



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**NIELSEN LINS OLIVEIRA**

**ANÁLISE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ENQUANTO PONTO DE  
INTERSECÇÃO ENTRE O PLANO PLURIANUAL, A LEI ORÇAMENTÁRIA  
ANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

**CAMPINA GRANDE, PB**

**2015**

NIELSEN LINS OLIVEIRA

**ANÁLISE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ENQUANTO PONTO DE  
INTERSECÇÃO ENTRE O PLANO PLURIANUAL, A LEI ORÇAMENTÁRIA  
ANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

Monografia apresentada como requisito parcial ao curso de graduação em Administração, pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.  
Orientador: Admar Neto

CAMPINA GRANDE, PB  
2015

NIELSEN LINS DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ENQUANTO PONTO DE  
INTERSECÇÃO ENTRE O PLANO PLURIANUAL, A LEI ORÇAMENTÁRIA  
ANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, para obtenção da graduação do curso de Administração, aprovada, em 14 de março de 2015, pela banca examinadora constituída pelos seguintes membros:

---

Prof. Admar Cássio Ferreira Neto - Orientador  
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

---

Prof. Darcon Sousa  
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

---

Prof. Ary Vieira da Silva  
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

*Dedico esta monografia a minha família pela confiança e força demonstradas; A meu orientador pela paciência e incentivo demonstrados no decorrer do trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

A minha querida mãe, pelo apoio incondicional e auxílio prestado a mim em todos os momentos difíceis, não somente de minha passagem acadêmica, mas de toda a minha vida.

Aos professores que ao longo do curso nos ensinaram muito em cada disciplina, ao meu orientador que com muita dedicação orientou o fazimento deste último intento universitário.

Aos amigos que compartilharam comigo desta trajetória árdua mas que nos renderá bons frutos num futuro próxima, a minha sincera amizade.

*“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”*

*(Theodore Roosevelt)*

## RESUMO

O escopo deste presente intento acadêmico é fundamentar-se na Constituição Federal brasileira de 1988 buscando atribuir aos princípios da Administração Pública o caráter prático, uma vez que aqui será feita a análise da lei da responsabilidade fiscal enquanto ponto de união entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tomando como ponto de partida a sua efetividade superficialmente passível de observação na realidade de municípios brasileiros. Atentando, ademais, tal qual fora dito em princípio, o respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, constantes da Carta Magna do Brasil.

Palavras-chave: Princípios constitucionais. Administração Pública. LOA, LDO E PPA. Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **ABSTRACT**

The scope of this academic intent is to be based in the Brazilian Federal Constitution of 1988 seeking to assign to the principles of public administration the practical nature, since here the analysis of the tax law of individual responsibility will be taken as a point of union between the Multiyear Plan (PPA ), the Annual Budget Law (LOA) and the Budget Guidelines Law (LDO), taking as its starting point the observation superficially likely effectiveness of the reality of Brazilian municipalities. Paying attention, moreover, as it was spoken in principle, respect for constitutional principles of Public Administration, contained in Magna Carta of Brazil.

Keywords: Constitutional Principles. Public Administration. LOA, LDO and PPA. Fiscal Responsibility Law.

## SUMÁRIO

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2</b> | <b>BREVES EXPLANAÇÕES ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..</b>  | <b>11</b> |
| 2.1      | PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPRESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....  | 12        |
| 2.1.1    | Princípios constitucionais reconhecidos da Administração Pública .....  | 18        |
| 2.1.2    | Princípio da razoabilidade e proporcionalidade .....  | 19        |
| <b>3</b> | <b>AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO.....</b>   | <b>22</b> |
| 3.1      | PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....   | 22        |
| 3.2      | PLANO PLURIANUAL (PPA).....   | 28        |
| 3.3      | LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) .....   | 29        |
| 3.4      | LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) .....  | 32        |
| 3.5      | LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).....   | 34        |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE DO PONTO DE ARTICULAÇÃO ENTRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS SUPRACITADAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....</b> | <b>37</b> |
|          | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>39</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>40</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe modificações e noções significativas no que concerne à Administração Pública e, neste caso tem maior importância dado o tema deste projeto monográfico, às políticas orçamentárias como um todo. O Congresso Nacional passa a ter uma participação muito mais ativa na elaboração orçamentária, bem como a população ganha o direito efetivo de participar opinativa e facultativamente deste mesmo processo ora esboçado.

A formação constante de municípios desmembrados e sem quaisquer estruturas capazes de sustentar financeiramente os dispêndios próprios de seu caráter social, tornou apta uma maior fiscalização por parte dos órgãos competentes da União no que concerne a correta disponibilização de orçamento, exatamente por meio das leis fiscais orçamentárias e dos princípios reconhecidos bem como expressos do universo da Administração pública e do ambiente orçamentário proposto.

A fiscalização proporciona igualmente à população dos diversos municípios e Estados brasileiros participarem ativamente dos projetos de orçamento propostos pelo governo, por meio de apelos diretos de quem de fato sente os pormenores da falta de pudores públicos e finanças faltosas e, também por meio da transparência tecnicamente realizada para o sustento da satisfação social.

O presente intento acadêmico se propõe a analisar exatamente de maneira bibliográfica e explanatória as questões pertinentes às leis orçamentárias quais sejam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA), achando-se por bem passar pelos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que se possa ser vista como um ponto de articulação e intersecção entre as demais leis orçamentárias supramencionadas.

Para tanto, far-se-á um apanhado bibliográfico e informacional, com vistas a prover o correto entendimento do leitor deste projeto monográfico, por entre os ademais da Administração Pública, seus princípios reconhecidos e expressos na Constituição Federal brasileira de 1988, seus órgãos administrativos existentes e agentes membros – tendo-se em mente que agente público será todo aquele temporário ou permanente, remunerado ou não remunerado, a quem a Administração Pública delegar comandos característicos, a exemplo do mesário de um eleição política que, temporariamente, enquanto dure a eleição, será tido como agente público

e estará, portanto, a mercê as políticas administrativas próprias bem como sujeito às sanções cíveis de improbidade.

Em tópico seguinte far-se-á uma ambientação do quesito orçamentário propriamente dito, com fins a buscar alcançar, em tópico posterior e último do desenvolvimento do contexto monográfico proposto, a real análise da propensão conjuntiva da Lei de responsabilidade fiscal e as demais leis orçamentárias uma vez mencionadas, ou seja, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

## 2 BREVES EXPLANAÇÕES ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que tange à conceituação do que porventura venha a ser a Administração pública, nos ensina Carvalho Filho (2010), que este não é um tema que se diga unânime entre os doutrinadores da matéria, uma vez que se passa por expressão plurissignificativa, causando incomodo dualismo de sentidos. Isto porque, segundo o mesmo autor, existem muitas funções exercidas pelo Estado, inúmeras atividades que encerram e si o próprio objetivo do Estado; porquanto existam tantas funções, há também um assombroso número de órgãos e membros agentes temporários ou permanentes, remunerados ou não remunerados, responsáveis pelo exercício de tais tarefas mencionadas, caracterizando-se este também como um ponto contundente à ideia ausente de unanimidade que abrange a expressão em estudo. Carvalho Filho (2010) assim define a administração pública constante do seu sentido objetivo:

O verbo *administrar* indica *gerir, zelar*, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo *pública* pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral. [...] Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executados pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (*res publica*), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado.

Observe-se que, objetivamente, Carvalho Filho (2010) relata que o termo administração pública em sentido objetivo não passa da real atividade realizada pelo Estado, isto é, toda a forma de assistencialismo e prestação de serviço de maneira diversa e abrangente é considerada como sendo administração pública em sentido objetivo – desde que a atividade exercida seja em prol da sociedade como um todo e busque arcar com os anseios sociais protelados e elegidos. É, portanto, tal qual nos diz o autor mencionado, a própria gestão pura e imediata dos interesses sociais e atividades voltadas à população, que deverão ser realizadas e prestadas pelo poder do Estado.

Leciona ainda Carvalho Filho (2010) da seguinte maneira:

A expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. [...] A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo não deve ser confundida com qualquer dos poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para

a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o poder em que ela é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

Isto é, enquanto objetivamente Carvalho Filho (2010) tratava da administração pública como sendo a atividade exercida pelo Estado em prol dos interesses e anseios sociais, visualizando em separado, portanto, somente a atividade em si, subjetivamente o mesmo autor, trata da Administração Pública como sendo o grupo de órgãos e agentes (temporário ou permanentes) cujas delegações funcionais são exatamente voltadas ao cumprimento das atividades administrativas, sendo assim, há a visualização individual tão somente da parte humana da questão.

Inferindo-se, portanto, e é o que nos leva a crer que, a Administração Pública em termos gerais, seria o caráter humano da apreciação laboral das atividades administrativas aliada à gestão destas mesmas atividades a serem prestadas em primeira instância pelo Estado em favor da sociedade dona do real poder político. Em termos informacionais apenas, o caráter público da expressão diz respeito sim ao alvo da campanha destes termos, isto é, à própria coletividade, o próprio trato social, fazendo-se uma referência igualitária ao Poder Público delegado.

Dito isto, passemos mais adiante ao tópico seguinte que fará referência aos princípios da Administração Pública que se encontram expressos na Constituição Federal brasileira de 1988.

## 2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPRESSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, vigente em nosso país atualmente vai muito além da carta magna anterior no que concerne à Administração Pública, uma vez que reserva o Capítulo VII, Seção I para tratar deste tema, trazendo ainda consigo, o artigo 37 que dispõe acerca dos princípios constitucionais da Administração Pública.

A estes princípios expostos no artigo 37 da Constituição de 1988, doutrinariamente empregou-se a nomenclatura de “princípios expressos” exatamente pelo fato de se apresentarem taxativamente neste artigo constante do capítulo VII. Tais fatos basilares integram as diretrizes da administração que tanto deverão ser

respeitadas por todos os entes federativos e pessoas administrativas, bem como só será reconhecido o exercício da atividade administrativa que estiver em compatibilidade plena com o que se expõe no artigo 37 da CF/88.

Em ordem de apresentação constante do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, tratemos do princípio da Legalidade. Este é considerado o princípio fundamental e básico da conduta dos agentes administrativos, segundo o qual, não será vista como legítima a atividade exercida que não contiver expressa delegação legal. Em outras palavras, toda e qualquer atividade que não estiver constante de autorização legal será vista como ilícita. Esta alteração parte da origem do Estado de Direito, segundo o qual o Estado deverá respeitar todas as leis que edita, como bem instrui Carvalho Filho (2010).

O princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas. (BANDEIRA DE MELLO apud CARVALHO FILHO, 2010, p. 22).

Portanto, o princípio da legalidade é aquele que traz à tona a responsabilidade dos órgãos e agentes públicos diversos, e de cargos quaisquer, inclusive aqueles que porventura sejam temporários, em realizar as atividades e tarefas demandadas sempre tendo o caráter legal em vista, vez que não obtendo aprovação legal, estará diante do exercício de uma atividade ilícita e irregular. Uma interessante analogia a se fazer no tocante a esta questão em destaque é a doutrinada no sentido de que, *enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza* (MEIRELLES apud CARVALHO FILHO, 2010, p. 22). Vê-se, portanto, a importância do princípio da legalidade, que por si só já é a garantia social do exercício legítimo dos direitos do trato social, haja vista não ser possível ao Estado atuar de maneira desatenciosa e em desrespeito ao previsto estritamente em lei.

Há que ser citado também, embora haja redundância das citações, que havendo desarmonia entre aquilo que praticar um órgão ou um agente administrativo e o preceito legal preexistente, imediatamente deverá ser a conduta corrigida para fins de eliminar-se a ilicitude latente do ato e adequá-la ao legitimamente acordado.

Em seguimento, dado o rol exposto pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988, têm-se o princípio da Impessoalidade, segundo o qual a Administração Pública – essencialmente o seu exercício – deverá voltar-se para o todo e não especialmente

a pessoas determinadas. Representando segundo leciona Carvalho Filho (2010) uma faceta do princípio da isonomia, a impessoalidade da Administração deverá constar do tratamento igualitário para os administradores que se encontrarem em posições idênticas da situação jurídica em pauta.

Por outro ponto de vista, o mesmo princípio da impessoalidade diz respeito também a fato de que não poderá a Administração Pública voltar-se em exclusividade para um determinado setor social e não para outro, favorecendo uns em detrimento de outros. É de fato a atuação discriminatória que favorece um aspecto tal da sociedade em prejuízo de outro setor determinado, que deverá ser evitada, do contrário, estará a administração ferindo um importante princípio constitucional vedado à Administração Pública.

É fato que a Administração tão somente tem por instrumento de alcance, o anseio da sociedade, da coletividade, o interesse público. Contudo, ainda assim, não poderá este intento ser alcançado em detrimento e esquecimento do trato privado da coisa, porquanto se o for, estará exercendo atividade discriminatória que vai de encontro ao princípio constitucional da impessoalidade. Assim, deve ser encarado o princípio da impessoalidade: *a Administração há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial.* (SILVA apud CARVALHO FILHO, 2010, p. 23).

Desta forma, há que se dizer que os atos da Administração Pública obrigatoriamente devem ter sempre a finalidade de atingir e garantir o interesse público em todos os sentidos, sem quaisquer preferencias a este ou aquele outro grupo em determinado da sociedade. Dito isto, explique-se desta feita uma outra vertente apresentada. De maneira análoga, o princípio da impessoalidade pode dizer respeito também ao fato de que todos os atos realizados pelo agente público não serão imutados a quem de fato os pratica diretamente. O fato na verdade será imputado à entidade ao qual se encontra vinculado o indivíduo que praticou o fato.

Garantia da vigência deste princípio é o que nos diz o parágrafo primeiro do artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, a saber:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Constando os nomes específicos daqueles que praticarem os atos, na verdade o que estará sendo visto é um ato de discriminação por parte da administração pública e, portanto, uma afronta ao princípio expresso constitucional da impessoalidade.

Em seguimento, explanemos o princípio da moralidade em poucos termos informacionais.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram (CARVALHO FILHO, 2010, p. 23).

O princípio da moralidade, com visto na explanação de Carvalho Filho (2010) leva em conta de consideração o respeito à moral e à ética, que devem servir de fundamento para o bom funcionamento e ordenação da Administração Pública. A conduta política positiva, segundo os dizeres supramencionados, deve ser diretamente exercida entre a Administração em si e a coletividade, o trato social e entre a mesma Administração e os demais delegados as funções várias, isto é, ao público interno. Do contrário, sabe-se, estará sendo ferido um princípio constitucional.

Os desmandos arbitrários dos governos dos tempos diversos no Brasil foram definitivos para o arranjo deste princípio que buscou alimentar o anseio social por uma administração que fosse voltada ao público popular, ao *hominum in societate*. Contudo, sabe-se que hodiernamente o princípio da moralidade é intensa e corriqueiramente desrespeitado.

O que pretendeu o constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da administração. Pensamos, todavia, que somente quando os administradores estiverem realmente imbuidos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa (BRUNO, 2008, p. 62 apud CARVALHO FILHO 2010).

Existem métodos bastantes e acessíveis para a população tomar as rédeas das situações contraventoras por parte da Administração Pública e de fato prover aos culpados por condutas imorais, uma penalidade à altura do erro cometido; cabendo tão somente aos próprios cidadãos o quê da vontade circunstante de conhecer tais mecanismos e punir os responsáveis pelas atrocidades políticas com fins à diminuição quiçá ao extermínio dos desmandos costumeiros.

Dentre estes tais atos repressivos mencionados, existe a Lei 8429 de 2 de junho de 1992, que pune os atos de improbidade administrativa, que são atos considerados ilícitos e ilegítimos praticados pelos órgãos e agentes – temporários ou permanentes, remunerados ou não remunerados – públicos da Administração como um todo. A improbidade, por exemplo, muitas vezes dirá respeito à falhas ofensivas à própria lei, violando portanto, além da moral, o princípio da legalidade ou mesmo referindo-se aos atos que venham a discriminar o tratamento com a coletividade administrada, velando-se aí um desrespeito ao princípio da impessoalidade além da moral.

A tutela jurisdicional vista neste ponto é também a ação popular, outrora vista tão somente necessária no que fosse tocante ao patrimônio público econômico. No entanto, o artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal brasileira de 1988, traz consigo a possibilidade de a ação popular agir também nos assuntos constantes e outros bens públicos relevantes e de valor social inegavelmente em destaque. A então sancionada no ano de 1965, aos 29 dias de junho, sofre pequenas alterações que possibilitam ao trato social o apelo à pretensão de anular os atos do Poder Público, considerados arraigados de imoralidade que constem de bens públicos diversos e de grande valor social.

Sequencialmente, têm-se também a ação civil pública que tanto é uma maneira destinada como uma das funções institucionais do Ministério Público, como também funciona como uma das formas de proteger a moralidade política e executiva da administração pública. O inciso III do artigo 129 da Constituição Federal de 1988 traz em si os dizeres que destinam ao ministério público, o poder da ação civil pública. Também a Lei 7347, sancionada em julho de 1985, define a ação civil pública como sendo um dos métodos acessíveis para a correta proteção da moral e da ética na execução das atividades da administração pública.

O princípio próximo no rol destacado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é o da publicidade. Este diz respeito à garantia social da transparência dos atos administrativos, um direito do cidadão brasileiro. Com a transparência concebida pelo princípio a publicidade, a população é capaz de julga a legitimidade dos atos exercidos pela administração pública. Por meio de publicações em órgãos determinados e disseminações em ambientes propícios, a efetividade e legitimidade das tarefas exercidas são julgadas pelo trato social. Nas palavras de Carvalho Filho (2010), a saber:

[...] os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas.

Ademais, é importante que se diga que todas as pessoas que façam parte de alguma maneira da administração pública, inteirando-lhe o quadro de funcionamento estarão sujeitas à obediência não somente do princípio da publicidade, mas dos demais já descritos uma vez neste tópico e no porvir. Por conseguinte, cite-se necessário o parágrafo primeiro do artigo 37 da Constituição Federal, que veda a publicidade que é empregada erroneamente como instrumento de propagando dos agentes administrativos que venham a conduzir as atividades que inegavelmente deverão ter a precisa publicidade garantida. Isto porque o princípio é uma garantia constitucional concedida à sociedade que deverá julgar a legitimidade dos atos administrativos e não um mecanismo de pavoneamento e bazófia dos órgãos e agentes responsáveis pela atividade.

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Por último, em ordem de pronunciamento do artigo 37 da Constituição Federal, têm-se o princípio da Eficiência. Como é sabido, por muito tempo a sociedade como um todo permanecia numa constante inacessibilidade de reclamar por seus direitos e garantias, no que consta aos serviços prestados pelo Estado. Enquanto a população se mantivesse ausente de quaisquer opções de democraticamente expor as suas insatisfações relacionadas aos mandos e desmandos do governo, a Administração Pública por sua vez prestavam os serviços à mercê de seus próprios pareceres. Incluindo-se este princípio expressamente da maneira que é, o legislador buscou garantir ao *hominum in societate*, os direitos reais e, mais que isso, as possibilidades de concretizarem, de conferir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública.

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (MARINELA, 2005, p. 41 apud CARVALHO FILHO, 2010, p. 32).

Segundo este mesmo princípio, deverá a Administração Pública, internamente falando, isto é, seus órgãos e agentes, utilizar-se de tecnologia moderna com o fim de obter a máxima qualidade na execução das atividades que lhes são próprias e na prestação dos serviços públicos essenciais.

### 2.1.1 Princípios constitucionais reconhecidos da Administração Pública

Além dos princípios expressos, a Administração Pública ainda se orienta por outras diretrizes que também se incluem em sua principiologia, e que por isso são da mesma relevância que aqueles. Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de princípios reconhecidos, para acentuar exatamente essa aceitação (CARVALHO FILHO, 2010, p. 34).

O primeiro princípio a ser estudado, diga-se o princípio da Supremacia do Interesse Público, que faz-nos lembrar que não se trata do indivíduo em si o destinatário dos serviços e da atenção da Administração Pública, mas sim, conjunto destes indivíduos, isto é, a coletividade, a sociedade como um todo – para todos os indivíduos em sociedade, mas para nenhum em especial e determinado.

Os interesses privados dos indivíduos, portanto, nunca poderão ser levados em especificidade ou mesmo igualados aos direitos sociais, uma vez que, em situação em que exista um conflito de interesses privado e público, o interesse voltado exclusivamente ao trato social sempre deverá sobressair.

Passemos ao princípio da autotutela. Aqui faremos referência ao respeito ao princípio da legalidade. Isto porque quando a Administração comete erros, deverá por si só corrigi-los em prol da correta apreciação dos serviços prestados à sociedade. A situação de equilíbrio quebrada pelo erro da administração não faculta regularização ao Estado, trata-se de um dever, em si mesmo justificável, uma vez que restaurando-se a irregularidade, garantir-se-á o princípio da legalidade vigente e respeitado. Por fim, acentue-se que a Administração compete não somente a emenda do erro, mas a prevenção deste mesmo erro.

O princípio da Indisponibilidade diz respeito ao fato de que os bens e interesses públicos não estão à mercê e disponibilidade da Administração de qualquer forma, não lhes pertencendo. Isto porque cabe-lhe a tutela, a proteção e o gerenciamento dos bens e interesses, guardando-lhes para o benefício da sociedade, titular meritória dos bens, serviços e interesses públicos. *Este princípio parte da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade* (CARVALHO FILHO, 2010, p. 37), além de indubitavelmente trazer à tona a realidade ignorada por muitos de que a Administração não pode dispor livremente dos bens e serviços públicos, uma vez que trabalha em nome de terceiros, isto é, em nome da sociedade.

O próximo princípio estudado é o Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos. A logística deste ponto é o fato de que se a Administração exerce atividades referentes à prestação de serviços voltados para a coletividade e, estes tais serviços são vistos como estritamente necessários para o benefício da população e inadiáveis por consequência, têm-se a imediata constatação que o serviço público prestado não pode ser interrompido, devendo ser, portanto, contínuo.

O princípio da precaução é também um princípio constitucional reconhecido em matéria de Administração Pública e diz respeito à prevenção de erros e condutas ilegítimas praticadas por parte dos órgãos e dos agentes da administração pública. Também conhecido como princípio da prevenção, nas palavras de Carvalho Filho (2010) acerca deste tema, têm-se que:

Em virtude de moderna tendência entre os estudiosos de desenvolver-se a ideia de que é necessário evitar a catástrofe antes que ela ocorra, parece-nos oportuno [...] o princípio da precaução que, embora não expresso, tem sido reconhecido como inspirador das condutas administrativas.

### 2.1.2 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Acerca do princípio da razoabilidade, eis o que nos é lecionado, a saber:

O princípio da razoabilidade é uma diretriz de senso comum, ou mais exatamente, de bom-senso, aplicada ao Direito. Esse bom-senso jurídico se faz necessário à medida que as exigências formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, a palavra da lei, que o seu espírito. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas

equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

O princípio em estudo é amplamente utilizado na lógica e na interpretação jurídica, adotado ainda na ponderação de outros princípios diversos e já mencionados no corpo deste projeto monográfico. Ademais, o princípio busca a prevenção legítima do exercício de atos estatais que sejam considerados abusivos, independentemente a natureza do ato em si, haja vista constituir um instrumento de controle de eficiência, legalidade e, essencialmente, se colocarmos em termos generalíssimos, supremacia do interesse público – no sentido de que a tarefa realizada pela administração deve estar voltada para a sociedade como um todo – do fazimento de tarefas administrativas.

Por fim, diga-se ainda que é importante frisar o fato de que o princípio da razoabilidade não incide de maneira exclusiva e determinada na função administrativa estatal, constituindo um princípio de utilização legítima e precisa em outras funções públicas.

Acerca do princípio da proporcionalidade, eis o que se nos apresenta, a saber:

O princípio da proporcionalidade tem o objetivo de coibir excessos desarrazoados, por meio da aferição da compatibilidade entre os meios e os fins da atuação administrativa, para evitar restrições desnecessárias ou abusivas. Por força deste princípio, não é lícito à Administração Pública valer-se de medidas restritivas ou formular exigências aos particulares além daquilo que for estritamente necessário para a realização da finalidade pública almejada. Visa-se, com isso, a adequação entre os meios e os fins, vedando-se a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

A pedra de toque do princípio da proporcionalidade é de fato a questão do abuso de poder, uma vez que se fundamenta exatamente na contenção dos atos, condutas e até mesmo decisões excessivas de poder por parte da administração pública, seus órgãos internos e agentes delegados temporária ou permanentemente. Atuando de maneira a instrumentalizar ainda mais a população e o próprio Estado no tocante às intervenções necessárias quando de condutas errôneas, o princípio da proporcionalidade reclama uma circunstância, característica demasiadamente importante, qual seja, o fato de que somente deverá atuar na constante e estrita indispensabilidade de interferência e, ainda assim, sendo utilizado o mecanismo ora estudado, o equilíbrio deverá ser preservado, não sendo permitido o excesso na condução do fim desejoso de ser alcançado.

### **3 AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO**

O Ambiente orçamentário brasileiro encontra-se exposto na Seção II do Capítulo II e do Título VI da Constituição Federal brasileira de 1988 (Dos Orçamentos, Das Finanças Públicas, D Tributação e do Orçamento, respectivamente), além das demais leis infraconstitucionais, a exemplo da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, tema de estudo deste projeto monográfico.

Neste tópico buscar-se-á uma atenção apropriada ao arcabouço orçamentário constante do nosso país, normas autorizativas que por força constitucional, cumprem uma formalidade legal bastante válida à garantia da Segurança Jurídica da população, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e A

Lei Orçamentária Anual (LOA). O tópico se faz necessário para o correto entendimento dos leitores, que poderão conscientizar-se dos pormenores mais superficiais do ambiente orçamentário brasileiro e, somente após, adentrar nas minudências da análise que ensejou este intento monográfico, qual seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua articulação aparente com as demais leis orçamentárias supramencionadas.

### 3.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O primeiro princípio norteador do ambiente orçamentário é o Princípio da Exclusividade que diz respeito ao conteúdo em si do orçamento. Encontra-se disposto no parágrafo oitavo do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, nos termos seguintes, a saber:

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Conta-se que o princípio em questão é resultado de uma Emenda Constitucional datada do ano de 1926 que acrescenta ao artigo 34 o parágrafo primeiro, à Constituição de 1891, em termos constantes da redação original da Carta Magna supramencionada:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: (Redação pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)  
1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

O intuito deste acréscimo no ano de 1926 foi exatamente evitar que o orçamento findasse por alongar-se demasiadamente devido a introdução desavisada e exacerbada de emendas diversas apresentadas por Deputados e Senadores, emendas essas que se fundamentavam muitas vezes em matérias realmente estranhas ao projeto de lei orçamentária em vigor. Entretanto, a partir da introdução deste parágrafo todas as demais Constituições brasileiras seguiram o mesmo propósito, mantendo o parágrafo mais ou menos com a mesma redação de 1926.

Em verdade o princípio da exclusividade significa, em termos abrangentes do ambiente orçamentário, que a Lei Orçamentária Anual, a LOA, tão somente poderá conter dispositivos que sejam referentes estrita e exclusivamente à previsão da receita anual e à fixação das despesas a serem dispendidas no projeto em questão. De maneira excepcional, o princípio supramencionado permite que exista no projeto anual a abertura de crédito suplementar – isto é, uma autorização expressa para que o governo possa gastar, confirmação esta concedida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo; ademais, cabe ressaltar que se trata de valores físicos autorizados, e não de recursos propriamente ditos. – e a contratação de operações de crédito, ainda que esse ato signifique a antecipação da receita. A este respeito leciona Harada (2009, p. 65), a saber:

Entretanto, não se pode dizer que a abertura de créditos suplementares ou as operações de crédito sejam matérias estranhas ao orçamento. Os primeiro porque destinam-se ao reforço de dotação orçamentária existente; as segundas porque toda e qualquer contratação de crédito tem a natureza de antecipação de receita orçamentária. A ressalva contida no Texto Magno “*ainda que por antecipação de receita*” tem o sentido de determinar a inclusão no orçamento de créditos resultantes de operações de curto prazo a serem satisfeitas no mesmo exercício.

Em seguimento, estudemos o Princípio orçamentário da Programação, constante do artigo 48, incisos II e IV, e artigo 165, parágrafo quarto. Trata-se da garantia e também do dever do Estado em apresentar uma Lei orçamentária cujo conteúdo e forma sejam de programação estritamente. *Os programas de governo de duração continuada devem constar do plano plurianual, ao qual se subordinam os planos e programas nacionais, regionais e setoriais* (HARADA, 2009, p. 66).

Este é considerado dos mais modernos e conceituados princípios orçamentários, dos adotados no Brasil. Trata-se de uma garantia e também de um dever constitucionalmente taxativo de que o orçamento deverá evidenciar todos os programas de trabalho, além de facilitar a fiscalização, o gerenciamento e o planejamento por parte do governo, servindo-lhe tal um necessário instrumento de administração de seus pormenores de execução de bens e serviços. Ademais, diz-se que os demais programas orçamentários regionais devem manter consonância com o Plano Plurianual, o PPA, não existindo, portanto, como é possível observar, qualquer despesa estranha à estritamente programada.

Nada poderá ser liberado sem prévia programação de despesas, a qual tem por finalidade não só assegurar às unidades orçamentárias os recursos financeiros necessários à boa execução de seu programa de trabalho, como

também manter o possível equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada de sorte a evitar, ao máximo, as situações de insuficiências de caixa (art. 48). (HARADA, 2009, p. 66).

O Princípio do Equilíbrio Orçamentário foi considerado uma vez como uma regra de ouro do ambiente orçamentário público, a pedra de toque da legislação pertinente às finanças públicas. O princípio constava no parágrafo terceiro do artigo 66 da Constituição de 1967, contudo, em consequência de Emenda datada do ano de 1967, a EC nº 1/67, o parágrafo terminou sendo suprimido da Constituição vigente àquela época, condição que perdurou até o fazimento e promulgação da Carta Magna vigente hodiernamente, sem qualquer modificação ou neste mesmo sentido, até os dias contemporâneos. Isto porque a partir da crise econômica ocorrida no ano de 1929 o princípio do equilíbrio orçamentário passou a ser veementemente combatido.

O pensamento que perdura hoje em dia é o de que o próprio orçamento, em si mesmo, deverá equilibrar a economia do Estado e não de maneira contrária, como se costumava pregar noutros tempos, o equilíbrio orçamentário não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas como sendo um instrumento voltado para o real desenvolvimento da nação (HARADA, 2009, p. 67).

Quanto ao Princípio da Anualidade, têm-se que a principal característica do orçamento é de fato a periodicidade, sendo usual que o exercício financeiro seja de um ano-calendário, isto é, datado do dia primeiro de Janeiro até o dia trinta e um de Dezembro do mesmo ano corrente. Constante dos artigos 48, inciso II, 165, inciso III e parágrafo quinto, e o artigo 166.

O princípio da anualidade sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, e sim por meio do orçamento anual (SILVA, 1989, p. 618).

Em seguimento, tratemos do princípio da unidade, que diz respeito à unidade documental do orçamento, sendo esta uma exigência constante do artigo 73 da Constituição Brasileira de 1946. Atualmente, a Carta Magna de 1988 não possui mais este princípio do modo como fora apresentado anteriormente, uma vez que exigências práticas tornaram inviável a existência de um único documento orçamentário – é possível observar este aspecto no que dispõe o parágrafo quinto do artigo 165 da Constituição Federal de 1988: Art. 165, §5º – No âmbito de cada ente político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em cada exercício financeiro, deve existir somente uma única LOA.

No ano de 2005, foi editada a Lei de número 10182 que, por meio de seu artigo oitavo, estabelece as normas necessárias para a elaboração de projeto de LDO e de LOA de maneira a harmonizar-se com o Plano Plurianual – leia-se Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, respectivamente. Em tempos atualíssimos é disso que se trata o princípio da unidade, isto é, não se preserva mais a unidade documental, uma vez que não é possível na prática orçamentária, mas sim a unidade de orientação política e organizacional.

Hoje, o princípio da unidade orçamentária não mais se preocupa com a unidade documental, mas com a unidade de orientação política, de sorte que os orçamentos se estruturam uniformemente, ajustando-se a um método único, vale dizer, articulando-se com o princípio da programação (HARADA, 2009, p. 68).

O Princípio da Universalidade diz respeito e se faz presente em respeito, ao princípio da transparência orçamentária, uma vez que taxativamente dispõe que toda e qualquer despesa ou parcelas da receita deverá constar em bruto no projeto orçamentário, sem modificações ou deduções. Trata-se de um princípio infraconstitucional que se encontra previsto na Lei de número 4320 de 1964. Os artigos seguintes desta mesma lei explanam a esse respeito que:

Art. 2º 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 Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Govêrno, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de credito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Portanto, como é possível observar do retirado da Lei de número 4320 de 1964, todas as receitas e toda e qualquer despesa deverá constar do projeto orçamentário.

Em sequência trate-se do Princípio da Legalidade. Tratado anteriormente quando dos princípios constitucionais acerca da Administração Pública, o Princípio em questão, no que diz respeito ao ambiente orçamentário, leciona que toda a Administração Pública, em assuntos orçamentários, deverá subordinar-se aos preceitos legais constituídos previamente. Encontra-se previsto no inciso II do artigo quinto da Constituição Federal brasileira de 1988, em termos tais, *“Art. 5º, II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*.

Em razão deste princípio, todo o orçamento público deverá ser elaborado por lei e todas as leis que tratem de matéria orçamentária, isto é, as Leis do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e as demais leis presentes neste ambiente estudado, deverão ser aprovadas previamente pelo Poder Legislativo. O inciso I do artigo 167 da Constituição Federal brasileira de 1988 traz à tona uma das aplicações possíveis do princípio da legalidade, ao dispor ser vedado o início de programas ou de projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária anual – ou seja, a validade do projeto, em parte, se constitui do fato de ter-se apresentado na lei orçamentária anual e aprovado pelo Poder Legislativo, devida e respectivamente.

O Princípio da Publicidade Orçamentária se encontra disposto no artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, distintamente no rol dos princípios cabais e essenciais do ambiente orçamentário. A saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O objetivo deste princípio é autoexplicativo se observarmos a sua denominação política e não meramente denotativa, isto é, trata-se do dever da Administração Pública de tornar público o projeto da Lei Orçamentária, de modo que seja possível a ciência por parte da população do que se pretender estender do orçamento anual, sendo necessário que os atos todos praticados pela Administração pública sejam do conhecimento da coletividade.

Tão importante é esse princípio que, apesar de previsto em caráter geral, a Carta Magna determinou sua observância relativamente aos projetos de leis orçamentárias (art. 166, §7º), além de ordenar, especificamente a publicação pelo Poder Executivo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, §3º). (HARADA, 2009, p. 70).

Em outras palavras, a Constituição requer a observância e o respeito deste princípio específica e essencialmente nas leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual – apesar de ter-se a apresentação primeira voltada de maneira mais generalizada. Ademais, exige-se ainda, segundo o parágrafo terceiro do artigo 165 da Carta Magna brasileira, a publicação das leis com a devida aprovação, sem as quais, ter-se-ia uma letra morta.

Por fim, esclarece-se que dos princípios orçamentários existentes, destes se tem mais conhecimento e prática, sendo, portanto, estes indispensáveis para a aplicação orçamentária e para as explanações posteriores acerca do tema principal deste projeto monográfico.

Em continuidade, firma-se por hora as Leis Orçamentárias elencadas desde o princípio deste intento, quais sejam, o Plano Plurianual ou PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou LDO e a Lei Orçamentária Anual ou LOA – além da explicação específica acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, pedra de toque do tema tratado, haja vista ter-se uma possível interação articulada entre tais.

### 3.2 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual ou o Orçamento Plurianual é resultado das necessidades ditadas em primeiro lugar pela política governamental. Sendo a Integração nacional um dos principais objetivos do Estado – que é permanente e compõe o fazimento e a formulação da política nacional – é outorgado ao governo da União a elaboração de certos programas e planos que sejam de alcance nacional, regional e setorial, de modo que sua abrangência seja completa, com vistas ao desenvolvimento contínuo e igualitário, além da busca pela redução das desigualdades regionais. A esse respeito, trata o artigo 43 da Constituição Federal brasileira de 1988, nestes termos, a saber; Art. 43 – Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Todos esses planos e programas do Governo, com fins a uma articulação desenvolvimentista, devem constar do Plano Plurianual, uma vez que a diminuição das desigualdades regionais é de fato, uma das funções do Plano Plurianual, segundo leciona o parágrafo sétimo do artigo 165 da Constituição Federal vigente em nosso país:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Outrossim, o Plano Plurianual é um planejamento estratégico quadrienal, isto é, tem vigência estimada de quatro anos – sendo este também o período de vigência de um mandato, é necessário que se explique que apesar da semelhança, o período de vigência de um PPA não será coincidente com o mandato de um presidente da república, isto porque seu prazo se inicia no segundo ano de mandato normal de um presidente e finda no primeiro ano do mandato subsequente; entretanto, em razão de uma reeleição, é possível que um mesmo Chefe do Poder Executivo venha a concluir os quatro anos de vigência de seu PPA, sendo esta hipótese uma exceção à regra geral.

Sendo um plano de termos à longo prazo, ultrapassando um exercício financeiro, é tido como uma estratégia do governo da União para os quatro anos necessários de vigência, além de se apresentar como a soma de todos os programas a serem executados neste período de vigência supramencionado. O parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição Federal, traz consigo o conteúdo constante do Plano Plurianual. Observe-se que a letra do artigo dispõe sobre toda a programação da administração pública em termos orçamentários – estabelecendo de maneira regionalizada as diretrizes, todos os objetivos e metas – além de trazer à tona programas como o “Bolsa Família”:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Por fim, em outras palavras, com fins a simplificar os termos tratados acerca do Plano Plurianual, trata-se de um instrumento previsto constitucionalmente, por meio do artigo 165, que tem por finalidade a organização e, principalmente, a viabilização da ação pública a ser concretamente posta em prática pelo governo da União. Para tanto, o Plano Plurianual trará em seu corpo de desenvolvimento, as políticas públicas bem como os meios previstos para dar ensejo as metas prescritas, tudo destinado a um período de quatro anos de vigência.

### 3.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

O caráter anual dessa lei exsurge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração do orçamento anual (HARADA, 2009, p. 77). O que significa dizer que a LDO, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá sempre preceder a programação da Lei Orçamentária Anual, todos os anos, uma vez que a primeira tem a vigência, a função e os instrumentos necessários para a regulamentação e organização anual do exercício financeiro prestado pelo governo da União, devendo abarcar a esfera federal, estadual, municipal e o Distrito Federal. Segundo o parágrafo segundo do artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

§ 2º - 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.

Essa Lei de diretrizes deve dispor sobre alterações na legislação tributária, e como essas alterações implicam o aumento, ou a diminuição da arrecadação tributária, que se refletirá na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, segue-se que as isenções e incentivos fiscais, em geral, só poderão ser concedidos antes do advento dessa lei de diretrizes (HARADA, 2009, p. 77). Isto porque, a situação determinantemente desequilibrada, em termos orçamentários, seria a consequência prática e indubitável da lei de isenção em vigor no decorrer do exercício financeiro do governo da União.

A LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, nada mais é que o planejamento tático do governo da União, em razão das atividades a serem prestadas ao *hominum in*

*societate*. Uma vez que sirva de fundamento orientador da Lei Orçamentária Anual, a LDO deverá sempre ser elaborada antes da LOA e, principalmente, em consonância com os dizeres do Plano Plurianual.

A Constituição Federal de 1988 traz consigo todas as propriedades contedísticas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deverá, em regra, constar das metas e prioridades da Administração Pública Federal; incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual; trazer à tona as alterações da legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento – quais sejam, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil S.A., o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A. e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, cada um com suas especificidades e prerrogativas. Veja-se o parágrafo segundo do artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - 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.

Apesar de tais especificações contidas no corpo do texto da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar número 101, promulgada no dia 4 de maio do ano 2000, aumentou o rol taxativo de funções basilares da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispondo ser de seu alcance o equilíbrio entre as receitas e as despesas, os critérios e as formas de limitação de empenho, a organização das normas de controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo governo, além das condições e requisitos exigidos para que se faça a transferência de recursos a entidades públicas e privadas. Observe-se o que traz consigo o artigo quarto, inciso primeiro e alíneas a,b,e,f:

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;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Por conseguinte, julga-se necessário dizer ainda que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece a concreta orientação para o fazimento da Lei Orçamentária Anual, tendo o seu conteúdo taxativamente disposto no artigo 165, parágrafo segundo da Carta Magna vigente em nosso país. Fixando ainda os limites orçamentários para o exercício financeiro dos Poderes Legislativo, Judiciário e também do Ministério Público. Antes de se tornar do conhecimento e ciência da coletividade, a LDO deverá ser aprovada previamente pelo Poder Legislativo.

### 3.4 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual, ou LOA, também conhecida como sendo um planejamento operacional de curto prazo, é aquela que abarca todo o orçamento fiscal consoante aos três poderes da União, o Poder Legislativo, o Judiciário e o Executivo, além de fundos, órgãos e entidades da Administração pública direta e indireta. As fundações mantidas pelo Poder Público, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais também se encontram neste rol sistemático de estudo. Observe-se o parágrafo quinto do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 a esse respeito:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - 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.

Faz-se mister dizer que os orçamentos supramencionados e exposto pelo parágrafo quinto do artigo 165 da Constituição Federal, correlacionam-se com a PPA,

uma vez que tal estabelece objetivos, metas e diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública Federal por um período superior ao do ano-calendário, isto é, um ano.

A LOA, porém, possui o tempo de vigência determinado semelhantemente ao do ano-calendário, isto é, um ano compreendendo-se desde o dia primeiro de janeiro até o dia trinta e um de dezembro, sendo este o período em que, de maneira concreta e acertada, produzirá efeitos de fato e de direito. Articula-se a Lei Orçamentária Anual com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que a LOA – referente a cada ano – tratará de executar todos os programas do PPA, ano após ano e a LDO se apresenta como sendo um ponto de vinculação entre a LOA e o PPA, o elo entre ambas as leis orçamentárias – isto porque é exatamente a lei de diretrizes orçamentárias que garante e norteia de fato o fazimento e organização da lei orçamentária anual, além de estabelecer talqualmente os limites necessários às propostas orçamentárias dos Poderes da União, bem como do Ministério Público. Para tanto avaliarmos o que fora exposto, observemos os dizeres do artigo 169 da Carta Magna vigente em nosso país, a saber:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A Constituição estabeleceu os princípios da previsão de receitas e de fixação de despesas. Entretanto, em virtude do processo inflacionário que perdurou nas últimas décadas, tornou-se hábito inserir nas leis orçamentárias anuais a autorização para o Executivo corrigir as dotações periodicamente, de acordo com os índices inflacionários (ALBANEZ, 1994, p. 423). Leia-se o artigo 99, parágrafo quarto da Constituição:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Por conseguinte, tratemos do conteúdo da Lei Orçamentária anual que, segundo o artigo 165, parágrafos quinto, incisos um, dois e três; sexto e sétimo, compreenderá os seguintes ditames, quais sejam:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - 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.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Em epítome, e destarte o que já fora exposto na Lei Orçamentária Anual, julga-se necessário dizer que o governo definirá de fato, dentre os programas e projetos constantes do Plano Plurianual, quais as prioridades despontantes e quais as metas essenciais a serem alcançadas no ano corrente da LOA. Em adendo, a lei em questão disciplina as ações a serem prestadas ao povo pelo governo federal e seus entes, uma vez que todas as despesas deverão ser executadas de acordo com o que dispõe e explana a lei anual.

### 3.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Promulgada no dia quatro de maio do ano de 2000, a Lei Complementar de número 101, também conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – entrou em vigor com o fim de regulamentar as questões de tributação e orçamento

constante da Constituição Federal brasileira de 1988, além de atender a certo requisito presente no artigo 163 desta Carta Magna brasileira. Nos termos consoantes ao artigo supramencionado, têm-se que haverá a LRF que dispor acerca das finanças públicas, dívida interna e externa pública, a concessão de garantias pelas entidades públicas, a emissão e o resgate de dívida pública, e adendos. Observe-se:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

~~V - fiscalização das instituições financeiras;~~

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal se insurge no cenário da Administração Pública como sendo um instrumento de transparência tanto quanto de fiscalização, uma vez que possibilita um maior controle das contas públicas e rigor no entendimento do governo da União no que diz respeito a empréstimos para a realização de serviços públicos ou mesmo às dívidas contraídas. Neste sentido, a LRF busca alcançar sempre a premissa da responsabilidade social, prevendo-se a participação popular nas discussões referentes ao fazimento dos planos orçamentários já vistos no corpo de desenvolvimento deste projeto monográfico, a disponibilização para consulta dos cidadãos, das contas dos administradores enquanto dure o exercício financeiro, além da emissão periódica de certos relatórios referentes ao exercício fiscal de gestão e execução orçamentaria, a serviço também da população. Para tanto, a LRF apregoa a instituição do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual como sendo os mecanismos principais de planejamento e ordenação dos dispêndios públicos programados se acordo com a vigência própria de cada uma das leis – com fins a vincular o planejamento e a execução dos gastos públicos, juntamente à sua ampla divulgação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca talqualmente o equilíbrio das contas e gastos públicos, buscando a sustentabilidade própria de cada entidade da Federação brasileira, de modo que as operações e gastos realizados sejam feitos completamente com o recurso próprio disponível – de cada ente – prescindindo de crédito e, portanto, desnaturalizando a necessidade de contrair dívidas e aumentar por consequência a dívida pública.

Por conseguinte, visualize-se os parágrafos primeiro e segundo do artigo primeiro da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca de sua função basilar no ordenamento brasileiro:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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, 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, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

#### **4 ANÁLISE DO PONTO DE ARTICULAÇÃO ENTRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS SUPRACITADAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Este ponto, trata-se do que de fato se propõe explanar este intento acadêmico, isto é, qual o ponto de articulação existente entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual (Leis orçamentárias) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar que auxilia a Constituição Federal em termos orçamentários).

*A priori*, menciona-se que a Lei Complementar de número 101, ou LRF busca estabelecer os liames percentuais no tocante aos dispêndios dos Estados e também dos Municípios, promovendo-lhes concretamente o controle e a transparência necessários para o exercício financeiro correto – atuando, portanto, como um instrumento de garantia voltado à população de maneira geral – para tanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece princípios consoantes à prática da gestão fiscal por parte da Administração Pública, visando o comprometimento não só com o governo da União, mas essencialmente com os dizeres e disposições constitucionais em matéria orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual analisa estatisticamente quais as receitas essenciais para o período determinado de um ano de sua vigência e autoriza todas as saídas determinantemente indispensáveis para tal espaço de apreciação e levando sempre em conta de consideração a arrecadação prevista para tal, absolutamente tendo os seus comandos em consonância estrita com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com os preceitos normativos previstos na Lei de

Responsabilidade Fiscal – haja vista ter-se originado com o fim de compatibilizar-se organizacionalmente com as leis mencionadas.

Dispõe-se, pelo exposto, que o orçamento anual busca alcançar os objetivos e as metas traçadas pelo Plano Plurianual, seguindo, contudo, as normas ditadas tanto pela lei de diretrizes orçamentárias quanto pela lei de responsabilidade fiscal. Sendo assim, as leis mencionadas, incluindo-se aí a LRF, correlacionam-se intrinsecamente.

É possível observar esta realidade mesmo na própria Constituição Federal de 1988, uma vez que podemos encontrar em seu Capítulo II, Seção II, normas específicas para o fazimento do orçamento público da União que levam em conta de consideração as leis orçamentárias já mencionadas, quais sejam, a LDO, a LOA e o PPA. Por sua vez, o artigo 169 da Constituição Federal traz consigo a disposição que trata de preceito fixado na lei complementar número 101, isto é, na LRF. A LRF, contudo, utiliza de recursos previamente acertados igualmente na LDO.

Observe-se que o Plano Plurianual estabelece de maneira regionalizada as metas, os objetivos e as diretrizes a serem seguidas e mantidas pela Administração Pública Federal em um período prolongado de quatro anos – que não coincidem com o tempo de mandato de um chefe do Poder Executivo. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias norteia a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de constar das metas e das prioridades emergentes da Administração Pública Federal, visando um período de um ano-calendário, que equivale do dia primeiro de janeiro ao dia trinta e um de dezembro. Agora, a Lei Orçamentária Anual, que é baseada na organização preconizada pela LDO, compreende sempre o orçamento fiscal dos poderes da união e seus adendos (fundos, órgãos, entidades da administração pública direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo poder público); o orçamento de investimento em empresas cuja maioria do capital for de posse da União; e o orçamento da seguridade social; contudo, além de relacionar-se com a LDO, embasando-se organizacionalmente por seus preceitos, relacionar-se-á também com o PPA, uma vez que busca atingir anualmente as metas abarcadas pelo Plano Plurianual. Portanto, este é o arcabouço de relacionamento das leis orçamentárias, sendo o pilar desta relação, a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que norteia, abarca, garante e controla o fazimento e cumprimento legal destas leis orçamentárias constitucionalmente executadas, servindo ainda como instrumento de transparência para a população em geral, haja vista ter por pedra de toque de suas funções a realização do que se pode chamar de responsabilidade social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente intento acadêmico teve por escopo a apreciação da articulação existente entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual – leis orçamentárias – e da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar de número 101, datada do ano de 2000 e que auxilia a regulamentação do fazimento das leis orçamentárias constitucionalmente dispostas.

Para tanto, chegar a essa discussão essencialmente proposta, fez-se mister passar pelos amiúdes da Administração Pública, suas significações, princípios reguladores e entes membros atribuídos de maneira permanente ou temporária, remunerados ou não remunerados - e todos submetidos às leis Constitucionais referentes principalmente à improbidade administrativa.

Isto porque fez-se necessária uma explanação do que trata a Administração Pública e seus princípios norteadores para se obter a compreensão clara, concreta e acertada dos porvires orçamentários.

Ato contínuo, viu-se os pormenores relacionados ao ambiente orçamentário brasileiro e suas prerrogativas, explanando-se as especificações, significações e os princípios norteadores de sua existência e execução – princípios estes Constitucional e infra constitucionalmente estabelecidos. Prestou-se também explicações acerca das leis orçamentárias necessárias à análise proposta inicialmente, isto é, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, e, por fim, amiudou-se as prerrogativas e os pontos característicos estritamente necessários ao entendimento do leitor deste texto monográfico.

Por último, observou-se, de fato e de direito, a relação existente entre as leis orçamentárias mencionadas – todas as quatro leis constitucionais e a lei complementar. Viu-se que a lei de responsabilidade fiscal funciona como uma porta para os princípios constitucionais referentes ao orçamento público, bem como para os princípios orçamentários propriamente ditos. Ademais, auxilia e fiscaliza as leis outras mencionadas, quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano plurianual – funcionando ainda como um ponto de intercalação entre as leis e a população, verdadeiros interessados e destinatários dos serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

ALBANEZ, Oswaldo. **Orçamento Anual do Município** – Indexação – Legalidade. 1994. p. 423.

ALBUQUERQUE, Claudiano M.; MEDEIROS, Márcio B.; SILVA, Paulo Henrique F. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Cidade, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 08 Julho de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. p. 23, 2010.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FEIJÓ, Paulo H.; PINTO, Liane F.; MOTA, Francisco Glauber L. Curso de SIAFI: **Uma Abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira**. 2. ed. Brasília: Cidade, 2008; 470 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002, 314p.78.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101/2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 Julho de 2014.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. In: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: v. 48, n. 4, p.737-776, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública Comparada: Uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA, e União Europeia**. RAP - Rio de Janeiro, 2008.

MOGNATTI, Marcos C. F. **A Efetividade dos Instrumentos de Transparência Previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2005. 49 f. Dissertação (Graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

**Princípio da Razoabilidade**. JusBrasil. Disponível em: <<http://jb.jusbrasil.com.br/definicoes/100004197/principio-da-razoabilidade>>. Acesso em: 17 Agosto 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. p. 618. 1989.