

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 3º, preconiza os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil nos seguintes termos:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O presente estudo objetivou estabelecer a imprescindibilidade do planejamento orçamentário para atendimento dos objetivos fundamentais da República e, por conseguinte na efetivação de políticas públicas que garantam os direitos sociais.

É incumbida aos entes federados (Estado), na busca pelo atingimento de seus objetivos, a tarefa de propiciar à sociedade o atendimento de suas necessidades. No caso, deve se entender por necessidade pública tudo aquilo que, inserto em normas jurídicas, incumbe ao Estado prestar, por decisão política.

Como é possível atender as necessidades públicas com eficiência? A problemática reside em torno da possibilidade de se alcanças os objetivos constitucionalmente previstos a partir de um planejamento orçamentário eficiente, calcado na legislação infraconstitucional vigente.

A função principal do Estado é administrar serviços públicos, em sentido amplo. Significando dizer que compete ao Estado prestar inúmeras ações em favor dos cidadãos, previstas na legislação (constitucional e infraconstitucional).

Com o passar dos anos as necessidades públicas - o dever prestacional do Estado - foram se ampliando e se tornando cada vez mais complexas.

Atualmente, o Estado é visto como grande prestador de serviços públicos, atuando como pessoa jurídica de direito público que deve cumprir suas (praticamente infindáveis) obrigações.

Os objetivos do Estado só podem ser financiados mediante captação de recursos (receita pública). Com o ingresso dos recursos é possível custear saúde pública, aposentadorias, salários de servidores, despesas diversas de todos os poderes, segurança pública, subvencionar entidades, manter, proteger e conservar bens públicos, desenvolver as mais variadas políticas públicas.

Por sua vez, para cumprir com suas obrigações, com eficiência, é exigido do Estado primoroso planejamento de sua atividade financeira. Somente com gestão eficiente e responsável é possível conseguir o equilíbrio entre os recursos captados pelo Estado e o atendimento das necessidades públicas.

No tocante à gestão da coisa pública, Ricardo Lobo Torres (2011, 3) define atividade financeira como “o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas”.

A atividade financeira se desenvolve em três campos: 1) receita – obtenção de recursos; 2) gestão – administração e conservação do patrimônio público; e, 3) despesa – emprego de recursos para realização dos fins visados pelo Estado.

O incremento da atividade financeira do Estado, por sua vez, justifica o estabelecimento de regras quanto a constituição e gestão dos recursos públicos.

A disciplina jurídica da atividade financeira do Estado denomina-se direito financeiro. Tão importante ramo do direito, seja como conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira, seja como ciência que estuda essas normas e princípios, se torna cada vez mais relevante como instrumento de concretização dos objetivos da República.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 163, que normas gerais atinentes as finanças públicas e matérias afetas devem ser objeto de lei complementar.

No campo infraconstitucional, a Lei 4.320, de 19 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, recepcionada como Lei Complementar pela Constituição Federal (ADCT, art. 34, §5º) e a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal -, são as normas disciplinadoras das finanças públicas, em consonância com o artigo 163 da Constituição Federal.

As regras insculpidas na legislação infraconstitucional não apenas traçam diretrizes do planejamento da atividade financeira do Estado. Atuam como verdadeiro manual de procedimentos para a correta gestão pública. Assim, o fiel cumprimento dos caminhos e objetivos traçados na legislação atinente ao Direito Financeiro, especialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal, é passo certo para eficiência na gestão da atividade financeira dos entes federados. Neste ponto, reside a relevância da pesquisa.

Com vistas ao alcançar o proposto, foi utilizada a pesquisa teórica e bibliográfica, com investigação da doutrina e legislação que tratam do tema, por meio do método dedutivo.

1. CONSTITUIÇÃO DE 1988, CENÁRIOS ECONOMICOS E NOVOS PARADIGMAS

A Constituição Federal de 1988 trouxe novo alento à sociedade brasileira. Após longo e conturbado regime ditatorial, marcado pela restrição de direitos, o reconhecimento de direitos fundamentais, sobretudo com a promoção dos direitos sociais, a Constituição se apresentou como verdadeira redentora de direitos.

A chamada Constituição Cidadã reconhecia direitos e ditava caminhos (garantias) para efetivação desses direitos. Uma nova perspectiva para consolidação de uma sociedade mais justa e solidária.

No entanto, no cenário de hiperinflação que imperava no Brasil a época, com recessão e desemprego, a concretização dos direitos fundamentais teve seu primeiro entrave. Os malfadados planos econômicos não atacavam, de maneira eficiente, o cerne da questão: a gestão da coisa pública. O Estado era ineficiente para arrecadar e descontrolado para gastar.

Com a hiperinflação, o planejamento orçamentário e financeiro do Estado, por sua vez, também se via prejudicado. Era praticamente impossível estimar, com razoável precisão, a receita e fixar a despesa, principalmente para os pequenos municípios, em um cenário com a inflação atingindo mais de 4.000 % (quatro mil pontos percentuais) ao ano.

Por outro lado, o atraso no pagamento de folha de pessoal, por dois ou três dias, propiciava rendimentos financeiros capazes de custear outras despesas, o que compensava a baixa arrecadação de recursos.

Assim, o orçamento público era visto mais como peça necessária para controle contábil das receitas e despesas do que instrumento de planejamento.

De outra sorte, a estabilidade econômica, iniciada em 1994, com o Plano Real, deu início a uma nova forma de gerir a coisa pública.

Se por um lado a política econômica revelava novas perspectivas, a Administração Pública passou a sofrer com a precariedade do planejamento orçamentário e financeiro. Era necessário que a atividade financeira do Estado se adequasse a nova realidade e facultasse ao cidadão que gozasse, efetivamente, dos direitos garantidos pela Constituição. Era necessário que a dívida pública, o déficit público, fossem administrados com coerência e sob regras claras. Era necessário que o Estado planejasse coerentemente sua atividade financeira.

Em 1998, as emendas constitucionais 19 (Reforma Administrativa) e 20 (Reforma da Previdência) apontaram para necessidade de correção de rumos e de mudanças na gestão pública.

Em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), regulamentando os artigos 163 e 169 da Constituição Federal – este último com alterações feitas pela Emenda Constitucional 19 - e complementando, com coerência e precisão, a Lei 4.320/1964, ao ponto que erigiu normas de finanças públicas para gestão fiscal responsável, abriu novo horizonte à Administração Pública no tocante a sua atividade financeira.

As leis orçamentárias, já expressamente explicitadas no texto constitucional, passaram a ter uma nova roupagem. As administrações se viram obrigadas a planejar suas atividades e buscar eficiência na gestão. Planejamento, transparência, controle e responsabilidade, pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, se tornaram os novos paradigmas da gestão da coisa pública.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

A Constituição Federal, em seu artigo 165, estabeleceu como principais instrumentos de planejamento público as leis orçamentárias: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

O arcabouço do planejamento público foi estabelecido com primazia pela Constituição. As leis orçamentárias representam os pilares do planejamento e da gestão na Administração Pública brasileira.

A aprovação dos instrumentos de planejamento público, por meio de lei, lhes confere legitimidade, vez que amplia a discussão da política fiscal do Governo e propicia mais acompanhamento por parte de toda sociedade.

É necessário que haja compatibilidade plena entre as leis orçamentárias. O processo de planejamento público prevê articulação, integração e compatibilidade entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

No âmbito municipal, além das leis orçamentárias descritas no art. 165 da Constituição Federal, a Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades – prevê o Plano Diretor como parte integrante do processo de planejamento municipal.

Para melhor compreensão do processo orçamentário preconizado na Constituição Federal, os instrumentos de planejamento público serão avaliados separadamente nos próximos tópicos.

2.1. Plano Diretor

O Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, em seu art. 40, prevê que o plano diretor é “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. O parágrafo primeiro do artigo citado, por sua vez, prevê que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

Assim, na esfera municipal, o plano diretor ganha status de nortear, além da política de desenvolvimento urbano, as próprias leis orçamentárias, sendo considerado, também, como instrumento de planejamento público.

O plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes ou que se enquadrem nas hipóteses previstas no artigo 41 do Estatuto das Cidades, deve ser instituído por lei municipal com participação de toda sociedade.

De maneira ampla, o plano diretor visa organizar o crescimento e o funcionamento da Cidade. Preconiza uma visão de futuro de, no mínimo, 10 (dez) anos.

O plano diretor, no processo de planejamento orçamentário anual, paira sob as leis orçamentárias, indicando diretrizes e prioridades que, necessariamente, devam ser incluídas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

Em nível municipal, portanto, o planejamento público não se restringe as leis orçamentárias previstas na Constituição Federal.

2.2. Plano Plurianual

O parágrafo primeiro, do artigo 165, da Constituição Federal determina:

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.

De maneira resumida, o plano plurianual é o instrumento de planejamento que organiza em programas todas as ações desenvolvidas pela Administração, assegurando o alinhamento destes com a orientação estratégica do Administrador e com as provisões de recursos por área. É, ou deveria ser, a materialização das promessas de campanha, do

programa de governo. Deve ser estruturado em programas e orientado para obtenção de resultados.

Constituiu-se em um poderoso instrumento de gestão, utilizado na otimização da aplicação dos recursos disponíveis - integração de planejamento, orçamento e gestão. Atua na orientação estratégica do governo, definindo as metas e prioridades para um período de 4 (quatro) anos, iniciando no 2º (segundo) ano de um governo e terminando no 1º (primeiro) ano do governo seguinte. Deve conter a previsão de despesas de capital e das despesas de duração continuada.

Constituem-se nos principais objetivos do plano plurianual: 1) organizar sob a forma de programas todas as ações desenvolvidas pela Administração, assegurando o alinhamento destes com a orientação estratégica do Administrador e com as provisões de recursos por área; 2) desenvolver e aprimorar o planejamento, orçamento e gestão por programas em todos os órgãos da Administração.

Como ferramenta de gerenciamento, o plano plurianual deve dotar os administradores públicos de um sistema gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a obtenção dos resultados pretendidos.

O plano deve criar condições para avaliação e mensuração dos indicadores e dos efeitos destes sobre a realidade e, a partir de avaliação anual, compatibilizar a alocação de recursos orçamentários com a capacidade de execução e geração de resultados dos programas.

O plano plurianual compõe-se basicamente de dois grandes módulos: 1) a Base Estratégica; e, 2) os programas.

A base estratégica constitui-se de uma análise da situação econômica e social e da definição das diretrizes (objetivos gerais do plano plurianual).

A análise da situação econômica e social, do momento, serve de referência para definição das possibilidades quanto ao alcance do cenário almejado – futuro idealizado para o País, Estado ou Município.

A definição das diretrizes implica no estabelecimento das ações a serem executadas para transformar a realidade social e econômica analisada. Identificar potencialidades, vantagens, tendências e obstáculos que serão estrategicamente avaliados e organizados com vistas ao alcance dos resultados pretendidos.

Os objetivos expressam a vontade de solucionar demandas, carências ou problemas. Cada diretriz pode gerar um ou mais objetivos. Cada objetivo gera um programa de governo.

Os Programas representam um conjunto articulado de ações, estruturas e pessoas motivadas ao alcance de um objetivo comum. Esse objetivo é concretizado num resultado (solução de um problema ou atendimento de uma demanda da sociedade), expresso pela evolução de indicadores, possibilitando-se, assim, uma avaliação objetiva da atuação do governo.

Os programas visam conferir maior visibilidade aos resultados e benefícios gerados para a sociedade, garantindo objetividade e transparência à aplicação dos recursos públicos.

A denominação dos programas deve traduzir, de forma sintética, os propósitos do programa. A denominação é a forma pela qual o programa é conhecido na sociedade (Ex.: Manutenção do Ensino Fundamental).

Cada programa deve ter claramente expresso seu objetivo, os indicadores associados ao objetivo, o público alvo, as ações e as metas estabelecidas.

O objetivo do programa deve expressar o problema que se busca combater ou a demanda que se pretende atender. O objetivo do programa, sempre mensurável por um indicador, expressa a busca de um resultado, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão (Ex.: Assegurar a equidade nas condições de acesso, permanência e êxito escolar do aluno no ensino fundamental e melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB).

Ao objetivo devem estar associados um ou mais indicadores, por meio dos quais se medem os resultados alcançados e se avalia a efetividade do programa. Definido o indicador, deve-se apontar o seu valor mais recente (índice atual), a data da apuração e o valor esperado ao final do PPA (índice final do PPA) (Ex.: IDEB mais recente, 3,5; IDEB desejado no final, 4,0).

O programa deve indicar, também, seu público alvo, identificando e quantificando a população, comunidades, instituições beneficiadas direta e legitimamente pelos resultados almejados pelo programa (Ex.: Alunos matriculados nas escolas públicas do ensino fundamental: 800 alunos).

As ações são instrumentos de programação que visam combater as causas do problema que originou o programa. Podem ter características de investimento ou de prestação ou manutenção de serviços. As ações têm sempre um produto associado que visa preencher as lacunas deixadas pelas causas identificadas (Exemplos.: Construção de salas de aula, capacitação de professores, modernização de equipamentos escolares, desenvolvimento de atividades extracurriculares).

Para cada ação são estabelecidas metas a serem alcançadas. As metas representam a quantificação do que será feito. Traduzem a quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada (se for o caso), por cada ação num determinado período (Ex.: Ofertar todas as séries do ensino fundamental da 1ª a 9ª).

As ações podem ser subdivididas em atividades, projetos e operações especiais.

As atividades se caracterizam como conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (Ex. Distribuição de merenda escolar).

Os projetos, por sua vez, são um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo (Ex.: construção de sala de aula).

A diferença básica entre atividades e projetos é, justamente, a limitação temporal presente no segundo tipo de ação.

De outra sorte, as operações especiais não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta ao Estado sob a forma de bens ou serviços (Ex.: Pagamento do serviço da dívida).

Na fase de consolidação dos programas que compõem o plano plurianual é necessário que haja perfeita compatibilidade com os recursos estimados para o período e, ainda, que sejam evitadas duplicidades de programas.

O plano plurianual elaborado da maneira correta, sobretudo no tocante a compatibilização de seus programas com os recursos previstos para arrecadação, facilitará sobremaneira a elaboração das demais peças orçamentárias, eis que dele serão extraídas as orientações do planejamento público.

2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

De acordo com o Constituição Federal, artigo 165, parágrafo segundo:

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.

As funções constitucionalmente previstas para a lei de diretrizes orçamentárias, por si só, já revelam sua importância como instrumento de planejamento públicos. Definir as

metas e prioridades da administração, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre alterações na legislação tributária, são funções extremamente importantes e que legitimam a peça orçamentária anual eis que, antes mesmo de sua elaboração, haverá um norte legal a ser seguido.

Entretanto, após a sanção da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei de diretrizes orçamentária passou a ser dotada de funções, também de extrema relevância, que lhe conferiram um formato melhor elaborado e conteúdo mínimo plausível com o planejamento público a que se destina.

Assim, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei de diretrizes orçamentária deve dispor, além das previsões dispostas na Constituição: 1) sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; 2) sobre os critérios e forma de limitação de empenho, a fim de garantir o atingimento das metas de resultados primário e nominal; 3) sobre normas relativas a controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos; e, 4) condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determinou, ainda, que deve integrar a lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais e, também, o Anexo de Riscos Fiscais.

Com a determinação do conteúdo mínimo da lei de diretrizes orçamentárias, sobretudo de seus anexos, esse instrumento de planejamento orçamentário passou a ser visto, principalmente em nível municipal, com maior clareza, eis que deixou de apresentar apenas diretrizes genéricas.

No Anexo de Metas Fiscais devem ser fixadas as metas de Receita, Despesa, Resultado Primário, Resultado Nominal e Montante da Dívida Pública a serem observados no exercício financeiro a que se refere, além de sinalizar com metas fiscais para os dois exercícios seguintes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, §2º) definiu demonstrativos que devem compor a lei de diretrizes orçamentárias quais sejam: 1) as Metas Fiscais propriamente ditas; 2) avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior; 3) Comparativo com as metas fiscais dos três exercícios anteriores revelando consistência; 4) Evolução do patrimônio líquido nos 3 últimos exercícios, destacando a origem e a aplicação de recursos da alienação de bens; 5) Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; 6) Estimativa e compensação da renúncia de receita; e, 7) Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O outro importante anexo da LDO previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal é o Anexo de Riscos Fiscais que é o demonstrativo onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Como boa peça de planejamento, a lei de diretrizes orçamentárias, a partir de um cenário traçado, com base em critérios objetivos e dados reais, projeta metas claras e com indicadores concretos e, ante alterações no cenário projetado, prevê mecanismos para correção de rumos de forma a atingir o resultado almejado, consubstanciado essencialmente no equilíbrio fiscal.

2.4. Lei Orçamentária Anual

A lei orçamentária anual é o instrumento de planejamento público que traz previsão de todas as receitas e a autorização das despesas públicas. As fontes de receitas são definidas e as despesas são detalhadas por órgãos e por função, sempre expressas em valores monetários.

Estão contidos na lei orçamentária anual os programas, subprogramas, projetos e atividades que devem contemplar, necessariamente, as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, com os recursos necessários ao seu cumprimento.

De acordo com o princípio da universalidade do orçamento, todas as receitas e despesas devem estar contidas na lei orçamentária anual e, conforme princípio da exclusividade, a lei não deve conter matérias estranhas a estimativa de receita e realização de despesas.

A lei orçamentária anual se compõe de duas partes. 1) O texto legal, propriamente dito, que dispõe sobre a estimativa da receita, a fixação da despesa, e ainda, a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e a contratação de operações de crédito. 2) Os anexos, que contém a programação orçamentária, que permite verificar como serão alocados os recursos públicos.

A partir da previsão de arrecadação, já apurada na lei de diretrizes orçamentárias e, se necessário, ajustada, é composta a despesa orçamentária, considerando primeiramente as despesas obrigatórias e em seguida as discricionárias, a fim de assegurar o equilíbrio orçamentário e financeiro na execução.

Assim, o plano plurianual traça o planejamento em nível macro, a lei de diretrizes orçamentárias aponta as prioridades e traz orientações gerais, e a lei orçamentária anual aloca os recursos orientando a execução do que foi planejado.

3 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Atualmente, o Estado é visto como um grande prestador de serviços públicos, atuando como pessoa jurídica de direito público que deve cumprir com as suas obrigações. Ao Estado cabe, em face de demandas crescentes, garantir a efetivação de direitos fundamentais ao cidadão.

A conciliação do custeio das políticas de saúde, educação, pagamento de aposentadorias, gastos do Poder Judiciário, manutenção e proteção dos bens públicos, pagamento da dívida pública, são algumas hipóteses em que o Estado deve atuar para alcançar objetivos fundamentais preconizados no artigo 3º da Constituição da República.

Para arcar com os gastos decorrentes do Estado Social, caracterizado pelos direitos sociais, conforme discutido no tópico anterior, é necessário que haja recursos financeiros. Sem recursos a garantia dos direitos fundamentais se distancia da realidade, tornando-se meta que não pode ser cumprida.

Atualmente, o Estado é visto como um grande prestador de serviços públicos, atuando como pessoa jurídica de direito público que deve cumprir com as suas obrigações. Ao Estado cabe, em face de demandas crescentes, garantir a efetivação de direitos fundamentais ao cidadão.

Por outro lado, mesmo com a disponibilidade de recursos, a execução das políticas públicas exige do Poder Público que suas atividades se deem de forma planejada, com alto nível de detalhamento e transparência.

De um lado tem-se o poder do Estado de captar recursos junto às pessoas, físicas ou jurídicas, de outro as necessidades coletivas e do próprio Estado. A gestão das finanças públicas deve primar pelo ótimo equilíbrio entre a obtenção de recursos (receitas) e o atendimento das necessidades coletivas e do Estado (despesas).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000, sobretudo com definição de novas funções para a lei de diretrizes orçamentárias, a gestão planejada e transparente teve novos delineamentos.

O mérito da lei não se resume a ampliação da responsabilidade dos agentes públicos. A lei cuidou de criar mecanismos que viabilizam a gestão fiscal responsável.

A estabilização da economia e consequente aumento do investimento de recursos estrangeiros no país só foi possível graças ao novo paradigma de gestão das finanças públicas, pautado no equilíbrio entre receitas e despesas, no controle e na transparência.

Neste contexto, as leis orçamentárias deixaram de ser meras peças de ficção, tal qual ocorria no período de hiperinflação, e passaram a ser, de fato, os principais instrumentos para consecução de políticas públicas alinhadas com os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

O orçamento, desta forma, caracteriza-se como instrumento voltado à concretização dos direitos sociais, notadamente os previstos no art. 6º da Constituição Federal, neste ponto percebe-se a relação entre políticas públicas e lei orçamentária.

O orçamento público é peça que impõe à Administração Pública a ordenação e publicidade dos gastos das verbas públicas. Este instituto tem caráter de norma pública por ter sua gênese no texto constitucional.

O Estado, por meio do agente político escolhido democraticamente, opta pelas políticas públicas priorizadas em sua proposta de governo e as torna públicas e legítimas nas leis orçamentárias que são devidamente analisadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

A gestão responsável, sob o prisma de não se gastar mais do que se arrecada, sem entrar no mérito de questões afetas a moralidade e a probidade, com melhor planejamento de gastos, trouxe uma nova perspectiva para a implantação de políticas públicas realmente compatíveis com os direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

Assim, gestores públicos da união, dos estados e dos municípios, tem a oportunidade de coordenar suas ações de forma que todo planejamento governamental esteja contemplado nas leis orçamentárias.

O plano plurianual ordena os investimentos e principais programas, conferindo cunho de continuidade à gestão pública – deve representar o plano de governo do eleito.

A lei de diretrizes orçamentárias orienta a elaboração do orçamento e estabelece metas e prioridades para o exercício.

O orçamento anual, elaborado nesse contexto, cuida da execução das políticas públicas e dos programas de governo.

A forma encontrada para dotar os orçamentos como instrumentos de planejamento é a sistemática do Orçamento Programa. O paradigma de Orçamento Programa não implica em desprezo à regra básica de que os gastos estão limitados à receita. O orçamento é peça de

planejamento de governo e tem que ser respeitada como tal. Assim a responsabilidade fiscal, que se buscou a partir do início deste século, tem que ser alvo dos gestores públicos, sendo um caminho para realização de direitos fundamentais. O equilíbrio nas contas públicas serve de instrumento para oferta de serviços necessários à população, que se caracterizam nos direitos denominados sociais.

Não se pode esquecer que apenas e tão somente o desenvolvimento econômico experimentado nos últimos anos possibilitou a implantação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais.

De outra sorte, considerando a relevância da elaboração de peças orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual – condizentes com os anseios da sociedade, faz-se necessária além da participação popular o envolvimento sério e comprometido dos representantes das três esferas de poder.

O orçamento caracteriza-se como peça obrigatória na previsão das escolhas pertencentes à função administrativa para a concretização de políticas públicas, cabendo ao Poder Executivo estabelecer qual política precederá a outras. O Poder Legislativo manifesta sua participação quando aprova ou altera as escolhas feitas pelo Executivo. Ao Poder Judiciário, em decorrência do Estado Democrático de Direito que legitima sua participação na concretização das políticas públicas, cabe sua atuação em casos de flagrante inconstitucionalidade, mas, ainda mais relevante, quando as escolhas administrativas ou legislativas não guardem consonância com os objetivos do Estado.

A democratização do orçamento, incluindo a participação do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e sociedade, constitui elemento essencial para garantia de políticas públicas eficientes e proporcionais à necessidade da população.

Atualmente, como exemplo de intercâmbio entre os agentes estatais têm-se o amplo e salutar diálogo entre o Poder Executivo e Ministério Público para se buscar adequações no orçamento público incluindo dotações próprias para efetivação de direitos fundamentais, que deve ser incentivado previamente à busca da tutela jurisdicional.

Entretanto, um dos pilares básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal – a transparência da gestão fiscal, não tem sido observada da forma necessária. As audiências públicas, em grande parte, se limitam a cumprir a formalidade legal. Com a falta de diálogo com a sociedade é comum que peças orçamentárias reflitam a vontade de pessoas ou de grupos, sem congruência no estabelecimento de prioridades que, conseqüentemente, podem levar ao não atendimento de demandas consagradas como direitos fundamentais do cidadão.

CONCLUSÃO

O recente período de estabilidade econômica vivenciado no Brasil e sua interrupção drástica demonstram com clareza que a efetivação de políticas públicas e, por conseguinte, o atingimento dos objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil, somente podem ser concretizados a partir de gestão fiscal responsável, calcada em coerente planejamento orçamentário.

A legislação infraconstitucional atinente ao Direito Financeiro delinea objetivos claros, determinando as funções e atributos das leis orçamentárias, que são os instrumentos basilares de planejamento público.

O sistema de planejamento orçamentário brasileiro, sobretudo com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, aponta caminhos para o equilíbrio fiscal como apresenta passos para correção de rumos em caso de falhas ou ocorrência de fatores externos capazes de alterar as metas iniciais.

Assim, a busca pelo equilíbrio fiscal representa a possibilidade de atendimento das necessidades públicas. A política fiscal, além de impulsionar a economia, deve primar pela responsabilidade fiscal. Não se pode gastar mais do que se arrecada.

Os resultados de uma gestão fiscal responsável são sentidos em pequeno espaço de tempo na concretização de direitos fundamentais através de políticas públicas eficientes e, persistindo a responsabilidade, tendem a se consolidar até mesmo diante de eventuais crises mundiais.

Desta forma, buscou-se no artigo demonstrar que o planejamento orçamentário, calado na responsabilidade da gestão fiscal é imprescindível para efetivação de políticas públicas capazes de garantir ao cidadão o atendimento de suas necessidades, conforme preconiza a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. Tradução Zilda Hutchinson. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das Ações Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. Ed. atual. 11 tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Jurisprudências*. Brasília, DF. Acesso em: 20/12/2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova ed. 13 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O orçamento e a ‘Reserva do Possível’: Dimensionamento no Controle Judicial de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CINTRA, Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 9 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2014.

DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 13 ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FINK, Daniel et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

GOMES JÚNIOR, Luis Manoel. *Curso de Direitos Processual Coletivo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

GRINOVER, Ada Pelegrini. *O controle de políticas públicas pelo poder judiciário*. *Revista de Processo*. Ano 33. N 164, São Paulo, RT, out 2008, 9 – 28.

_____. *Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil*. s.n.t.

GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GUSTIN, Miracy B. S; DIAS, Maria Teresa Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4 ed. ver.e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. XXXXXXXXX: Editora Atlas, 2010.

HORVATH e OLIVEIRA. Manual de Direito Financeiro. 6ª edição. São Paulo: Rvista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.