GIOVANNA MONTELLATO STORACE ROTA

Anualidade orçamentária e contratos administrativos

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Professor Associado Dr. José Mauricio Conti.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo - SP
2018

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Rota, Giovanna Montellato Storace
Anualidade orçamentária e contratos administrativos / Giovanna Montellato Storace Rota ; orientador José Mauricio Conti -- São Paulo, 2018.
175 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Orçamento público. 2. Anualidade orçamentária. 3. Plurianualidade orçamentária. 4. Contratos administrativos. 5. Consensualidade administrativa. I. Conti, José Mauricio, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: ROTA, Giovanna Montellato Storace Rota
Título: Anualidade orçamentária e contratos administrativos

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Para Vítor,
companheiro de vida

Agradecimentos

Ao Professor José Mauricio Conti pela cuidadosa orientação, pela confiança depositada em mim nas oportunidades acadêmicas com as quais me presenteou e pela inspiração constante no estudo e na pesquisa do Direito Financeiro.

Aos professores Fernando Dias Menezes de Almeida e Carlos Ari Sundfeld, pelas atenciosas observações na banca de qualificação.

Aos meus pais, Andrea e Paulo, pelo exemplo vivo de dedicação ao saber, que é absorvido, construído e propagado.

Ao meu irmão Stefano, por me lembrar da importância daquilo que acreditamos e queremos.

A minha avó Rita, pelo amor e pelo altruísmo.

Às minhas amigas Keryma, Thaís, Paulinha, Tainá, Laís e Paula, pelo interesse, pela motivação e pela certeza de um lugar seguro para rir ou para chorar.

Ao meu companheiro Vítor, pelo incentivo e apoio nos meus desafios e pela felicidade cotidiana que me permite enfrentá-los.

Resumo

ROTA, Giovanna Montellato Storace. **Anualidade orçamentária e contratos administrativos**. 2018. 175 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Essa dissertação de mestrado se debruça sobre a relação entre a anualidade orçamentária, enquanto característica peculiar da lei orçamentária, e os contratos administrativos. A pesquisa analisa o conflito entre a vinculação da Administração Pública a esses contratos, notadamente os plurianuais, e a necessidade de autorização legislativa anual, elemento essencial do orçamento público, para a realização das despesas públicas necessárias ao cumprimento das obrigações contratualmente assumidas. Explora-se a noção de orçamento público, discorrendo-se sobre o seu conceito, origem e evolução, bem como a configuração do sistema orçamentário brasileiro e do ciclo orçamentário, de elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos. Em seguida, estuda-se a periodicidade orçamentária, no que são tratados aspectos como exercício financeiro e despesas plurianuais, para ponderar sobre a anualidade ou plurianualidade orçamentária e questionar a anualidade orçamentária enquanto princípio ou regra jurídica. Avança-se para apresentar a evolução da teoria do contrato administrativo, posicionando sua inserção na tendência de atuação da Administração Pública pela consensualidade administrativa, marcada, entre outros aspectos, pela ampliação do conceito de legalidade, enquanto meio de controle e vinculação da Administração Pública, de modo a admitir a sua assunção de obrigações pela via dos contratos administrativos. Feitas essas considerações do trabalho, centra-se no exame de direito positivo da relação entre orçamentos públicos e contratos administrativos por meio da análise de disposições das Leis nº 8.666/93, nº 8.987/95, nº 9.074/95 e nº 11.079/04, bem como do Decreto nº 9.046/17. Após

destacar a tendência à plurianualidade dos contratos administrativos e a insuficiência do tratamento normativo do ponto de convergência entre anualidade orçamentária e contratos administrativos, o trabalho examina propostas de alterações normativas, formuladas pela doutrina ou em debate no âmbito do Poder Legislativo, como o *carry-over*, as dotações orçamentárias plurianuais, a inclusão das despesas contratuais dentre as despesas obrigatórias, a atribuição de tratamento privilegiado às despesas contratuais e o projeto de Lei de Qualidade Fiscal. Ao final, retoma-se a questão de pesquisa, observando que os vícios do ciclo orçamentário têm minimizado a manifestação do conflito entre anualidade orçamentária e contratos administrativos e oferecendo considerações críticas e prospectivas ao tratamento da relação entre anualidade orçamentária e despesas públicas decorrentes de contratos administrativos, em especial aqueles cuja duração ultrapasse um exercício financeiro.

Palavras-chave: anualidade orçamentária; plurianualidade orçamentária; orçamento público; contratos administrativos; consensualidade administrativa.

Abstract

ROTA, Giovanna Montellato Storace. **Budget annuality and administrative contracts**. 2018. 175 p. Dissertation (Master of Laws) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

This dissertation focuses on the relation between budget annuality, as a public budget's peculiar feature, and administrative contracts. The research explores the conflict between the Public Administration's binding to these contracts, especially the multi-annual ones, and the need for annual legislative authorization, as an essential element of the public budget, for the execution of public expenditures required to fulfill these contractual obligations. Is explored the notion of public budget, scanning its concept, origin and evolution, as well as Brazilian budget system and budget cycle, meaning the elaboration, execution and control of public budgets. Then, is studied the budget periodicity, from aspects such as financial year and multi-annual expenditures, considering budget annuality and multi-annuality and questioning whether budget annuality is a principle or legal rule. It advances to present the evolution of the administrative contract theory, positioning it in the administrative consensuality trend, marked, among other aspects, by the extension of legality's concept, as a means of public control and binding, in order to allow the Public Administration to assume obligations through administrative contracts. Considering this, the research focuses on examining the connection between public budget and administrative contracts by analyzing Brazilian laws nº 8.666/93, nº 8.987/95, nº 9.074/95 and nº 11.079/04, as well as Decree nº 9.046/17. After highlighting the multi-annual administrative contracts trend and the shortcoming normative treatment given to the relation between budget annuality and administrative contracts, the paper examines proposals for normative changes, such as carry-over, multi-annual appropriations, the inclusion of contractual expenditures among

compulsory expenditures, privilege treatment to contractual expenditures and the Lei de Qualidade Fiscal (Fiscal Quality Law) draft. Finally, the research question is retaken, noting that the flaws in the budget cycle have reduced the manifestation of the conflict between budget annuality and administrative contracts and offering critical and prospective considerations to the treatment of the relation between budget annuality and public expenditures concerning administrative contracts, especially those whose duration exceeds the financial year.

Keywords: budget annuality; multi-annual budget; public budget; administrative contracts; administrative consensuality.

Sumário

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS DE PESQUISA 15
1.1. Justificativa e problema de pesquisa 15
1.2. Questões e hipóteses de pesquisa 17
1.3. Metodologia de pesquisa 18
2. ORÇAMENTOS PÚBLICOS 21
2.1. Conceito de orçamento público 21
2.2. Origem e evolução do orçamento público 22
2.3. Sistema orçamentário brasileiro 26
2.3.1. Lei orçamentária anual 26
2.3.2. Lei de diretrizes orçamentárias 28
2.3.3. Plano plurianual 30
2.3.4. Sistema orçamentário brasileiro e planejamento 31
2.4. Ciclo orçamentário 35
2.4.1. Elaboração das leis orçamentárias 36
2.4.1.1. Fase administrativa 36
2.4.1.2. Fase legislativa 47
2.4.2. Execução da lei orçamentária 53
2.4.2.1. Etapas de execução da despesa pública 54
2.4.2.2. Instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária 56
2.4.2.3. Natureza jurídica do orçamento público 63
2.4.3. Controle da lei orçamentária 69
3. ANUALIDADE E PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA 77
3.1. Anualidade orçamentária 77
3.2. Exercício financeiro 82
3.3. Regimes de receitas e despesas 82

3.4. Despesas plurianuais 83
3.4.1. Programas de duração continuada 85
3.4.2. Despesas obrigatórias de caráter continuado 87
3.4.3. Créditos especiais e extraordinários 88
3.4.4. Restos a pagar 89
3.5. Plurianualidade orçamentária 93
3.6. Anualidade orçamentária: princípio ou regra? 94
4. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA 99
4.1. Teoria do contrato administrativo 99
4.2. Consensualidade administrativa 102
4.3. Legalidade e consensualidade administrativa 105
5. ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 111
5.1. Lei nº 8.666/93 111
5.2. Concessões (Leis nº 8.987/95, nº 9.074/95 e nº 11.079/04) 121
5.3. Decreto nº 9.046/17 131
5.4. Duração dos contratos administrativos 132
6. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS 135
6.1. Carry-over 135
6.2. Dotações orçamentárias plurianuais 141
6.3. Despesas contratuais como despesas obrigatórias 143
6.4. Tratamento privilegiado das despesas contratuais 143
6.5. Lei de Qualidade Fiscal 145
7. CONCLUSÃO 151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 163

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS DE PESQUISA

1.1. Justificativa e problema de pesquisa

O presente trabalho encontra-se inserido na linha de pesquisa *Direito Financeiro na Constituição* e no projeto acadêmico *Orçamento Público: planejamento, gestão e controle*. Dentro desse parâmetro, a pesquisa recai, em especial, sobre a característica de periodicidade ou anualidade dos orçamentos públicos e sua interação com os contratos administrativos.

Como se trata de uma pesquisa jurídica, há consequente delimitação do tema e do objeto de estudo. Assim, a análise teve por foco a Constituição Federal, os diplomas legais, a doutrina jurídica sobre o tema e os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional que porventura façam modificações relacionadas à anualidade orçamentária atualmente consagrada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O orçamento público propriamente dito e executável consiste na lei orçamentária anual, que possui características peculiares que a distinguem das demais leis. Uma dessas peculiaridades é a sua natureza temporária, ou seja, o fato de que ela possui a validade de somente um exercício financeiro.[1] No ordenamento jurídico brasileiro, essa periodicidade foi concretizada como anualidade, conforme se observa no artigo 165, III, da Constituição Federal, e no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 4.320/64.

Essa anualidade, ao criar a necessidade regular e periódica de que a lei orçamentária seja aprovada pelo Poder Legislativo, ainda confere efetividade à função de controle político do orçamento público e um caráter democrático à autorização de despesas e alocação dos recursos públicos.

---

[1] CONTI, José Mauricio. Orçamento impositivo é avanço para administração. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 157.

Contudo, o ordenamento jurídico também prevê a existência do plano plurianual, um instrumento legal de planejamento da ação governamental válido por quatro anos, que deve estabelecer as diretrizes, metas e objetivos da Administração Pública relativos às despesas de capital e às despesas dos programas de duração continuada.

A própria Constituição Federal criou uma relação entre as duas normas, ao determinar, em seu artigo 165, parágrafo 7º, que "[o]s 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". Ou seja, há a necessidade de compatibilização dos orçamentos fiscal e de investimentos, compreendidos na lei orçamentária anual, com o plano plurianual.

Isto posto, colocam-se alguns motivos que justificam a realização dessa pesquisa.

Observa-se que a periodicidade ou anualidade da lei orçamentária, enquanto peculiaridade desse tipo de norma, merece uma análise profunda de sua concretização. A anualidade orçamentária é uma construção de natureza jurídica, pois a Administração Pública tem atividade contínua, que não se encerra a cada exercício financeiro. Com isso, nem todas as despesas conseguem ser executadas dentro do exercício financeiro gerando, por exemplo, os restos a pagar. Além disso, existem despesas que, por sua própria natureza, têm duração continuada e superior a um ano, não podendo ser totalmente compreendidas na anualidade orçamentária.

Esse conflito aparece de forma acentuada no caso dos contratos administrativos. A doutrina do Direito Administrativo evolui no sentido de que o contrato vincula a Administração Pública, mitigando as assimetrias de posições jurídicas entre o Poder Público e os particulares nesse tipo de relação e limitando o uso do argumento do "interesse público" pela Administração Pública como escape ao

cumprimento de obrigações contratuais.[2] Desse modo, ao celebrar um contrato, a Administração Pública assume uma obrigação e, sendo essa obrigação pecuniária, requer dotações orçamentárias para ser cumprida.

Nesse ponto, tem-se um aspecto de atrito com as normas orçamentárias. Se, por um lado, a Administração Pública, ao celebrar contratos administrativos, assume obrigações, por outro, depende da autorização orçamentária legislativa anual para cumpri-las. A questão se torna ainda mais complexa ao considerar-se os contratos administrativos plurianuais, vez que o processo de autorização das despesas pelo Poder Legislativo deverá ser repetido a cada ano, situação na qual a anualidade orçamentária e os seus limites ficam em evidência.

Esse conflito presente no ordenamento jurídico brasileiro requer um estudo aprofundado, que se objetiva empreender ao longo dessa dissertação. Para tanto, mapeiam-se as normas que regem as despesas plurianuais – ou, ao menos, as despesas que ultrapassam o limite de determinado exercício financeiro – e a relação entre as normas orçamentárias e os contratos administrativos, a fim de analisar os diversos aspectos desse conflito e suas possíveis soluções.

1.2. Questões e hipóteses de pesquisa

De acordo com o já exposto, a principal questão que guia o desenvolvimento dessa pesquisa é: *como o ordenamento jurídico e a doutrina jurídica lidam com o conflito entre a anualidade orçamentária e os contratos administrativos?*

Com base nas pesquisas preliminares, a hipótese de pesquisa é a de que esse conflito não tem uma solução definida pelo

---

[2] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. In: *Revista do Advogado*, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, ano XXIX, nº 107, p. 74 – 82, dez. 2009.

ordenamento jurídico e não é abordado diretamente pela doutrina jurídica.

Assim, a pesquisa também será norteada por outras questões acessórias: *qual a importância da autorização legislativa no sistema orçamentário brasileiro?, qual o papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário?, como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a anualidade orçamentária?, como o ordenamento jurídico brasileiro regula as despesas plurianuais?, como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a vinculação da Administração Pública aos contratos administrativos?* e *como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a relação entre o orçamento público e os contratos administrativos?*

Na busca pelas respostas dessas questões espera-se determinar os pontos principais do conflito entre a anualidade orçamentária e os contratos administrativos plurianuais e encontrar parâmetros para lidar com esse conflito.

1.3. Metodologia de pesquisa

A metodologia dessa pesquisa consiste no levantamento, leitura e análise dos diplomas legais e dos textos doutrinários sobre os temas a serem explorados, em especial documentos que abordem (a) o planejamento governamental e a relação entre as leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e lei orçamentária anual), (b) a participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, (c) a anualidade orçamentária, (d) a vinculação da Administração Pública a obrigações oriundas de contratos administrativos, (e) a relação entre orçamento público e contratos administrativos.

Convém registrar que não foram incluídas no objeto de pesquisa decisões judiciais e administrativas, vez que a atividade de controle exercida pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas sobre o orçamento público ainda é fenômeno incipiente, predominando, nessa função o controle político do Poder Legislativo.

Os diplomas normativos considerados nessa pesquisa foram a Constituição Federal, inclusive o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a Lei nº 4.320/64, a Lei

Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as leis que regulam os contratos administrativos incluídos no escopo do estudo (Lei nº 8.666/93, Lei nº 8.987/95, Lei nº 9.074/95 e Lei nº 11.079/04),[3] e algumas normas infralegais que serão pontuadas ao longo da dissertação. Também foi analisado o Projeto de Lei Complementar nº 295/16 da Câmara dos Deputados (antigo Projeto de Lei Complementar nº 229/09 do Senado Federal), conhecido como projeto da Lei de Qualidade Fiscal, que pretende substituir a Lei nº 4.320/64 e alterar a Lei Complementar nº 101/00.

Os livros jurídicos foram selecionados a partir do sistema Dedalus da Universidade de São Paulo, os artigos científicos publicados em periódicos jurídicos foram selecionados a partir da base de dados Ius Data da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e as dissertações de mestrado e teses de doutorado foram selecionadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, sem prejuízo de demais materiais de outras fontes que se mostraram relevantes para a pesquisa, especialmente coletâneas de artigos no formato de livros, que não aparecem nas bases bibliográficas utilizadas. Todas as pesquisas nos bancos de dados foram atualizadas até 24 de outubro de 2017.

No sistema Dedalus foi utilizado o termo "orçamento público", em "todos os campos", na base para busca na Faculdade de Direito, gerando 202 resultados. Também foi utilizado o termo "contrato administrativo", gerando 220 resultados. Desses resultados, os livros relevantes foram selecionados a partir do título, da indexação de assuntos do sistema Dedalus e, em alguns casos, do índice do livro. O termo "direito financeiro" foi descartado por gerar um número muito grande de resultados. Em contrapartida, foram incluídos no material de pesquisa todos os manuais ou livros clássicos gerais sobre

[3] Embora essas não sejam as únicas leis que regem contratos administrativos, na concepção do termo adotada nesse trabalho, tais leis foram selecionadas por sua relevância na organização da atividade contratual da Administração Pública, refletida na especial atenção dada pela doutrina a essas espécies contratuais.

a disciplina disponíveis na Biblioteca Departamental de Direito Econômico, Financeiro e Tributário ou na Biblioteca Circulante da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo que não constaram dos resultados pelo termo “orçamento público”.

No sistema Ius Data foram utilizados os termos “direito financeiro”, “orçamento” e “contrato administrativo” em “todos os campos” nos idiomas português, inglês, francês e espanhol, que geraram, respectivamente, 336, 274 e 828 resultados. Desses resultados, os artigos científicos relevantes foram selecionados a partir do título e da indexação de assuntos do sistema Ius Data.

A escolha pelo uso de termos abrangentes como “direito financeiro”, “orçamento”, “orçamento público” e “contrato administrativo” na opção “todos os campos” nos sistemas Dedalus e Ius Data teve por fundamento a observação de que o uso de termos mais específicos, como “anualidade orçamentária”, ou a seleção de campos determinados, como “título” ou “assunto”, tinha resultados de pesquisa muito restritos e não selecionava textos doutrinários relevantes para o trabalho. Assim, após a escolha dos livros e artigos científicos resultantes das pesquisas com os termos “direito financeiro”, “orçamento” e “orçamento público” os textos foram divididos e agrupados pelo tema a que se referem, como “sistema orçamentário”, “ciclo orçamentário” ou “anualidade orçamentária”, para organizar a leitura e análise do material.

No sistema da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, foi utilizado o termo “orçamento”, com o filtro para Programas de Pós-Graduação em “Direito”, e foram obtidos 97 resultados. Desses resultados, as dissertações de mestrado e teses de doutorado foram selecionadas a partir do título, da indexação de assuntos e, quando disponível, do resumo do trabalho. Em razão da indexação de assuntos do sistema, não foi possível utilizar o termo de busca “orçamento público”, pois excluiria resultados relevantes.

2. ORÇAMENTOS PÚBLICOS

2.1. Conceito de orçamento público

O orçamento público é um instrumento para organizar as decisões financeiras do Estado. Na definição clássica de Aliomar Baleeiro, é

> o ato pelo qual, [nos Estados democráticos], o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.[4]

De forma mais sucinta, André Carvalho, Gabriel Lochagin e Francisco Silveira definem o orçamento público como o instrumento no qual "são previstas as receitas e as despesas autorizadas para um determinado período"[5].

Essa definição, segundo os autores, apresenta os dois elementos principais do orçamento público, quais sejam, a limitação no tempo e a autorização legislativa.

A limitação no tempo diz respeito ao período para o qual as despesas e as receitas são previstas e é aplicável a qualquer ideia de orçamento, não somente o público.[6] Já a autorização legislativa diz respeito ao processo político de formulação do orçamento público "que assegura aos representantes da sociedade a prerrogativa de consentir com as receitas e os gastos públicos"[7].

---

[4] BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 397.
[5] CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento Público. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et al (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 68.
[6] Ibidem, p. 68.
[7] Ibidem, p. 68.

Esses dois elementos serão objeto de análise nesse trabalho, enquanto essenciais ao orçamento público e pontos potenciais de conflito no caso dos contratos administrativos com a anualidade orçamentária.

Seguindo para Regis Fernandes de Oliveira, verifica-se adoção de conceito similar, com realce para o fato de que a noção de orçamento público evoluiu, de modo que esse deixou de ser mera peça contábil, de conteúdo financeiro, para se tornar verdadeiro instrumento de atuação do Estado, especialmente sobre a economia.[8]

É a atribuição dessa função de ordenador da atividade estatal ao orçamento público que marca a passagem de sua concepção clássica como mera peça de previsão de receitas e autorização de despesas para um instrumento de previsão de receitas e autorização de despesas que visa determinados objetivos econômico-sociais em consonância com um programa de governo ou de Estado, como se verá em seguida.

2.2. Origem e evolução do orçamento público

Segundo Aliomar Baleeiro, o orçamento público surge como resultado de uma cadeia multissecular de lutas políticas que tornaram o processo orçamentário indispensável ao equilíbrio de interesses em torno do poder. O autor remete a origem da noção de orçamento público à Idade Média, mais precisamente aos séculos XI e XII, a partir de quando já existem registros, como os documentos das Cortes de Leão de 1188, da necessidade de consentimento de assembleias ou conselhos formados por nobres para a instituição ou majoração de tributos pelo monarca em casos extraordinários.[9]

Já Regis Fernandes de Oliveira identifica a origem do orçamento público com a Magna Carta de 1215,[10] que previa, em seu artigo 12, o compromisso de João, rei da Inglaterra, de que

---

[8] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, pp. 342 – 343.
[9] BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças...*, pp. 398 – 400.
[10] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., p. 325.

> [n]enhuma taxa de isenção do serviço militar nem contribuição alguma será criada em nosso reino, salvo mediante o consentimento do conselho comum do reino, a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para celebrar, uma única vez, o casamento da nossa filha mais velha; e para isto, tão somente, uma contribuição razoável será lançada.[11]

A mesma ideia foi reforçada em 1689 pelo *Bill of Rights*[12] e em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão[13], que "estabeleceu o princípio da periodicidade da votação e a autorização pelo Parlamento para arrecadação de impostos"[14].

Jesse Burkhead observa que algumas regras como a anualidade orçamentária e a votação do orçamento antes do início do exercício financeiro, hoje tidas como básicas pela doutrina do orçamento público, começaram a ser consolidadas nessa fase inicial de estruturação do orçamento público francês.[15-16]

Como é possível notar, o surgimento do orçamento público está intrinsecamente ligado a processos políticos de limitação do poder de uma autoridade central ou monárquica mediante a exigência de autorização da cobrança de tributos por representantes da sociedade ou de parte dela.

---

[11] COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 79 – 80.

[12] "Os Lordes Espirituais e Temporais, bem como os Cidadãos Comuns [...] declaram em primeiro lugar (como seus antecessores em caso análogo teriam normalmente feito), ao reivindicar e afirmar seus antigos direitos e liberdades: [...] Que a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do autorizado pelo Parlamento, é ilegal" (Ibidem, pp. 91 – 92).

[13] "Art. 14. Todos os cidadãos têm o direito de verificar, pessoalmente ou por meio de representantes, a necessidade da contribuição pública, bem como consenti-la livremente, de fiscalizar o seu emprego e de determinar-lhe a alíquota, a base de cálculo, a cobrança e a duração" (Ibidem, p. 153).

[14] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro...*, pp. 325 – 326.

[15] BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, pp. 9 -11.

[16] Para considerações mais aprofundadas sobre a origem e a história do orçamento público, cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., pp. 325 – 327; BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças...*, pp. 398 – 403; GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 31 – 34.

Entretanto, essa autorização ainda era restrita às receitas, ou seja, à instituição de tributos, sem preocupação com as despesas e com as finalidades que esses recursos iriam atender.

Nesse sentido, essa permissão, embora seja o embrião da autorização legislativa enquanto elemento essencial do orçamento público, se assemelha atualmente mais ao princípio da legalidade no direito tributário do que propriamente à autorização legislativa do processo orçamentário, que ganhou contornos mais complexos.

A limitação no tempo, o outro elemento essencial do orçamento público, também tem sua origem verificada com a instituição da periodicidade da autorização. Ainda, a esse elemento é aplicável a mesma constatação de ganho de complexidade com a evolução do orçamento público, questão que será aprofundada ao longo do trabalho.

Não obstante sua relevância histórica e política, pode-se dizer que, na sua origem, o orçamento público tinha um papel mais limitado para o Estado e a sociedade, vez que, desde sua consolidação nos séculos XVII e XVIII, o orçamento público experimentou uma evolução, acompanhando as próprias transformações do Estado.

Aliomar Baleeiro afirma que "[d]urante os dois primeiros séculos, desde a revolução britânica de 1688, o orçamento, como instrumento político, foi o escudo para defesa dos contribuintes contra os governos"[17]. Ou seja, o orçamento público era um meio para conter as despesas públicas e a consequente instituição de tributos.

Nas palavras de José Afonso da Silva,

> [o] *orçamento clássico*, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão de receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por *objeto*, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômicos-sociais a atingir com sua execução.[18]

---

[17] BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças...*, p. 405.
[18] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 1.

O orçamento público tinha a função primordial de controle político, realizado por meio da autorização legislativa periódica.

Com o desenvolvimento, durante o século XX, de um Estado mais intervencionista, o orçamento público teve de ser reformulado e adquiriu novas funções para adequar-se ao modelo do Estado que ele pretende organizar financeiramente. Assim, o orçamento público tornou-se um instrumento de planejamento e atuação do Estado nas áreas econômica e social.

Como lembra James Giacomoni,

> [o] reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico foi bem anterior, mas é a partir da década de 30, com a doutrina keynesiana, que o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo.[19]

A compreensão dessa relação entre o orçamento público e a economia nacional e a intensificação da atuação do Estado na área econômica levaram os financistas a refletirem sobre a reformulação das técnicas orçamentárias tradicionais e dos princípios jurídicos orçamentários, como os princípios da anualidade, unidade e universalidade.[20]

Nessa concepção moderna de orçamento, ganha importância a destinação dos recursos públicos, que passa a integrar o objeto da autorização legislativa.

As previsões de receitas e autorizações de despesas orçamentárias passam a refletir as preocupações e as necessidades da sociedade,[21] de forma que o orçamento público se constitui um plano de governo e um instrumento de intervenção do Estado na economia

---

[19] GIACOMONI, James. *Orçamento Público...*, p. 58.
[20] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, pp. 3 – 4.
[21] NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 694 – 695.

e na sociedade,[22] modelo que ficou conhecido como "orçamento-programa".

Desse modo, é possível notar que o orçamento caracteriza-se, a partir desse momento, por três funções: uma função contábil, ao ser um instrumento de previsão de receitas e despesas para a Administração Pública; uma função política, ao constituir um *locus* de tomada de decisões sobre alocação de recursos e uma forma de controle do Poder Legislativo, enquanto ambiente de representação da sociedade, sobre as receitas e as despesas públicas; e uma função econômica, por constituir um meio de atuação do Estado na economia.

2.3. Sistema orçamentário brasileiro

Para proporcionar o cumprimento dessas funções do orçamento público, a Constituição Federal de 1988 construiu um sistema orçamentário brasileiro, formado por três leis orçamentárias: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, cada uma com conteúdos e finalidades específicos.

2.3.1. Lei orçamentária anual

A lei orçamentária anual (LOA) é o orçamento público propriamente dito, ou seja, a lei na qual estão previstas as receitas e autorizadas as despesas públicas para o exercício financeiro ao qual ela se refere. É, portanto, a lei orçamentária com força executória.

Por disposição do artigo 165, parágrafo 5º, da Constituição Federal[23], a LOA compreende o orçamento fiscal dos três Poderes e

---

[22] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro...*, p. 347.

[23] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 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".

da administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.[24]

Deve constar da LOA a discriminação de todas as receitas e despesas,[25] tendo em vista que nenhum programa ou projeto pode ser iniciado se não estiver incluído na LOA e nenhuma despesa pode ser realizada sem os correspondentes créditos orçamentários.[26]

Essas receitas e despesas devem, ainda, evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo,[27] demonstrando a função do orçamento público como um instrumento de ação governamental e atuação do Estado na economia.

Por outro lado, a LOA não pode conter dispositivos alheios à previsão de receitas e fixação de despesas, exceto autorizações legislativas para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. [28]

Além da previsão de receitas e autorização de despesas, a LOA tem outros requisitos quanto ao seu conteúdo previstos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64[29] e na Lei Complementar nº

---

[24] Importante observar que a divisão da LOA nesses três orçamentos (da administração direta e indireta, de investimento das empresas estatais e da seguridade social) não afasta o princípio da unidade orçamentária, vez que todos devem estar integrados (cf. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Volume V: o orçamento na Constituição*. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 99 – 100).

[25] Lei nº 4.320/64. "Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. [...]
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 2°".

[26] Constituição Federal. "Art. 167. São vedados:
I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

[27] Lei nº 4.320/64. "Art. 2° A Lei do Orçamento conterá 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".

[28] Constituição Federal. "Art. 165 [...] § 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".

[29] Segundo o artigo 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal, cabe à lei complementar dispor sobre a elaboração e a organização da LOA, dentre outras matérias, contudo, na ausência dessa lei, a Lei nº 4.320/64 foi recepcionada pela Constituição Federal com status de lei complementar.

101/00, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), destacando-se a exigência de que ela seja elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.[30]

2.3.2. Lei de diretrizes orçamentárias

Assim como a LOA, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) é anual, mas tem diversas funções estabelecidas pela Constituição Federal, que a introduziu no ordenamento jurídico brasileiro, e pela legislação infraconstitucional posterior a 1988.

Entre as funções constitucionais destacam-se a de compreender as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e a de orientar a elaboração da LOA. Além disso, cabe à LDO dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.[31]

No nível infraconstitucional, a LRF, foi a principal responsável por adicionar outros conteúdos à LDO. Em razão do artigo 4º, I, da LRF, cabe à LDO dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.[32]

---

[30] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar".

[31] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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".

[32] Lei Complementar nº 101/00. "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;

A LRF também determinou que a LDO deve conter o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

No Anexo de Metas Fiscais devem ser estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício financeiro ao qual diz respeito e para os dois subsequentes, além da avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, entre outros requisitos.[33]

Já no Anexo de Riscos Fiscais deve constar a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências que devem ser tomadas caso esses riscos se concretizem.[34]

---

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;
II - (VETADO)
III - (VETADO)".

[33] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 4º [...] § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
§ 2º O Anexo conterá, ainda:
I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado".

[34] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 4º. [...] § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem".

Assim, é possível considerar que a LDO serve, primordialmente, à responsabilidade fiscal, em razão dos conteúdos atribuídos a ela pela LRF, e ao planejamento de curto prazo, em razão das diversas exigências de avaliações de exercícios financeiros anteriores e previsões para exercícios financeiros posteriores, bem como em razão da função de orientação à elaboração da LOA.

2.3.3. Plano plurianual

O plano plurianual (PPA) também foi uma inovação da Constituição Federal de 1988, embora inspirado no antigo "orçamento plurianual de investimentos".

Ao contrário da LOA e da LDO, e como o próprio nome indica, essa lei orçamentária não é anual. O PPA é quadrienal, conforme se observa do artigo 35, parágrafo 2º, I, do ADCT[35], que regula os prazos para seu envio e aprovação na ausência da lei complementar prevista pelo artigo 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal.

Por determinação constitucional, cabe ao PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.[36 - 37]

A Constituição Federal ainda veda o início de investimentos que tenham execução que ultrapasse um exercício financeiro sem que

---

[35] Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. "Art. 35. [...] § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

[36] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 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".

[37] Segundo o artigo 12, da Lei nº 4.320/64, classificam-se como despesas de capital os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

estejam previamente inclusos no PPA ou haja lei autorizando essa inclusão.[38]

Além dessas previsões, não há maiores orientações relativas ao PPA no ordenamento jurídico brasileiro. Isso ocorre pois a Lei nº 4.320/64, que versa sobre os orçamentos públicos, é anterior à introdução do PPA no ordenamento jurídico e o artigo 3º, da LRF, que tratava do PPA, foi vetado.[39]

2.3.4. Sistema orçamentário brasileiro e planejamento

Essas três leis orçamentárias se relacionam entre si, formando o sistema orçamentário brasileiro, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Esse sistema orçamentário exemplifica a evolução do orçamento público ao longo do século XX, em razão da transformação do modelo de Estado e da necessidade de planejamento da ação governamental.

Segundo Francisco Sérgio Silva Rocha, isso

> representou uma mudança de paradigma em relação ao modelo tradicional de orçamento, introduzindo a concepção [de orçamento público] que passa a cumprir também a função de mecanismo de planejamento e não apenas de controle dos recursos públicos.[40]

---

[38] Constituição Federal. "Art. 167. [...] § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade".

[39] A principal razão de veto exposta na mensagem de veto do artigo 3º, da LRF, é o reduzido tempo para a elaboração do projeto de PPA pelo Poder Executivo e sua apreciação pelo Poder Legislativo que seria provocado pelos prazos previstos no dispositivo, o que contrariaria o interesse público. Quanto ao conteúdo dessa lei orçamentária, a mensagem de veto expõe que o Anexo de Metas Fiscais da LDO já traria o mesmo conteúdo de forma mais precisa.

[40] ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 741.

Nesse sistema, cada lei orçamentária exerce uma função específica:

> [o] plano plurianual constitui o instrumento de planejamento da atuação governamental de médio prazo, definindo prioridades e atuando como ordenador da elaboração do orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui um caráter articulador, entre o PPA, que tem a função de planejamento do período de quatro anos, e a LOA, com prazo de execução relativamente curto, correspondendo a um exercício financeiro, estabelecendo regras e condições para a elaboração da norma orçamentária anual, fixando as prioridades para o gasto público que, ao final, serão especificados na Lei Orçamentária Anual.[41]

Para Moacir Marques da Silva, o PPA é responsável pelo planejamento estratégico, com a definição das diretrizes, dos objetivos e das metas da Administração Pública, ou seja, as linhas gerais do que deve ser feito com os recursos disponíveis. A LDO é responsável pelo planejamento tático, ou seja, pelo detalhamento das ações e dos meios necessários para alcançar as metas estabelecidas, além de orientar a elaboração da LOA. Por fim, a LOA concretiza o planejamento operacional, com a previsão das receitas e fixação das despesas.[42]

Para que esse sistema funcione, é necessária uma coordenação entre as três leis e, em razão disso, a Constituição Federal determina que os orçamentos fiscal e de investimento serão compatibilizados com o PPA, as emendas ao projeto da LOA só podem ser aprovadas ser forem compatíveis com a LDO e com o PPA e emendas ao projeto da LDO só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o PPA.[43] Ainda, o artigo 5º, *caput*, da LRF estabelece

---

[41] ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Orçamento e planejamento...*, p. 744.

[42] SILVA, Moacir Marques da. A lógica do planejamento público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 753 – 760.

[43] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 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;

que o projeto da LOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO.

Sobre esse ponto, a doutrina tem considerações divergentes.

Para Carlos Otávio Ferreira de Almeida, não há relação de hierarquia entre as leis orçamentárias, pois as três são leis ordinárias. Apesar disso, deve existir uma relação de vinculação sucessiva entre o PPA, a LDO e a LOA, como consequência lógica do sistema orçamentário.[44]

No mesmo sentido, Francisco Sérgio Silva Rocha diagnostica "uma articulação em níveis sucessivos de vinculação"[45] e Moacir Marques da Silva afirma que a LRF colocou no ordenamento jurídico, de forma expressa, a necessidade de que a LOA seja compatível com as orientações contidas na LDO e no PPA, tornando obrigatória a vinculação entre as normas, sem, contudo, fazer referência a uma hierarquia entre as três leis orçamentárias.[46]

Já José Mauricio Conti reconhece a inexistência de uma hierarquia formal entre as leis orçamentárias, contudo, coloca a necessidade e a possibilidade de interpretar sistematicamente a Constituição para reconhecer algum nível de subordinação hierárquica

---

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. [...]
§ 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. [...]
Art. 166. [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; [...]
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

[44] ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p 583.

[45] ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Orçamento e planejamento...*, pp. 743 – 744.

[46] SILVA, Moacir Marques da. *A lógica do planejamento público...*, p. 760.

entre as leis orçamentárias.[47] André Carvalho, Gabriel Lochagin e Francisco Silveira também sustentam que, em razão da necessidade de compatibilidade da LOA com a LDO e com o PPA e da LDO com o PPA é observada uma hierarquia entre as leis orçamentárias.[48]

Em posicionamento divergente, Rodrigo Oliveira de Faria defende uma "relação horizontal" entre as leis orçamentárias, sem a observância de qualquer hierarquia ou subordinação, fundada na observância de que cada lei orçamentária tem competências que incidem sobre campos materiais distintos, permitindo tão somente uma relação de coordenação ou articulação entre elas.[49]

Diante desse cenário, é possível afirmar que não há uma posição pacífica da doutrina a respeito da hierarquia entre as leis orçamentárias. Contudo, parece ser um denominador comum a necessidade de uma compatibilidade do conteúdo dessas normas, variando em grau entre a coordenação, a vinculação e a subordinação.

Essa compatibilidade de conteúdos, aliada aos mandamentos do ordenamento jurídico de observância de umas em relação às outras, não só permite a configuração do sistema orçamentário brasileiro como um instrumento de planejamento,[50] como acrescenta um elemento às considerações acerca do conflito entre a anualidade orçamentária e os contratos administrativos plurianuais.

---

[47] CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: CONTI, José. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. São José: Conceito Editorial, 2010, p. 51.

[48] CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público*..., pp. 82 – 85.

[49] FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 684 – 688.

[50] Deve-se observar que, não obstante o sistema orçamentário, formado por PPA, LDO e LOA tenha uma função primordial de planejamento, esses não são os únicos instrumentos previstos no ordenamento jurídico com esse fim. Nesse sentido, Rodrigo Oliveira de Faria observa que a Constituição Federal também prevê outros instrumentos de planejamento, destacando entre eles os planos nacionais e regionais de desenvolvimento e os planos setoriais plurianuais de educação, cultura e reforma agrária (Ibidem, pp. 646 – 647).

2.4. Ciclo orçamentário

A relação entre os Poderes de Estado, enquanto elemento basilar do Estado contemporâneo, é um objeto recorrente de estudo em diversos campos do conhecimento. No âmbito do Direito Financeiro, essa discussão acontece de forma acentuada para o ciclo orçamentário.

Por vezes, o ciclo orçamentário também é referido como processo orçamentário, mas, nesse trabalho, será entendido como processo orçamentário o processo de elaboração das leis orçamentárias e como ciclo orçamentário o processo que compreende, além da elaboração, a execução e o controle das leis orçamentárias.

O ciclo orçamentário é o meio pelo qual são tomadas as decisões de alocação de recursos e realizada a sua aplicação. Trata-se de um processo político, em que o orçamento público se concretiza como instrumento da separação de poderes, com a participação de cada poder de Estado na sua formulação e consequente definição da destinação dos recursos públicos, sua aplicação e controle.

Como visto no início dessa seção, a autorização legislativa orçamentária compõe o próprio conceito de orçamento público e está no cerne da importância deste para o Estado democrático, contudo, a dinâmica atual do ciclo orçamentário é complexa, e vai além da simples aprovação, pelo Poder Legislativo, das receitas e despesas a serem aferidas e executadas pelo Poder Executivo.

É no ciclo orçamentário que se insere a formação das leis orçamentárias, que observam processo legislativo específico, com prazos e regras próprias, em função da sua característica de periodicidade.

Para sua análise, o ciclo orçamentário será dividido em três etapas: a elaboração das leis orçamentárias, a execução orçamentária e o seu controle. No mais, será adotada a proposta de análise de José Mauricio Conti, focando no ciclo orçamentário federal, com a

observação de que a análise cabe, com as devidas adequações aos Estados e Municípios.[51]

2.4.1. Elaboração das leis orçamentárias

A elaboração das leis orçamentárias compreende duas fases: a fase administrativa, de elaboração dos projetos das leis orçamentárias pelo Poder Executivo e encaminhamento ao Poder Legislativo, e a fase legislativa, de aprovação das leis orçamentárias pelo Poder Legislativo, até a sua promulgação.[52]

2.4.1.1. Fase administrativa

Em razão dos artigos 84, XXIII, e 165, *caput* e incisos I a III, da Constituição Federal[53], cabe ao Poder Executivo a iniciativa legislativa das leis orçamentárias, quais sejam, o PPA, a LDO e a LOA.[54]

Segundo José Mauricio Conti, a atribuição da iniciativa legislativa das leis orçamentárias ao Poder Executivo tem por fundamento a sua função de condução da Administração Pública, para a qual o orçamento público é uno, e a sua responsabilidade sobre

---

[51] CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP, 2006, p. 76.
[52] Ibidem, p. 77.
[53] Constituição Federal. "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]
XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; [...]
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais".
[54] Cabe notar que o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, em razão de disposições constitucionais específicas e para assegurar a autonomia que lhes é própria e necessária para a persecução dos seus fins institucionais detêm a prerrogativa de elaborar suas próprias propostas orçamentárias, a serem incorporadas ao projeto da LOA (cf. CONTI, José Mauricio. Op. cit., pp. 84 – 92 e CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 293).

informações essenciais à elaboração e execução orçamentárias, a exemplo da arrecadação.[55]

Considerando que o orçamento público é o *locus* de definição das escolhas sobre alocação de recursos públicos, a elaboração dos projetos das leis orçamentárias, em especial da LOA, é o primeiro momento de condensação dessas escolhas, responsável por pautar todo o ciclo orçamentário.

Do ordenamento jurídico, é possível extrair diversos mandamentos para a elaboração desses projetos de lei, embora não estejam sistematizados em um único diploma.

Conforme o artigo 165, parágrafo 9º, I, da Constituição Federal, cabe à lei complementar "dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA", assuntos sensíveis ao processo legislativo orçamentário.

Na ausência da edição desse diploma normativo, são observados os prazos e a vigência do artigo 35, parágrafo 2º, do ADCT[56].

Dessa forma, deve o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o projeto do PPA até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do chefe do Poder Executivo, o projeto da LDO até oito meses e meio antes do

---

[55] CONTI, José Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira*..., p. 292.

[56] Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. "Art. 35. [...] § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa".

encerramento de cada exercício financeiro e o projeto da LOA até quatro meses antes do encerramento de cada exercício financeiro.[57]

Quanto ao conteúdo, destacam-se múltiplas orientações do ordenamento jurídico para a elaboração das leis orçamentárias, que devem ser observadas já em sua fase administrativa.

Como explorado em tópico anterior, apesar da discussão acerca da hierarquia entre as leis orçamentárias, o ordenamento jurídico impõe uma compatibilidade de conteúdos e exige que a LDO observe o PPA e que a LOA observe a LDO e o PPA.

No momento de elaboração dos projetos das leis orçamentárias, entretanto, as disposições normativas expressas se limitam ao projeto da LOA, seja no âmbito constitucional, exigindo que os orçamentos fiscal e de investimentos sejam compatíveis com o PPA, seja no âmbito legal, com a LRF exigindo que o projeto da LOA seja elaborado de forma compatível com o PPA e com a LOA. Para a LDO, a exigência de compatibilidade com o PPA só se apresenta de forma expressa no ordenamento jurídico no momento da apreciação do seu projeto pelo Poder Legislativo, em razão da vedação à aprovação de emendas parlamentares à LDO incompatíveis com o PPA.

Como já tratado, essas limitações, assim como as semelhantes que se colocam no momento de aprovação legislativa das leis orçamentárias e serão abordadas mais adiante, têm como objetivo garantir harmonia entre as leis orçamentárias e permitir o funcionamento desse sistema como um instrumento de planejamento, adequando o ciclo orçamentário à realidade da Administração Pública de médio prazo, que se estende para além de um exercício financeiro.

Apesar dessas previsões expressas do ordenamento jurídico, é possível observar uma incongruência sistemática que se repete a cada quatro anos. Em razão dos prazos estabelecidos pelo ADCT, o PPA tem vigência de quatro anos, a partir do segundo exercício financeiro do mandato do chefe do Poder Executivo até o primeiro

---

[57] Segundo José Mauricio Conti, “as normas citadas acerca de prazo não são de aplicação nacional, mas tão somente federal, sendo possível aos entes federados estabelecerem prazos diferentes” (CONTI, José Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira*..., p. 289).

exercício financeiro do mandato subsequente. Dessa forma, seu projeto será encaminhado apenas a cada quatro anos, sempre no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, enquanto os projetos da LDO e da LOA são encaminhados anualmente, para se adequar à vigência anual dessas leis.

Contudo, em todo primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, tem-se a situação peculiar na qual o projeto de LDO para o exercício financeiro subsequente é encaminhado ao Poder Legislativo antes da aprovação e mesmo da elaboração do projeto do PPA que será o vigente no próximo exercício financeiro. Também no primeiro ano de mandato, o projeto da LOA para o exercício financeiro subsequente é encaminhado ao Poder Legislativo na mesma data do projeto do PPA, portanto, ainda não aprovado.

Ao mesmo tempo em que essa incongruência do ordenamento jurídico prejudica o funcionamento do sistema orçamentário como um instrumento de planejamento em sua completude, também demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro, apesar do nítido objetivo de agregar o planejamento ao orçamento público, ainda tem pontos a resolver quando as leis orçamentárias, para cumprir com essa função, extrapolam a lógica da anualidade.

Além da necessidade de compatibilidade entre as leis orçamentárias, outras limitações ao conteúdo se apresentam no momento de elaboração das leis orçamentárias.

A partir desse momento, a referência será feita para a LOA, tendo em vista que ela constitui o orçamento público propriamente dito, embora algumas considerações sejam cabíveis também para a elaboração dos projetos do PPA e da LDO e serão oportunamente destacadas.

A principal diretriz constitucional para o conteúdo da LOA é o princípio da exclusividade do artigo 165, parágrafo 8º, da

Constituição Federal[58], segundo o qual a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesas, exceto a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Esse mandamento se justifica para evitar as chamadas "caudas orçamentárias", ou seja, disposições alheias ao objetivo de um orçamento público que seriam incluídas no projeto da LOA para se aproveitar da celeridade do processo legislativo orçamentário[59] e da necessidade de aprovação dessa lei para o adequado funcionamento da Administração Pública.

Márcio Ferro Capatani sistematiza outras limitações, as quais chama de "vinculações orçamentárias". Dentro desse gênero estariam as exceções ao princípio da não-vinculação, os tributos vinculados, os fundos especiais, as despesas obrigatórias e as titulações.[60]

O princípio da não-vinculação está previsto no artigo 167, IV, da Constituição Federal[61] e veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, partindo do pressuposto que essa espécie tributária serviria ao custeio de serviços gerais, sem destinação do produto da sua arrecadação a fins específicos.

Contudo, diversas exceções estão previstas na Constituição, muitas delas incluídas por emendas constitucionais, dentre as quais

---

[58] Constituição Federal. "Art. 165 [...] § 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".

[59] CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 94.

[60] CAPATANI, Márcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 252 – 261.

[61] Constituição Federal. "Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo".

destacam-se (i) as transferências federativas obrigatórias, na modalidade de repartição do produto da arrecadação de impostos, previstas nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal[62]; (ii) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a fim de cumprir as exigências de despesas mínimas obrigatórias dos artigos 198,

---

[62] Constituição Federal. "Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:
I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.
Art. 158. Pertencem aos Municípios:
I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;
III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. [...]
Art. 159. A União entregará:
I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:
a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano
e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;
II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados
III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo [...]".

parágrafo 2º, e 212, da Constituição Federal[63 - 64]; (iii) a destinação de recursos prioritários para as atividades de administração tributária do artigo 37, XXII, da Constituição Federal[65]; (iv) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita; (v) a prestação, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios, de garantia ou contragarantia ou pagamento de débitos à União.

Ao contrário dos impostos, para os quais incide o mencionado princípio da não-vinculação, outras espécies tributárias, chamadas de tributos vinculados, são caracterizadas pela destinação específica das receitas por ela geradas. Nesse cenário destacam-se as contribuições, que têm ganhado relevância na arrecadação de receitas da União, mas, "se esses tributos têm destinação vinculada, a sua

---

[63] Constituição Federal. "Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:
I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);
II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. [...]
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

[64] Não obstante a própria Constituição Federal faça referência às despesas mínimas obrigatórias em saúde e educação como exceções ao princípio da não-vinculação de receitas, motivo pelo qual serão tratadas nesse momento do trabalho, cabe a observação de André Castro Carvalho de que se tratam de coisas distintas, vez que a vinculação de receitas gera uma ligação normativa entre a fonte e o destino da receita, não obrigando o gasto no mesmo exercício financeiro de aferição da receita, enquanto as despesas mínimas obrigatórias são caracterizadas exatamente pela obrigatoriedade de realização da despesa no exercício financeiro (Cf. CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. 243 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, pp. 83 – 86).

[65] Constituição Federal. "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: [...]
XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio".

proliferação resulta numa menor margem de recursos de livre aplicação"[66].

Outra limitação à discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto da LOA estaria nos fundos especiais, vez que, com a sua criação, parte das receitas já terá destinação definida para a realização de seus objetivos e serviços.[67]

Também relevantes são as despesas obrigatórias, aquelas despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo ou aquelas sobre as quais não cabe um juízo de conveniência e oportunidade, como as despesas com pessoal, as necessárias para a continuidade dos serviços administrativos ou o pagamento de benefícios previdenciários.[68]

Por fim, Márcio Ferro Capatani menciona as titulações, que seriam direitos de crédito contra o orçamento público,[69] a exemplo das sentenças judiciais que condenam o Estado a pagar quantias ou a fornecer bens e serviços, que, portanto, exigem a destinação de receitas, retirando-as da margem de discricionariedade do Poder Executivo na formulação do projeto da LOA.

Se observa que essas limitações citadas pelo autor apresentam em comum o fato de serem, em sentido amplo, obrigações de gastar, ou seja, mandamentos constitucionais e legais que exigem a aplicação de recursos em determinadas finalidades. Entretanto, também é necessário lembrar a existência de limites negativos, que restringem despesas em certas searas. Destacam-se dois casos no ordenamento jurídico.

O primeiro é o caso dos limites de despesas com pessoal, estabelecido pelos artigos 19 e 20, da LRF, em cumprimento do artigo 169, da Constituição Federal, e que, portanto, devem ser considerados já no momento de elaboração do projeto da LOA. De acordo com esses dispositivos, a despesa total com pessoal não pode exceder

---

[66] CAPATANI, Márcio Ferro. *A discricionariedade do Poder Executivo*..., p. 258.
[67] Ibidem, pp. 258 – 259.
[68] Ibidem, pp. 259 – 260.
[69] Ibidem, p. 260.

determinados percentuais da receita corrente líquida estabelecidos para cada nível federativo e para cada um dos seus Poderes.

O segundo caso é o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/16, que incluiu os artigos 106 a 114 no ADCT com o objetivo de limitar o crescimento da despesa primária à inflação do ano anterior, por vinte exercícios financeiros, a partir de 2017, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, balizando a elaboração da LOA no que tange à fixação de despesas.

Nesse sentido, o novo artigo 110, do ADCT, parece retirar temporariamente a eficácia dos já estudados artigos 198, parágrafo 2º, e 212, da Constituição Federal, que exigem a destinação de percentuais mínimos da receita corrente líquida para ações e serviços de saúde e da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, para estipular limites máximos de despesas nesses setores, calculados a partir das despesas do exercício financeiro anterior corrigidas pela inflação do período.

Dessa forma, é possível observar que o Poder Executivo, ao mesmo tempo que possui competência para a iniciativa legislativa das leis orçamentárias e, abstratamente, discricionariedade para tomar decisões sobre a alocação de recursos públicos, também está amplamente balizado por limites e mandamentos presentes no ordenamento jurídico.

Para Márcio Ferro Capatani, essas limitações têm por objetivo equilibrar as competências dos poderes em matéria orçamentária, impedindo uma sobreposição do Poder Executivo, e evitar a descontinuidade de políticas públicas,[70] ponto que será retomado adiante nesse trabalho.

Por outro lado, essas vinculações orçamentárias, quando excessivas, também provocam efeitos negativos, como a rigidez do orçamento público, a redução da flexibilidade na programação de recursos, a dificuldade de revisar normas que criam vinculações e a

[70] CAPATANI, Márcio Ferro. *A discricionariedade do Poder Executivo...*, p. 248.

ineficiência de gestores de áreas com recursos protegidos pelas vinculações.[71]

Nesse cenário, foram criados mecanismos de desvinculação orçamentária, a fim de evitar ou flexibilizar a vinculação de determinadas receitas, notadamente o Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), um em substituição ao outro. A DRU, atualmente vigente e prevista no artigo 76, do ADCT[72], é um instrumento temporário, que vem sendo renovado sucessivamente, e permite, de forma resumida, que 30% das receitas vinculadas arrecadadas não sejam destinadas às despesas das finalidades estabelecidas.[73]

Dessa forma, o fenômeno das "vinculações orçamentárias", ao ser acompanhado pela criação de desvinculações, tem provocado o efeito reverso do pretendido e, na prática, tem ampliado a discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto da LOA.[74]

Para concluir esse tópico, cabe enfrentar a questão do orçamento incremental, prática que reforça a rigidez orçamentária. Segundo James Giacomoni, "[e]m geral, as práticas orçamentárias tendem a não ser revisadas por ocasião da elaboração de novos orçamentos porque isso significaria colocar em questão consensos obtidos anteriormente, muitas vezes, com dificuldades"[75].

Assim, é comum que os orçamentos públicos sejam elaborados por uma técnica incremental, ou seja, que o orçamento de

---

[71] GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 340.

[72] Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. "Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data".

[73] A EC nº 93/16, além de renovar a DRU, no âmbito da União, inovou ao prever mecanismo semelhante para Estados e Municípios nos artigos 76-A e 76-B, do ADCT.

[74] CAPATANI, Márcio Ferro. *A discricionariedade do Poder Executivo*..., pp. 264 – 265.

[75] GIACOMONI, James. Op. cit., p. 340.

um ano seja a reprodução do anterior, com a atualização de valores das despesas e inclusão de despesas advindas de novos programas, sem a revisão dos anteriores, "de modo que as alterações ocorrem de forma pontual e gradual, com poucas possibilidades de grandes e repentinas transformações"[76]. Embora isso colabore para a manutenção de políticas públicas, também cria um contexto no qual elas não são avaliadas e, se necessário, revistas e ajustadas.

A essa técnica se contrapõe o orçamento base-zero, que propõe que o orçamento de um ano não seja elaborado a partir do anterior e que cada ação governamental e suas respectivas dotações orçamentárias sejam analisadas e avaliadas antes da sua inclusão na peça orçamentária.[77]

Nas palavras de José Mauricio Conti, "o orçamento base-zero pretendeu estimular a revisão contínua dos programas e a criatividade dos gestores públicos, com a criação de novas ações governamentais e a eliminação de gastos desnecessários e anacrônicos"[78].

Nesse sentido, o orçamento base-zero reflete uma preocupação com a qualidade do gasto público e com a avaliação, revisão e melhoria de políticas públicas, o que explica a sua retomada em épocas de crise econômica e redução das receitas públicas.

Por fim, elaborado o projeto da LOA, o chefe do Poder Executivo o encaminha ao Poder Legislativo, observando que

> [é] importante que o projeto de lei orçamentária contenha não apenas as receitas e despesas do ano competente, mas que também seja acompanhado de dados que possibilitem um acompanhamento da evolução destas nos últimos anos,

---

[76] CONTI, José Mauricio. Natal é tempo de correr com a execução orçamentária. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 138.
[77] CONTI, José Mauricio. Crise econômica pode criar "orçamento recurso-zero". In: *Consultor Jurídico*, 8 mar. 2016, Contas à vista.
[78] Ibidem.

servindo como instrumento para o planejamento da atividade financeira. [79 - 80]

2.4.1.2. Fase legislativa

A fase de aprovação legislativa das leis orçamentárias é fundamental na construção do orçamento público, vez que a autorização legislativa se encontra no cerne desse instrumento desde sua origem histórica. No ordenamento jurídico brasileiro, constitui a aplicação do princípio da legalidade ao direito financeiro e atribui caráter democrático às escolhas sobre a alocação dos recursos públicos, tendo em vista que significa a aprovação dos representantes de diversos setores da sociedade, para além da participação do chefe do Poder Executivo, enquanto representante majoritário.

Entretanto, "o ativismo parlamentar no sentido de alterar os projetos que lhe são encaminhados pelo Poder Executivo, pelo menos em suas grandes linhas, tem-se demonstrado muito pequeno na prática brasileira"[81].

Nesse tópico do trabalho, será estudada a competência do Poder Legislativo para a discussão, modificação e aprovação das leis orçamentárias, com seus limites e possibilidades.

À semelhança do que prevê para o envio dos projetos das leis orçamentárias pelo Poder Executivo, o ADCT também estabelece prazos para a aprovação de cada lei orçamentária. Nesse sentido, os projetos do PPA e da LOA devem ser aprovados pelo Poder Legislativo e devolvidos ao Poder Executivo para sanção até o

---

[79] CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público...*, p. 86.

[80] Essa afirmação dos autores decorre da previsão do artigo 5º, I, da LRF, que estabelece que o projeto de LOA será acompanhado de demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

[81] CAPATANI, Márcio Ferro. *A discricionariedade do Poder Executivo...*, p. 264.

encerramento da sessão legislativa e o projeto da LDO até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.[82]

Enquanto a ausência de envio dos projetos das leis orçamentárias pelo Poder Executivo é regulada pela Lei nº 4.320/64[83], constituindo, inclusive, crime de responsabilidade,[84] o ordenamento jurídico não estabelece soluções definitivas ou sanções para a situação de não aprovação das leis orçamentárias nos prazos previstos pelo ADCT, chamada de anomia orçamentária.[85]

Nessa fase, também se observam peculiaridades no processo legislativo orçamentário. Por determinação do artigo 166, da Constituição Federal[86], os projetos do PPA, da LDO e da LOA são apreciados em sessões conjuntas das duas casas do Congresso Nacional.

---

[82] Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. "Art. 35. [...] § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa".

[83] Lei nº 4.320/64 "Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente".

[84] Lei nº 1079/50. "Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
1 - Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa".
Observa-se que tal dispositivo foi recepcionado apenas parcialmente pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a doutrina aceita a hipótese de crime de responsabilidade, desde que considerados os prazos previstos no ADCT.

[85] A respeito do tema, cf. CONTI, José Mauricio. E o ano começa sem a aprovação do orçamento federal. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 101 – 104.

[86] Constituição Federal. "Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; [...]
§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional".

A Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por deputados federais e senadores, é responsável por examinar e emitir parecer sobre esses projetos de lei, bem como emitir parecer sobre as emendas apresentadas pelos parlamentares.[87]

Assim, nota-se que o Poder Legislativo tem competência para alterar os projetos das leis orçamentárias encaminhados pelo Poder Executivo, embora esteja balizado por alguns limites. Nesse sentido, devem ser observados os limites já citados para a elaboração dos projetos das leis orçamentárias quanto à compatibilidade entre PPA, LDO e LOA, o princípio da exclusividade, o princípio da não-vinculação, as vinculações orçamentárias, os gastos mínimos obrigatórios e os limites de despesas.

Quanto à compatibilidade entre as leis orçamentárias, o artigo 166, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Federal traz disposição específica que determina que as emendas ao projeto da LOA só podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA e a LDO e o parágrafo 4º do mesmo artigo determina que as emendas ao projeto da LDO não podem ser aprovadas se incompatíveis com o PPA.[88]

No mais, essas emendas parlamentares que modificam o projeto da LOA só podem ser aprovadas se indicarem os recursos necessários para as novas despesas, que devem advir de anulação de despesa, sendo que essa não pode incidir sobre dotações para pessoal e respectivos encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.[89]

---

[87] Para maiores detalhes sobre os procedimentos de análise dos projetos de leis orçamentárias no âmbito da CMO, cf. CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público...*, pp. 91 – 92.

[88] Constituição Federal. "Art. 166. [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; [...]
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual".

[89] Constituição Federal. "Art. 166. [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: [...]

O artigo 33 da Lei nº 4.320/64 traz contornos diversos dos constitucionais ao campo de possibilidades das emendas parlamentares ao projeto da LOA, razão pela qual é possível a interpretação de que o dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.[90]

Os demais dispositivos constitucionais que versam sobre as emendas parlamentares, notadamente os incluídos pela EC nº 86/15 referem-se, em sua maioria, à execução orçamentária das despesas incluídas ou alteradas por essas emendas e, portanto, serão estudados no próximo tópico deste trabalho.

Por ora, cabe referência ao parágrafo 9º, do artigo 166, da Constituição Federal[91], que parece limitar significativamente o campo de abrangência das emendas parlamentares, ao preconizar que essas serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA e, ainda, determinar que metade desse percentual seja destinada a ações e serviços públicos de saúde. Por outro lado, esse dispositivo também formaliza a prática histórica de reservar determinado montante de recursos às emendas parlamentares, cuja alocação fica tão somente a cargo dos parlamentares por meio de suas emendas individuais.[92]

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal".

[90] Para tanto, acompanha-se RIGOLIN, Ivan Barbosa; NUNES, Moacyr de Araújo. Emendas parlamentares ao projeto de orçamento. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 5, n. 55, p. 7441 – 7447, jul. 2006, pp. 7441 – 7442.

[91] Constituição Federal. "Art. 166. [...] § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde".

[92] José Mauricio Conti, antes mesmo da aprovação da EC nº 86/15, já criticava essa prática: "[d]uas graves distorções na participação do Poder Legislativo – e, por conseguinte, da vontade popular – no processo orçamentário se vislumbram a partir dessa prática: a primeira delas é a redução da influência dos parlamentares no orçamento público, que, exceto no que se refere ao montante destinado à 'cota das emendas parlamentares', pouco ou nada interferem na elaboração da peça orçamentária, e, portanto, na decisão sobre alocação de recursos públicos; a segunda é a limitação da ação dos parlamentares à inclusão de despesas de caráter eminentemente paroquial e localizado, visando atender a demandas de menor vulto, geralmente destinadas a interesses específicos de sua base de apoio eleitoral. Inviabiliza, por conseguinte, a participação efetiva dos representantes do povo, eleitos para compor o Parlamento, na definição das políticas públicas e

Uma vez apresentadas as emendas parlamentares e emitido o parecer da CMO sobre o projeto da LOA, este é submetido à votação conjunta das duas casas do Congresso Nacional.[93] Em caso de não aprovação do projeto da LOA no prazo previsto pelo ADCT, tem-se o já citado fenômeno da anomia orçamentária. Se obtida a aprovação, o projeto segue para sanção ou veto do chefe do Poder Executivo e subsequente promulgação.

Vale observar que o veto pode recair sobre dotações orçamentárias específicas, sendo que, se restarem recursos sem despesas correspondentes em razão de veto, emenda parlamentar ou rejeição do projeto da LOA, estes podem ser utilizados mediantes créditos especiais ou suplementares, que exigem prévia e específica autorização legislativa e serão estudados no próximo tópico.[94]

Por fim, cabem breves considerações sobre qual o grau juridicamente possível e politicamente desejável de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

A aprovação legislativa do orçamento público está na sua própria concepção e é fundamental para atribuição do caráter democrático a esse instrumento. Contudo, dois fatores parecem ter contribuído para restringir a importância fática e jurídica da participação legislativa na construção do orçamento público. O primeiro é a transformação dos chefes do Poder Executivo em representantes democráticos, eleitos direta ou indiretamente, de modo a minimizar a necessidade de participação do Poder Legislativo para aferição de um caráter democrático mínimo ao orçamento público. O

---

nas grandes questões relacionadas à alocação de recursos, fazendo do Poder Executivo praticamente o único responsável pelas escolhas que vão definir os programas a serem cumpridos pelo ente federado" (CONTI, José Mauricio. Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 147).

[93] Constituição Federal. "Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum".

[94] Constituição Federal. "Art. 166 [...] § 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa".

segundo é a crescente complexidade do orçamento público observada durante o século XX. Ao mesmo tempo em que o Estado passou a interferir na economia e prover direitos sociais, o orçamento público se tornou instrumento dessas atividades e adquiriu a função de planejamento, agregando significados mais profundos à previsão de receitas e autorização de despesas, que exigem conhecimentos técnicos e multidisciplinares para sua compreensão.

Nesse contexto, a interferência do Poder Legislativo na formulação da peça orçamentária é vista, por parte da doutrina, como negativa.

Para Ivan Rigolin e Moacyr Nunes, "as emendas parlamentares não podem ter condão de reformar em profundidade, ou de por qualquer modo transtornar ou inverter, a política de administração do Município[95], o que significaria implantar um novo plano de governo"[96].

Ricardo Lobo Torres é ainda mais incisivo na crítica, relacionando as emendas parlamentares a práticas de corrupção e à destinação de recursos públicos por pressão política.[97]

Por outro lado, José Mauricio Conti alerta que essa é uma das competências de maior relevância do Poder Legislativo e cabe a ele debater, alterar e adequar o projeto da LOA apresentado pelo Poder Executivo às necessidades da sociedade, interferindo nas políticas públicas.[98]

As emendas parlamentares, na medida em que permitem uma participação efetiva do Poder Legislativo na elaboração da LOA, representam um instrumento com grande potencial para democratizar a escolha sobre a destinação dos recursos públicos, vez que essas decisões podem englobar necessidades de minorias ou necessidades locais percebidas mais facilmente por representantes não majoritários.

---

[95] A despeito dos autores centrarem sua consideração no nível municipal, suas ponderações são abrangentes a todos os entes da federação.
[96] RIGOLIN, Ivan Barbosa; NUNES, Moacyr de Araújo. *Emendas parlamentares*..., p. 7441.
[97] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito*..., pp. 439 – 442.
[98] CONTI, José Mauricio. Vereador não pode apenas homologar a lei orçamentária. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 121 – 124.

César de Moraes Sabbag ressalta que o atual modelo do ciclo orçamentário gera um déficit democrático, pois o protagonismo do Poder Executivo e a subalternidade parlamentar afastam a população do processo decisório.[99]

Osvaldo Sanches, mais de duas décadas atrás, escrevia

> [e]m breve deverão estar definitivamente sepultadas as deformações culturais que têm situado a participação dos Parlamentos no processo orçamentário como uma 'indesejável interferência', consolidando-se, em seu lugar, o entendimento de que esta não só é legítima, mas uma das determinantes históricas da existência dessa instituição.[100]

O comentário do autor ainda se mostra contemporâneo quanto ao reconhecimento das distorções da participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário e a sua visão otimista acerca da correção dessas distorções não só não se confirmou como parece que tais distorções se consolidaram, a ponto de serem constitucionalizadas com a EC nº 86/15.

2.4.2. Execução da lei orçamentária

Uma vez aprovada a LOA, cabe ao Poder Executivo comandar a sua execução. Para tanto, são realizados a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso,[101] a

---

[99] SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro – Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011 p. 458.

[100] SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 59 – 77, jul./set. 1996, p. 77.

[101] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso".

fim de planejar a liberação dos recursos ao longo do exercício financeiro e "ajustar o ritmo da despesa com o fluxo da receita"[102].

2.4.2.1. Etapas de execução da despesa pública

A realização das despesas públicas segue um procedimento que compreende três etapas. A primeira é o empenho[103], ou seja, o ato emitido por autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, deduzindo determinada despesa da correspondente dotação orçamentária.

Segundo Michel Haber, Basile Christopoulos e Ricardo Torres, "[a] realização de empenhos coloca em evidência os compromissos assumidos pela Administração, que deverão ser adimplidos ao longo do exercício financeiro, sendo possível confrontá-los com os créditos orçamentários existentes"[104].

Relacionando esse aspecto ao objeto desse trabalho, notadamente no âmbito federal, o Decreto nº 93.872/86 determina, para o âmbito federal, que, no caso de contratos de vigência plurianual, são empenhadas, em cada exercício financeiro, apenas as despesas a serem nele executadas.[105]

O mesmo diploma determina que, em contratos cuja duração ultrapassa um exercício financeiro, sejam indicados o crédito orçamentário e o empenho para atender as despesas relativas a esse contrato no exercício financeiro em curso e, ainda, declaração de que serão celebrados termos aditivos a cada exercício financeiro futuro

---

[102] CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público*..., p. 93.

[103] Lei nº 4.320/64. "Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

[104] HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa Pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et al (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 47.

[105] Decreto nº 93.872/86. "Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada".

para indicação do crédito e empenho das despesas a serem nele executadas.[106 - 107]

A segunda etapa na realização da despesa é a sua liquidação[108], na qual há verificação do direito adquirido do credor ao crédito, que tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, o montante e a quem deve ser realizado o pagamento.

A terceira e última etapa na realização da despesa pública é o pagamento[109], resultado da ordem de pagamento emitida após a regular liquidação da despesa.

Entretanto, a execução orçamentária não se limita às etapas da execução da despesa pública.

---

[106] Decreto nº 93.872/86. "Art. 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho (Lei nº 4.320/64, Art. 60 e Decreto-lei nº 2.300/86, art. 45, V).
§ 1º Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura".

[107] O Decreto nº 93.872/86 ainda vedava, em seu artigo 31, a celebração de contrato com investimento cuja execução ultrapassasse um exercício financeiro sem a comprovação de que os recursos para atender as despesas em exercícios financeiros futuros estariam assegurados pela sua inclusão no orçamento plurianual de investimentos ou por lei prévia que autorizasse e fixasse o montante das dotações que anualmente constariam do orçamento durante o prazo de sua execução. Contudo, esse dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que substituiu o orçamento plurianual de investimentos pelo PPA, com caráter programático, sem força executória, e determinando, em seu artigo 167, parágrafo 1º, apenas a inclusão no PPA do investimento que ultrapassa um exercício financeiro, sem a necessidade de assegurar a existência de recursos ou a inclusão das despesas referentes a exercícios financeiros futuros LOA, lei que autoriza e fixa os montantes das dotações orçamentárias anuais.

[108] Lei nº 4.320/64. "Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço".

[109] Lei nº 4.320/64. "Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação".

2.4.2.2. Instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária

Tendo em vista que a LOA é elaborada a partir de previsões de receitas e despesas, que podem ou não se confirmar, a execução orçamentária é marcada por instrumentos que permitem a sua flexibilidade e adaptação às necessidades conjunturais.[110]

Sobre o assunto, Ana Carla Bliacheriene lembra a importância de assegurar a flexibilidade, sendo que

> [e]ssa flexibilidade não significaria uma discricionariedade absoluta, mas se caracteriza como um relevante instrumento da política fiscal, tendo em vista que o projeto de lei orçamentária assenta-se em estimativas macroeconômicas que, uma vez alteradas, interferem na captação de receitas e possibilidade de execução das despesas públicas.[111]

Ainda, André Carvalho, Gabriel Lochagin e Francisco Silveira observam que

> [e]videntemente, a execução orçamentária deve observar os programas aprovados no orçamento. Mas não é simples conciliar a necessidade de preservar a vontade parlamentar e, ao mesmo tempo, promover os ajustes necessários às vicissitudes verificadas durantes a execução orçamentária. Há aí um *trade off*, entre a rigidez normativa da lei de orçamento e a eficiência requerida para responder a situações imprevistas.[112]

---

[110] Quanto a esse aspecto, Harrison Leite lembra que qualquer norma legal ou constitucional, à exceção das cláusulas pétreas, pode ser modificada, contudo, o processo de alteração da lei orçamentária é peculiar, em especial no que tange à desnecessidade da participação do Poder Legislativo em determinadas hipóteses (LEITE, Harrison Ferreira. Segurança jurídica do orçamento público e sua alteração. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 19, n. 96, p. 153 – 180, jan./ fev. 2011, p. 158).

[111] BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento Impositivo à Brasileira. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 56.

[112] CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público*..., p. 94.

Dentre esses instrumentos estão i) os créditos adicionais; ii) a margem de remanejamento; iii) a reserva de contingência; e iv) a limitação de empenho e movimentação financeira.[113]

Os créditos adicionais representam dotações orçamentárias insuficientes ou não autorizadas na LOA e apresentam-se em três espécies: a) créditos suplementares, para despesas para as quais há dotação orçamentária, mas em montante insuficiente; b) créditos especiais, para despesas sem dotação orçamentária; e c) créditos extraordinários, para despesas urgentes e imprevistas.[114]

Os créditos suplementares e especiais são abertos por decreto executivo, contudo, exigem prévia autorização legislativa e dependem da disponibilidade de recursos. Esses recursos disponíveis podem advir de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, de excesso de arrecadação, de anulação parcial

---

[113] Considera-se, aqui, a observação de Gabriel Lochagin, para quem as "transferências, remanejamentos e transposições" não se diferenciam substancialmente dos créditos adicionais, motivo pelo qual não serão analisadas em específico. De fato, esses instrumentos ("transferências, remanejamentos e transposições") são mencionados pelo artigo 167, VI, da Constituição Federal, para constar a vedação do seu uso sem prévia autorização legislativa, ponto que será abordado na análise dos créditos adicionais. Nesse sentido: "[o]s dois [créditos adicionais e "transferências, remanejamentos e transposições"] são utilizados para atingir o mesmo objetivo: cobrir despesas não previstas no orçamento, ou por meio da criação de novo programa, ou mediante reforço da dotação anterior. Da mesma maneira, transferir, remanejar ou transpor recursos de uma dotação para outra necessariamente significará a diminuição de uma dotação para o aumento de outra: o incremento da dotação pode ser feito também por crédito adicional" (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 117).

[114] Lei nº 4.320/64. "Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública".

ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei ou de operações de crédito.[115 - 116]

A respeito dos créditos suplementares, Gabriel Lochagin assevera que

> a suplementação não é dos programas orçamentários em si, mas dos recursos financeiros que os atenderão. Nesse sentido, considerando-se que cada programa é o resultado de uma decisão política aprovada pelo parlamento, melhor seria que não fosse possível a anulação de um programa para o reforço de outro, mas tão somente a anulação de determinados objetos de custo de cada programa, transferindo-se seus recursos para outra categoria prioritária. Isso em um cenário de orçamento-programa tecnicamente adequado.[117]

Já sobre os créditos especiais, o autor comenta que

> são abertos para um novo programa, projeto ou atividade, servindo para destinar-lhe os recursos para finalidades tais como pessoal, material e outras, que possibilitarão a concretização de seu produto, e também para a despesa propriamente dita. Dessa forma, presta-se essa espécie ao

---

[115] Lei nº 4.320/64. "Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.
Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
II - os provenientes de excesso de arrecadação;
III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei*;*
IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.
§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de credito a eles vinculadas.
§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.
§ 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício".

[116] Para uma análise mais completa sobre a disponibilidade desses recursos, cf. LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, pp. 99 – 102.

[117] Ibidem, p. 98.

> aprimoramento do planejamento estatal inicialmente realizado.[118]

Os créditos extraordinários, por sua vez, por serem motivados por despesas urgentes e imprevisíveis, têm liame menos notável com o planejamento estatal.

Nesse sentido, Gabriel Lochagin coloca que

> [a] urgência e imprevisibilidade se tornam requisitos mutuamente dependentes para caracterizar a legitimidade constitucional da abertura de créditos extraordinários, não podendo ser atendidos por esse instrumento aqueles casos em que a despesa prevista está despida da nota de emergência. Os exemplos constitucionais [guerra, comoção interna ou calamidade pública] não permitem que se equipare o erro de planejamento do governo, que não previu despesas corriqueiras, a casos de relevante magnitude e comoção social.[119]

A urgência e a imprevisibilidade também justificam a dispensa de autorização legislativa prévia, vez que podem ser abertos por medida provisória, uma exceção à vedação de uso da espécie normativa em matéria orçamentária.[120 - 121]

---

[118] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, p. 98.

[119] Ibidem, pp. 120 – 121.

[120] Constituição Federal. "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
I - relativa a: [...]
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; [...]
Art. 167. [...] § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62".

[121] A Constituição Federal foi imprecisa ao vedar, em seu artigo 62, que seja utilizada medida provisória para a abertura de créditos adicionais e suplementares, mas permitir, em seu artigo 167, parágrafo 3º que créditos extraordinários sejam abertos pelo mesmo instrumento, vez que tanto créditos suplementares, quanto créditos extraordinários são espécies de créditos adicionais. Não obstante, tem prevalecido a interpretação de que é permitido o uso de medida provisória para abertura de créditos extraordinários (tendo em vista a exceção expressa no texto constitucional), observados os demais requisitos para a edição de medida provisória, ficando

Apesar disso, a eleição da medida provisória como meio para a abertura de créditos extraordinários parece reforçar a sua excepcionalidade, pois, além dos requisitos de imprevisibilidade e urgência para a abertura dessa espécie de crédito adicional, exige-se a verificação dos requisitos de relevância e urgência necessários à edição de medidas provisórias.

Nesse ponto, cabe a observação de que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o artigo 44, da Lei nº 4.320/64, que previa a abertura de créditos extraordinários por meio de decreto do Poder Executivo. Considerando que, com o vigor da Constituição Federal, o Poder Legislativo passa a se manifestar sobre a abertura dos créditos extraordinários, ainda que de forma posterior, na apreciação da medida provisória, parece haver uma indicação de valorização do Poder Legislativo na execução orçamentária pela atual ordem constitucional.[122]

Outro mecanismo de flexibilização da execução orçamentária é a chamada margem de remanejamento. Embora a abertura de créditos suplementares guarde deferência ao planejamento orçamentário, por não incluir novos programas e apenas reforçar dotações orçamentárias já existentes, e ao processo orçamentário, por exigir autorização legislativa prévia, em razão de exceção ao princípio da exclusividade estampada no artigo 165, parágrafo 8º, da Constituição Federal[123], é possível que essa autorização legislativa prévia para a abertura de créditos suplementares seja genérica e não específica.

Assim, concede-se, na própria LOA, um percentual da receita disponível para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo mediante decreto, sem deliberação específica pelo Poder

---

vedada a edição de medida provisória para abertura de créditos especiais e suplementares. Para uma análise mais completa da questão, cf. LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, pp. 118 – 119.

[122] Ibidem, p. 118.

[123] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 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".

Legislativo, com hipóteses para as quais a margem de remanejamento pode ser utilizada e alguns requisitos a serem observados.[124]

Contudo, as hipóteses de cabimento do uso da margem de remanejamento têm se alargado, de modo que esse se tornou um relevante instrumento para alteração da LOA, na medida em que constitui "espaços de livre disposição no orçamento".[125]

A reserva de contingência é mais um instrumento de flexibilidade da execução orçamentária e consiste em uma dotação global sem destinação específica, a fim de reservar recursos para eventuais créditos adicionais e atendimento de passivos contingentes e demais riscos fiscais imprevistos.[126]

Esse instrumento tem a vantagem de permitir que novas despesas sejam atendidas sem anulação de dotações já existentes, contudo, aliada à margem de remanejamento, pode significar uma flexibilidade excessiva para o Poder Executivo e a possibilidade de executar despesas sem qualquer autorização legislativa e consideração com o planejamento que envolve a elaboração das leis orçamentárias.

Por fim, cabe estudar a limitação de empenho e movimentação financeira, também chamada de "contingenciamento". Sua finalidade é ajustar o ritmo de execução da despesa à arrecadação, de modo que opera quando há indicação de frustração de receitas que possam comprometer o equilíbrio orçamentário e exijam uma reformulação da programação financeira.

---

[124] Para uma análise mais profunda do tema, cf. CONTI, José Mauricio. Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação. In: *Consultor Jurídico*, 20 set. 2016, Contas à vista.
[125] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, pp. 125 – 126.
[126] Decreto-lei nº 200/67. "Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais".
Lei Complementar nº 101/00. "Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]
III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...]
b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos".

Nesse cenário, cabe ao chefe de cada Poder e do Ministério Público editar ato que determine a limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessários e de acordo com os critérios da LDO, sendo possível a recomposição das dotações orçamentárias mediante o reestabelecimento da receita prevista. Vale observar que a própria LRF restringe a incidência da limitação de empenho e movimentação financeira sobre despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, em especial as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, além de despesas eventualmente ressalvadas pela LDO.[127]

Essa previsão tem por escopo garantir o cumprimento do superávit primário ou nominal previsto no Anexo de Metas Fiscais e, por consequência, evitar o comprometimento do equilíbrio fiscal e orçamentário, de forma que tal instrumento deveria ser usado estritamente com esse fim e nesse contexto.[128]

Contudo, na prática, o contingenciamento tem sido usado corriqueiramente como forma de postergar despesas e torná-las uma "moeda de troca" de apoio político entre Poder Executivo e os interessados na execução de determinada despesa, ou simular "cortes" nas despesas públicas.[129]

Ainda sobre a questão, José Mauricio Conti lembra que "por vezes, os 'cortes' recaem sobre investimentos, despesas importantes para o desenvolvimento social e econômico"[130].

Resta frisar que os instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária são necessários, vez que a LOA é elaborada

---

[127] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias".
[128] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, pp. 130 – 131.
[129] CONTI, José Mauricio. Hora é de "apertar o cinto" e contingenciar gastos. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 154 – 155.
[130] Ibidem, p. 155.

com base em previsões e, portanto, é adequado que sua execução seja dotada de flexibilidade.

Contudo, o uso cada vez mais intenso desses instrumentos também está

> distanciando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo daquele efetivamente cumprido pelo Poder Executivo, tornando excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução orçamentária e mitigando a credibilidade da lei orçamentária, que passa a se aproximar de uma 'peça de ficção'.[131]

Esse cenário também gera distorções no planejamento exigido pelo ordenamento jurídico e construído nas previsões das leis que compõem o sistema orçamentário e um desequilíbrio na repartição de competências entre os Poderes em matéria de orçamentos públicos.

2.4.2.3. Natureza jurídica do orçamento público

É nesse contexto de crescimento da utilização dos instrumentos de flexibilização da execução orçamentária que se insere atualmente a discussão acerca da natureza da LOA.

A posição tradicional sustenta que a LOA teria natureza de lei formal, sendo materialmente um ato político-administrativo, por faltar-lhe características de generalidade e abstração e não conter nenhuma regra jurídica, de ordem ou de proibição. Nesse sentido, a LOA constituiria mera autorização parlamentar para a execução das despesas por meio da prática de atos administrativos,[132] o que embasa a concepção de um orçamento autorizativo.

Ricardo Lobo Torres defende a distinção entre lei formal e material no âmbito orçamentário, considerando que essa dicotomia "visa retirar da lei ânua qualquer conotação material relativamente à

---

[131] CONTI, José Mauricio. Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 115.
[132] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito...*, p. 94.

constituição de direitos subjetivos para terceiros, sem implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo”[133].

Também defensor do caráter autorizativo do orçamento público, Rodrigo Kanayama sustenta que a impositividade da LOA prejudicaria o planejamento, pois retiraria a faculdade do administrador de agir e alterar o orçamento diante de necessidades conjunturais.[134]

Argumento similar é levantado por Fernando Fróes, para quem “a total imperatividade da lei orçamentária poderia ocasionar efeitos devastadores, porquanto engessaria a política econômica, marcadamente no âmbito fiscal, impondo metas e programas inexequíveis, pelo menos sob as perspectivas de então”[135].

Essa tese também foi historicamente adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que não admitia o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias por considerá-las leis de efeitos concretos. Contudo, a Corte, em decisões mais recentes, já tem alterado o posicionamento para reconhecer contornos abstratos em determinados dispositivos das leis orçamentárias e a possibilidade de serem objeto de controle de constitucionalidade.[136]

Não obstante as críticas, a doutrina jurídica brasileira contemporânea majoritária tem adotado a concepção da LOA como lei material, constituindo um orçamento impositivo, seja na defesa de que o texto constitucional já permite essa interpretação, seja na defesa de que sua adoção, mediante alteração legislativa ou constitucional, seria salutar.[137]

---

[133] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito...*, p. 96.

[134] KANAYAMA. Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. In: *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 127 – 144, out./ dez. 2009, pp. 141 – 143.

[135] FRÓES, Fernando Oliveira. Finanças públicas, economia e legitimação: alguns argumentos em defesa do orçamento autorizativo. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 64, p. 80 – 98, 2009, p. 88.

[136] Cf. CONTI, José Mauricio. *Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção...*, pp. 118 – 119.

[137] Muitos autores, contudo, fazem a observação de que o orçamento impositivo, para funcionar de forma benéfica, teria de ser acompanhado de outras medidas orçamentárias, como a redução das vinculações e a revisão de programas orçamentários, entre outras. Sobre a questão, cf. BLIACHERIENE, Ana Carla. *Orçamento Impositivo à Brasileira...*, pp. 59 – 60 e LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, pp. 142 – 143.

Assim, as dotações orçamentárias presentes na LOA não seriam simples autorizações para a execução das respectivas despesas, mas constituiriam a obrigação dessa execução.[138 - 139]

Na definição de Kiyoshi Harada, para quem, o ordenamento jurídico brasileiro ainda consagra o orçamento autorizativo,

> o orçamento impositivo obriga o Executivo a esgotar verbas das dotações orçamentárias como aprovadas originariamente, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. Confere maior seriedade na elaboração e execução do orçamento, bem como permite melhor desempenho dos órgãos destinados a fiscalizar e controlar a execução orçamentária.[140]

Outros autores defendem que a Constituição Federal já adotou o orçamento impositivo e assim deveria ser interpretada. Para Thaís Marçal as referências legislativas à "autorização" de despesas significam que o Poder Executivo só pode executar as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo, não que ele estaria autorizado a gastar, podendo não fazê-lo. Ou seja, a "autorização" não traduz um sentido de facultatividade.[141]

Ou seja, o orçamento impositivo potencializa a participação do Poder Legislativo na execução orçamentária na medida em que obriga a execução das despesas aprovadas na LOA e, reconhecendo

---

[138] Há, ainda, um posicionamento intermediário, capitaneado por Léon Duguit, que considera a lei orçamentária *sui generis*, com natureza de ato administrativo em relação às despesas e de lei material em relação às receitas, contudo, essa visão não tem tido adeptos na doutrina brasileira contemporânea, notadamente em razão da dispensa de previsão de tributos na LOA para a sua cobrança. Sobre o assunto, cf. HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 18ª ed. São Paulo: Atlas: 2009, p. 75 e TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito...*, pp. 98 – 99.

[139] Existem diversos "modelos" de orçamento impositivo, tanto nas sugestões realizadas pela doutrina, quanto nas PECs que tramitam no Congresso Nacional e se relacionam ao assunto, entretanto, o denominador comum parece ser a noção de obrigatoriedade de cumprimento da LOA, variando em grau sobre a possibilidade de alteração da programação orçamentária e nos procedimentos para essa alteração. Sobre o assunto, cf. BLIACHERIENE, Ana Carla. *Orçamento Impositivo à Brasileira...*, pp. 59 – 61 e LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, pp. 137 – 139.

[140] HARADA, Kiyoshi. Op. cit., p. 107.

[141] MARÇAL, Thaís Boia. Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil. In: *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 263 – 272, mar. 2015, p. 267.

essa obrigação, passa a inserir o Poder Legislativo também na decisão de não gastar.

Para Adilson Abreu Dallari, o orçamento público é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidos e projetos e programas que compõem um conjunto de planejamento governamental e sua alteração só seria aceitável em caso de impossibilidade do seu fiel cumprimento e cabimento da abertura de créditos adicionais nas hipóteses legais.[142]

Nesse sentido, o autor afirma que, "[e]m síntese, não faz sentido algum o delineamento de todo um sistema orçamentário calcado no planejamento e na afirmação do direito à transparência da gestão fiscal, se as dotações orçamentárias não tiverem caráter impositivo"[143].

Além do respeito ao planejamento e à sua concretização, o orçamento impositivo sinaliza deferência à autorização legislativa, vez que, como aponta Basile Christopoulos, a não execução da despesa pública, "seja por incompetência, seja por opção política de não realizar o gasto, gera uma deslegitimação da participação legislativa nesse processo de escolhas do que gastar"[144].

É por isso que se verifica a afirmação de Mario Engler Pinto Junior de que, embora a ideia do orçamento impositivo seja um avanço institucional, "sua efetiva adoção pressupõe a mudança na cultura política nacional (sobretudo no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo)"[145].

Ou seja, considerando que a concepção de orçamento autorizativo permite uma maior discricionariedade do Poder Executivo, em desprestígio da autorização legislativa às dotações orçamentárias constantes da LOA, a instituição do orçamento

---

[142] DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 325 – 327.
[143] Ibidem, p. 326.
[144] CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Orçamento e a efetivação de direitos sociais. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 19, set./ nov. 2009, p. 2.
[145] PINTO JUNIOR, Mario Engler. Desafios para adoção do orçamento impositivo. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 61/62, p. 77 – 95, jan./ dez. 2005, p. 94.

impositivo passaria por uma atuação mais marcante do Poder Legislativo, tanto com uma alteração constitucional ou legislativa expressa, quanto com a limitação do uso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária.

A questão remete à EC nº 86/15, que, à época de sua tramitação, ficou conhecida como "PEC do Orçamento Impositivo", embora logo tenha sido constatado que a referida alteração constitucional não impõe, de fato, um orçamento impositivo e atribui o caráter de impositividade apenas às dotações orçamentárias fruto de emendas parlamentares.

Os novos parágrafos do artigo 166, da Constituição Federal[146], tornam obrigatória a execução orçamentária e financeira

---

[146] Constituição Federal. "Art. 166. [...] § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.
§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.
§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:
I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;
II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

dessas dotações, exceto em caso de "impedimentos de ordem técnica", para os quais há o detalhamento de um procedimento, com manifestação do Poder Legislativo, a legitimar eventual remanejamento de recursos.

Segundo Gabriel Lochagin, "[p]ode-se dizer que essa emenda conferiu maior estabilidade à execução das emendas parlamentares, por meio da procedimentalização da forma de liberação de recursos"[147].

Com isso, a "liberação" de emendas parlamentares, ou seja, a execução, pelo Poder Executivo, de despesas públicas correspondentes a dotações orçamentárias inseridas na LOA por meio de emendas parlamentares em troca de apoio e votos de parlamentares a projetos de interesse do governo,[148] perdeu força, embora mecanismos de flexibilização da execução orçamentária ainda possam ser usados como instrumentos de barganha política.

Entretanto, essa emenda constitucional também significou a perda de um momento para demonstrar preocupação com a qualidade da gestão orçamentária e reforçar as prerrogativas parlamentares e a participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, tendo prevalecido o foco na destinação de recursos a circunscrições eleitorais.[149]

Nesse sentido,

> restringir o orçamento impositivo à questão das emendas na forma como elas estão configuradas não contribui para

---

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.
§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.
§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.
§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

[147] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, p. 139.
[148] GIACOMONI, James. *Orçamento Público...*, p. 307.
[149] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Op. cit., p. 140.

> contornar uma dificuldade considerável do processo orçamentário brasileiro, que é a focalização dos debates parlamentares quase que exclusivamente em projetos de específico interesse local, e não em questões estruturantes de interesse nacional.[150]

Esse diagnóstico revela ponto crucial sobre a participação do Poder Legislativo em todo o ciclo orçamentário, que será aprofundado no próximo tópico.

2.4.3. Controle da lei orçamentária

O orçamento público surgiu como um instrumento de controle e, com o seu aprimoramento e o acúmulo de novas funções, passou a ser também um objeto de controle.

Nesse movimento, o foco do controle orçamentário passou da fase de elaboração do orçamento público para a sua execução.[151] É por isso que a etapa de controle do ciclo orçamentário está intrinsecamente ligada à própria execução orçamentária e as duas atividades se apresentam como concomitantes e complementares.

De uma forma geral, o controle pode ser interno, "quando a entidade controlada está incluída na estrutura organizacional de Poder da entidade controladora" ou externo, quando o controlador "não integra a estrutura administrativa submetida a controle"[152].

No âmbito orçamentário, o controle interno destaca-se em razão do artigo 74, da Constituição Federal[153], ao prever sua finalidade

---

[150] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, p. 140.
[151] GIACOMONI, James. *Orçamento Público...*, p. 358.
[152] LEBRÃO, Roberto Mercado; GOMES, Emerson Cesar da Silva. MOURÃO, Licurgo. Fiscalização Financeira e Orçamentária. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et al (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 120.
[153] Constituição Federal. "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

de avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos públicos. No mais, o controle interno tem diversas atribuições concomitantes ao controle externo, que serão vistas a seguir.

Já o controle externo da Administração Pública é exercido pelo Poder Legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

Até mesmo pela construção histórica dos orçamentos públicos, no desenho constitucional do ciclo orçamentário, o Poder Legislativo aparece como o principal responsável pela atividade de controle do orçamento público.

Isso se dá pelas suas atribuições constitucionais de acompanhamento dos instrumentos de flexibilização da execução orçamentária, estudadas no tópico anterior, e pela menção expressa do artigo 70, da Constituição Federal[154], que atribui o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta ao Congresso Nacional, no âmbito federal de controle externo, e aos órgãos de controle interno de cada Poder.

Sobre o assunto, Ricardo Lobo Torres aponta que os conceitos de controle e de fiscalização são coincidentes, mas também extrapolam um ao outro. A fiscalização financeira se concentra no final do ciclo orçamentário e vai além do controle na medida em que também engloba a atividade genérica de fiscalização e controle do Executivo. Já o controle, ao mesmo tempo em que se insere na fiscalização financeira, também a transborda, pois está presente em todas as fases do ciclo orçamentário, inclusive a sua elaboração e aprovação.[155]

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional".

[154] Constituição Federal. "Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder".

[155] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito...*, pp. 460 – 461.

Em sentido similar, Alexsandra Dallaverde aponta que a apreciação, discussão e votação dos projetos de leis orçamentárias pelo Poder Legislativo, em sentido amplo, pode ser considerada uma forma de controle:

> [t]rata-se, assim, de uma espécie de controle intimamente relacionado à função principal do parlamento, consistente na elaboração de normas jurídicas. Pode-se afirmar também estarmos diante de um controle prévio exercido sobre a formulação de políticas públicas pelo Poder Executivo, controle este incidente não apenas sobre a verificação da observância dos requisitos constitucionais e legais atinentes à gestão fiscal, financeira e orçamentária, mas também sobre o próprio planejamento das receitas e despesas previstas, interferindo na definição de metas e prioridades da administração pública.[156]

Esse controle externo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União,[157] que tem suas atribuições detalhadas no artigo 71, e, em especial, pela CMO, diante da atribuição do artigo 72, da Constituição Federal[158], que lhe permite

---

[156] DALLAVERDE, Alexsandra Katia. A atuação parlamentar no exercício do controle financeiro e orçamentário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1249.

[157] No âmbito do controle externo financeiro e orçamentário, Poder Legislativo e Tribunal de Contas possuem competências que demandam atuação conjunta ou de forma separada, a depender do caso (Ibidem, pp. 1237 – 1238).

[158] Constituição Federal. "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; [...]

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira,

a solicitação de esclarecimentos à autoridade governamental e, em último caso, até mesmo a sustação de despesas não autorizadas.

No nível infralegal destaca-se a Lei nº 4.320/64, segundo a qual o controle da execução orçamentária compreende: i) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; ii) a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e iii) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.[159]

Especificamente quanto ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo, o diploma especifica que "terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento [LOA]"[160].

Também merece menção a LRF, que atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e ao controle interno de cada Poder, a fiscalização do cumprimento da própria lei e, em especial de questões como o atingimento de metas da LDO e a observância dos limites e condições para a realização de

---

orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; [...]
Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.
§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.
§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação".

[159] Lei nº 4.320/64. "Art. 75. O contrôle da execução orçamentária compreenderá:
I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em têrmos monetários e em têrmos de realização de obras e prestação de serviços".

[160] Lei nº 4.320/64. "Art. 81. O contrôle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento".

operações de crédito, inscrições em restos a pagar, despesas com pessoal e dívida.[161]

Vale colocar que, não obstante sua posição de destaque na função de controle orçamentário, o Poder Legislativo tem exercido essa função de forma insuficiente.[162]

Segundo Gabriel Lochagin,

> a atuação política parlamentar tende a ignorar as questões públicas gerais de planejamento e políticas públicas, atendo-se à aprovação de emendas que lhe tragam as vantagens político-eleitorais que a discussão abstrata sobre programas de governo e condições macroestruturais do país dificilmente traria.[163]

Registra-se, contudo, que esse aspecto não se restringe ao Brasil. Diagnóstico similar é feito por Aurélien Baudu em relação ao Poder Legislativo francês, para quem os parlamentares franceses preferem defender seus interesses locais a se preocupar com o interesse geral e demonstram uma falta de vontade de exercer o controle orçamentário, o que o autor atribui a uma tradição construída em períodos de menor abrangência constitucional e legal dessa competência parlamentar.[164]

Considerando o apresentado até o momento, entende-se que a preocupação com o interesse local, concretizado nas emendas

---

[161] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver".

[162] LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público...*, p. 124.

[163] Ibidem, p. 126.

[164] BAUDU, Aurélien. L'incertaine renaissance parlementaire em matière budgétaire et financière. In: *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étranger*, Paris, n. 5, p. 1423 – 1450, sept./ oct. 2010, pp. 1442 – 1443.

parlamentares, não é, *a priori*, negativo, vez que contribui para uma maior democratização na alocação de recursos públicos, contudo, produz o efeito contrário quando os parlamentares limitam a ele a sua atuação no âmbito orçamentário, ausentando-se de efetivamente agir em relação à grande maioria das dotações orçamentárias.

Por essa razão, Aurélien Baudu alerta que a afirmação dos poderes orçamentários e financeiros do Parlamento passa pelo reforço da eficácia do controle parlamentar.[165]

Ainda, José Mauricio Conti coloca a necessidade de esforços para

> criar mecanismos mais eficientes do Poder Legislativo no processo orçamentário, bem como de controle da atividade de execução orçamentária pelo Poder Executivo, a fim de que o orçamento público cumpra seu papel de lei, que, de fato, represente as escolhas da população sobre a aplicação dos recursos públicos e sejam estas cumpridas tal como aprovadas.[166]

Por fim, é necessário considerar o controle exercido pelo Poder Judiciário. A carga significativamente política das leis orçamentárias e a interpretação de que o orçamento público não é lei em sentido material têm afastado o Poder Judiciário de uma posição de destaque no exercício dessa atividade. Contudo, a crescente atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas e a sinalização, pelo STF, de uma alteração na interpretação da natureza jurídica das leis orçamentárias, indicam que essa forma de controle pode ganhar espaço.

Para Élida Graziane Pinto, a "judicialização dos orçamentos" se apresenta como o próximo passo da judicialização de políticas públicas e uma potencial solução para dar efetividade às políticas públicas para além das ações judiciais individuais.[167]

---

[165] BAUDU, Aurélien. *L'incertaine renaissance parlementaire*..., p. 1424.
[166] CONTI, José Mauricio. *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes*..., p. 148.
[167] PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. In: *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199 – 226, mar./ abr. 2015, p. 199.

Assim, o controle judicial de políticas públicas não encerraria o seu ciclo, mas, constatando falhas no planejamento estatal, o retroalimentaria, permitindo sua correção com a objetivação de uma universalização progressiva e propagação da resposta judicial aos demais cidadãos em igual situação jurídica por meio da lei orçamentária.[168]

Para tanto, seria necessário estabelecer a premissa de que os orçamentos públicos têm natureza jurídica de lei material, cabendo ao Poder Judiciário tanto o controle de legalidade de atos administrativos, em especial os de execução orçamentária, em face das leis orçamentárias, quanto o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias diretamente em face da Constituição Federal.

Não se ignora, contudo, que, à semelhança do próprio controle judicial das políticas públicas, um controle judicial dos orçamentos públicos se deparará com questões como a ausência de legitimidade democrática do Poder Judiciário e a reserva do possível e, em função delas, terá que calibrar-se.

Nota-se uma demanda da doutrina jurídica por uma maior efetividade do exercício do controle, seja o realizado pelo Poder Legislativo, seja nas possibilidades de um controle orçamentário realizado pelo Poder Judiciário.

Essa demanda parece ser resposta à percepção de uma predominância do Poder Executivo no ciclo orçamentário.[169] Essa predominância tem por causa as competências que lhe foram atribuídas pelo próprio ordenamento jurídico, como a elaboração dos projetos de leis orçamentárias e a atividade de execução orçamentária, e também a omissão dos outros poderes, em especial a pouca participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária.

---

[168] PINTO, Élida Graziane. Judicializar o orçamento aprimorará as políticas públicas. In: *Consultor Jurídico*, 20 jan. 2014.

[169] SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Orçamento e planejamento: tensões entre poderes. In: *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 31 – 58, set. 2014/ fev. 2015, p. 58.

Para Ana Carla Bliacheriene, “[o] conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo na seara orçamentária é gerado por excessos e desvirtuamento cometidos por ambos os Poderes”[170].

Desse cenário, os resultados são a falta de preocupação com a formulação do planejamento por meio das leis orçamentárias, o seu descumprimento e uma flexibilidade da execução orçamentária exacerbada, fatores com reflexos diretos sobre a anualidade orçamentária, como será explorado a seguir.

[170] BLIACHERIENE, Ana Carla. *Orçamento Impositivo à Brasileira*..., p. 69.

3. ANUALIDADE E PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA[171]

3.1. Anualidade orçamentária

A anualidade orçamentária determina que o orçamento público seja elaborado e aprovado anualmente, contendo a previsão das receitas que serão arrecadadas e das despesas que serão executadas no período de um ano, o exercício financeiro.

Dessa forma, a anualidade orçamentária está relacionada aos dois elementos essenciais do orçamento público: a limitação no tempo e a autorização legislativa. Ao determinar a periodicidade com a qual o orçamento público deve ser elaborado, aprovado e executado, a anualidade orçamentária concretiza sua limitação no tempo e torna efetiva a autorização legislativa, ao exigir que esta seja constantemente renovada.

Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean-Pierre Lassale fazem referência a uma *dupla dimensão* da anualidade orçamentária, pois determina a duração da autorização orçamentária e da execução do próprio orçamento.[172]

William Gilles lembra que é com a anualidade orçamentária que os representantes parlamentares nacionais ou locais exercem suas competências em matéria de autorização orçamentária, mas também de controle e avaliação das finanças públicas.[173]

---

[171] Parte das considerações desta seção são fruto de um desenvolvimento mais aprofundado de trabalho de Tese de Láurea intitulado *Anualidade orçamentária e planejamento da Administração Pública*, apresentado pela autora para obtenção do título de graduada em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no ano de 2014.

[172] BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; e LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12ème ed. Paris: LGDJ, 2013, p. 284.

[173] GILLES, William. *Les principes budgétaires et comptables publics*. Paris: LGDJ, 2009, p. 83.

Ainda, a anualidade orçamentária é a concretização da natureza temporária da lei orçamentária, uma de suas características peculiares em relação às demais leis.[174 - 175]

No ordenamento jurídico brasileiro, a anualidade orçamentária é referida como princípio no artigo 2º, da Lei nº 4.320/64, que prescreve que "[a] Lei do Orçamento conterá 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".

Já no nível constitucional, a anualidade não é referida nominalmente como princípio, mas como o próprio prazo de vigência do orçamento, veiculado por lei orçamentária anual, conforme se extrai do artigo 165, III, da Constituição Federal, segundo o qual "[l]eis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] os orçamentos anuais", e do parágrafo 5º desse mesmo artigo que prevê que a "lei orçamentária anual" compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social.

A doutrina jurídica brasileira elenca, de forma recorrente, a anualidade como um dos princípios que orientam os orçamentos públicos,[176] embora as considerações sobre o tema sejam diversas entre os autores.

---

[174] CONTI, José Mauricio. *Orçamento impositivo*..., p. 157.

[175] Cabe observar que as leis orçamentárias não são as únicas leis de natureza temporária no ordenamento jurídico. Existem outras leis temporárias – que tem seu prazo de vigência pré-estabelecido – e, ainda, as leis excepcionais – que regulam situações específicas e transitórias e também são consideradas como leis temporárias em sentido amplo. Contudo, para as leis orçamentárias, nota-se a particularidade de que a sua natureza temporária é imposta pela própria Constituição Federal.

[176] Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*..., pp. 419 – 420; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, pp. 46 – 47; CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, pp. 57 – 58; CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público*..., p. 74; CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios*..., pp. 87 – 90; FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 95 – 102, set./ out. 2010; HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*..., pp. 67 – 68; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*..., pp. 363 – 364; SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa*..., pp. 132 – 134; SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, pp. 34 – 39; TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro:*

Sebastião Sant'Anna e Silva e James Giacomoni remetem o surgimento da anualidade orçamentária à anualidade tributária, segundo a qual a autorização legislativa para a cobrança de tributos deveria ser renovada anualmente.[177]

Considerando essa origem e o fundamento para a existência da anualidade orçamentária, ou seja, a necessidade de autorização legislativa periódica para a cobrança de tributos e, posteriormente, para a realização de despesas públicas, diversos autores[178] tratam a anualidade orçamentária como a periodicidade historicamente consagrada de modo anual.

José Afonso da Silva destaca que a anualidade orçamentária tem importância política, financeira e econômica. Do ponto de vista político, a periodicidade permite a intervenção do Congresso Nacional na atividade financeira do Estado, o que é relevante tanto pela sua função de controle, quanto por configurar uma limitação ao Poder Executivo, se tornando um elemento democrático. Já do ponto de vista financeiro, a periodicidade permite marcar o período durante o qual são contabilizadas as receitas arrecadadas e estabelecidas as despesas autorizadas, visando uma execução orçamentária adequada e com os respectivos balanços e controles de resultados. Por fim, do ponto de vista econômico, a importância da periodicidade reside no fim de prever as flutuações cíclicas dos processos econômicos e adequar o orçamento público a essas variações, o que evidencia uma relação com a função de planejamento do orçamento público.[179]

O autor reconhece que a adoção da periodicidade anual se justifica pela conveniência do ponto de vista político e financeiro, o

---

teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 375 – 376; TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito...*, pp. 329 – 330.

[177] SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários...*, pp. 34 – 36 e GIACOMONI, James. *Orçamento Público...*, pp. 73 – 74.

[178] Cf. CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios...*, p. 87; SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, pp. 132 – 133; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro...*, p. 364; HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário...*, p. 67; SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. Op. cit., p. 34.

[179] SILVA, José Afonso da. Op. cit., pp. 132 – 133.

que levou à consagração da periodicidade como a própria anualidade. Um período mais longo prejudicaria a aprovação e o controle político, com maior discricionariedade do Poder Executivo na elaboração e na execução orçamentária e, por outro lado, um período mais curto seria insuficiente para arrecadar os tributos, contabilizar as receitas e executar as despesas.[180]

A consideração da anualidade como elemento para o exercício do controle político também é feita por Aliomar Baleeiro, segundo o qual "[t]odos eles [os princípios orçamentários], em sua essência, visam a resguardar a função política do orçamento como plano de governo que o Legislativo aprova para fiel execução pelo Executivo"[181].

Para Ricardo Lobo Torres,

> [o] princípio da anualidade orçamentária sinaliza no sentido de que o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para a cobrança dos tributos e a realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira.[182]

Para Ângelo Vargas, Mônica Perin e Murilo Godoy,

> [a] separação entre quais são os recursos provenientes do exercício orçamentário que se finda e os recursos que integram o exercício orçamentário que se inicia é fundamental para que seja possível o processo de fiscalização da atividade financeira da Administração Pública, e que interessa não só àquele que fiscaliza como também àquele beneficiário de crédito constituído e reservado orçamentariamente em um determinado período de tempo.[183]

---

[180] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, pp. 133 – 134.
[181] BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças...*, p. 420.
[182] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito...*, p. 329.
[183] VARGAS, Ângelo Miguel de Souza; PERIN, Mônica Waideman; GODOY, Murilo. Princípio da anualidade orçamentária aplicado ao prazo dos contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 17, n. 87, p. 11 – 65, jul./ ago. 2009, p. 44.

Por outro lado, alguns autores focam na importância financeira da anualidade orçamentária ao abordarem a temática. Segundo André Carvalho, Gabriel Lochagin e Francisco Silveira,

> [a] anualidade prescreve que a dinâmica orçamentária deve ser *cíclica em um ano*, com gastos e arrecadação com começo e término dentro desse período contábil. Tal sistemática serve para facilitar o planejamento e a execução orçamentária, o que seria bem mais complicado se tivesse um prazo muito longo (cinco anos, por exemplo) ou muito curto.[184]

Outros elementos relacionados, pela doutrina jurídica brasileira, à anualidade orçamentária são a segurança jurídica e a possibilidade de revisão do orçamento.

Celso Ribeiro de Bastos nota que a anualidade orçamentária está ligada ao princípio da segurança jurídica pois estabelece limites temporais ao poder de intervenção do Estado.[185]

Heleno Taveira Torres destaca a importância da anualidade pois ela permite definir no tempo os efeitos do orçamento e gera a necessidade de elaboração do orçamento de forma antecipada à realização dos gastos públicos.[186]

Já José Augusto Moreira de Carvalho e Dejalma de Campos observam que esse princípio pressupõe uma revisão periódica do conteúdo da lei orçamentária, permitindo seu ajuste às mudanças sociais e econômicas.[187]

Por fim, cabe colocar que diversos autores tratam, ao lado da anualidade orçamentária, de uma plurianualidade orçamentária, por vezes chamada de princípio e geralmente relacionada à previsão constitucional do PPA e à necessidade de planejamento, questões que serão abordadas posteriormente nesse trabalho.

---

[184] CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público...*, p. 74.
[185] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário...*, p. 47.
[186] TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro...*, p. 375.
[187] CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios...*, p. 87 e CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário...*, pp. 57 – 58.

3.2. Exercício financeiro

Exercício financeiro é o período definido para a contabilização das receitas arrecadadas e despesas realizadas. Em razão da adoção da anualidade orçamentária, o exercício financeiro no Brasil tem a duração de um ano.

A Constituição Federal remete à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro.[188] Na ausência dessa lei complementar, o assunto é regulado pelo artigo 34, da Lei nº 4.320/64[189], que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com status de lei complementar e determina que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

Muitos países adotam a anualidade orçamentária, contudo, nem sempre o exercício financeiro coincide com o ano civil, a exemplo dos Estados Unidos, da Inglaterra e do Japão. Além do Brasil, países como França e Argentina, dentre outros, adotam a coincidência entre o exercício financeiro e o ano civil.[190]

3.3. Regimes de receitas e despesas

O regime contábil de receitas ou despesas determina a forma pela a qual essas serão contabilizadas. O ordenamento jurídico brasileiro adotou um regime misto, que determina o regime de caixa para as receitas e o regime de competência para as despesas públicas.[191]

---

[188] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 9º Cabe à lei complementar:
I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual".

[189] Lei nº 4.320/64. "Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil".

[190] Cf. CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. *Orçamento público...*, p. 74; CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios...*, p. 88; GIACOMONI, James. *Orçamento Público...*, p. 74; SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, pp. 134 – 135.

[191] Lei nº 4.320/64. "Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nêle arrecadadas;
II - as despesas nêle legalmente empenhadas".

Isso significa que as receitas são "registradas levando-se em consideração o momento de entrada do numerário no caixa da entidade"[192], ou seja, as receitas são contabilizadas no exercício financeiro em que foram efetivamente arrecadadas.

Já as despesas são "imputadas ao correspondente período de apuração"[193], ou seja, ao exercício financeiro em que são empenhadas, ainda que o pagamento efetivo seja realizado em momento posterior.

3.4. Despesas plurianuais

Em sentido estrito, despesas plurianuais seriam aquelas que se prolongam por mais de um exercício financeiro. Ainda, existem despesas que, apesar de terem duração inferior a um ano, extrapolam o limite de um exercício financeiro, gerando consequências em face da anualidade orçamentária e compondo, em um sentido amplo, o que se considera por despesas plurianuais.

Sobre as despesas plurianuais em sentido amplo, o artigo 167, parágrafo 1º, da Constituição Federal estabelece que "[n]enhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade".

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz previsão no mesmo sentido, vedando que a LOA consigne dotação orçamentária para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão.[194]

Considerando que o PPA não tem força executória, essas despesas plurianuais, ainda que estejam previstas nessa lei

---

[192] FURTADO, José de Ribamar Caldas. O regime de execução da despesa orçamentária. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, p. 45 – 47, dez. 2008, p. 45.

[193] Ibidem, p. 45.

[194] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 5º [...] § 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição".

orçamentária, dependem de inclusão em sucessivas LOAs para serem autorizadas e executadas.

Essa situação demonstra um ponto de conflito do sistema orçamentário brasileiro, como evidenciam Hélio Martins Tollini e José Roberto Afonso:

> a cada ano o Congresso Nacional aprova uma dotação orçamentária correspondente a uma fração do necessário para concluir um projeto de *execução plurianual*, procedimento que precisa ser repetido até o término de sua execução.[195]

Os autores ainda relatam que essa é uma das causas para a ocorrência de obras inacabadas, pois as frações anuais das despesas dos projetos podem não ser inclusas na LOA, deixando-os sem os recursos necessários para a sua conclusão. Em diversos países, essa autorização legislativa é dada uma única vez, considerando-se o valor total do projeto – e não a cada fração anual –, de modo que a autorização para inclusão da fração da despesa nos anos subsequentes seja dispensada ou se torne quase automática. No Brasil, segundo os autores, seria necessária uma emenda constitucional para lidar com a questão, tendo em vista a previsão constitucional dos orçamentos anuais.[196]

Leonardo Cézar Ribeiro levanta outro ponto relacionado com a questão:

> com as recentes transformações qualitativas e quantitativas das funções e responsabilidades do Estado, a flexibilização da anualidade orçamentária se mostrou mais atraente quando programações de longo prazo passaram a demandar garantias de financiamento seguro dos empreendimentos dessa natureza, deslindo, em consequência, tais programações da sujeição aos azares de uma concessão anual pelo Parlamento dos recursos correspondentes. Resumindo, o longo prazo na execução de determinadas programações tornou-se imperativo à

---

[195] TOLLINI, Helio Martins; AFONSO, José Roberto. A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 501.
[196] Ibidem, p. 501.

> administração pública como requisito essencial para o Estado exercer com eficiência e segurança suas hodiernas funções e responsabilidades.[197]

Essas considerações serão melhor exploradas mais adiante.

Tendo em vista a relevância da situação para o escopo desse trabalho, pretende-se, nessa subseção, detalhar as disposições legislativas que fazem referências a despesas que extrapolam um exercício financeiro e representam, em alguma medida, exceções à anualidade orçamentária.[198]

3.4.1. Programas de duração continuada

A noção de programas de duração continuada foi incluída no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1998, ao determinar que o PPA deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas relativas aos programas de duração continuada.[199]

Para Adilson Abreu Dallari, essa previsão concretiza uma atuação governamental baseada no planejamento, vinculando recursos para projetos plurianuais, de modo a garantir a continuidade dessas ações estatais.[200]

Apesar de ser ponto essencial no conteúdo do PPA, o conceito de "programas de duração continuada" não é objeto de

---

[197] RIBEIRO. Leonardo Cézar. *Impactos da anualidade orçamentária na alocação de recursos públicos*. 2010. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) – Instituto Serzedello Corrêa, 2010, p.17.

[198] Cabe observar que os artigos 23 a 26, da Lei nº 4.320/64, que tratavam das "previsões plurienais" e do "Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital", não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista sua substituição pelo PPA e pela LDO. Sobre o assunto, cf. CONTI, José Mauricio (org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/64 comentada*. 2ª ed. atual. e rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 98 – 106.

[199] Constituição Federal. "Art. 165. [...] § 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".

[200] DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*...pp. 313 – 314.

disposições normativas mais completas, notadamente em face da ausência de um tratamento normativo mais detalhado do PPA.[201]

Isto posto, cabe a observação de Marcos Nóbrega:

> [n]a verdade, exceto os investimentos, que tem prazos de início e conclusão, boa parte das ações governamentais são continuadas, como, por exemplo, manutenção e conservação de obras, ações de natureza social. Como então colocar no plano governamental todo esse enorme contingente de despesas que têm uma natureza de se prolongarem no tempo. Sobre esse aspecto, o governo federal dá uma interpretação restritiva considerando ações de natureza continuada apenas aquelas despesas advindas de programas de natureza finalística, que correspondam a prestação de serviços à comunidade. É uma forma de tentar compreender o que quis dizer o legislador constituinte dando interpretação mais restritiva ao dispositivo.[202]

Rodrigo Oliveira de Faria também aponta que uma interpretação literal da previsão constitucional sobre o PPA faria com que praticamente todas as despesas, tanto correntes como de capital, constassem dessa lei orçamentária, retirando em grande parte os seus objetivos específicos e sua diferenciação perante a LOA, sugerindo o autor que o PPA deva se restringir ao planejamento estratégico.[203]

---

[201] Lembra-se que o PPA, assim como a LDO, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988. Na ausência de nova lei complementar sobre orçamentos públicos, foi recepcionada a Lei nº 4.320/64 que, por ser anterior à Constituição, não traz previsões relativas ao PPA. Para agravar a situação, o artigo 3º, da LRF, que tratava do PPA, foi vetado, fazendo com que haja completa anomia legislativa infraconstitucional sobre essa lei orçamentária.

[202] NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, eficiência e performance budget*..., p. 704.

[203] FARIA, Rodrigo Oliveira de. *PPA versus orçamento*..., pp. 679 – 681.

3.4.2. Despesas obrigatórias de caráter continuado

Apesar da semelhança no nome, as despesas obrigatórias de caráter continuado não se confundem com os programas de duração continuada.

Elas estão previstas no artigo 17, da LRF[204], e consistem em despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios financeiros.

Desse modo, as despesas obrigatórias de caráter continuado diferenciam-se dos programas de duração continuada por i) serem efetivamente despesas, enquanto os programas de duração continuada, como o próprio nome caracteriza, são programas aos quais são referidas despesas; ii) serem sempre despesas correntes, enquanto os programas de duração continuada podem ser referentes também a despesas de capital; iii) derivarem de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, enquanto as despesas dos programas de duração continuada podem ter outro fundamento.

No mais, se adotada a interpretação restritiva do conceito de programas de duração continuada, acima mencionada, esses só

---

[204] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.
§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado".

englobam despesas de natureza finalística, enquanto as despesas obrigatórias de caráter continuado podem fazer frente à atividades-meio.

Por fim, enquanto a previsão normativa dos programas de duração continuada, ao exigir sua inclusão no PPA, parece direcionar para um objetivo de planejamento da ação estatal, as previsões da LRF a respeito das despesas obrigatórias de caráter continuado têm por objetivo mapear a sua expansão, garantir receitas para o seu custeio e minimizar seus riscos ao equilíbrio fiscal.

3.4.3. Créditos especiais e extraordinários

O artigo 167, parágrafo 2º, da Constituição Federal[205], prevê que os créditos especiais e extraordinários, já tratados nesse trabalho, têm vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, contudo, prevê que, no caso do ato de autorização ser promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, esses créditos serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, sendo reabertos nos limites dos seus saldos.

Esse é o caso mais marcante de exceção à anualidade orçamentária no ordenamento jurídico brasileiro, vez que permite que a autorização legislativa para determinada dotação orçamentária, relativa a créditos especiais e extraordinários, seja, de fato, transposta para o exercício financeiro seguinte e incorporada ao seu orçamento.

Apesar do caso ser notável, deve-se observar sua excepcionalidade. A medida se justifica em face da natureza de imprevisão e imprevisibilidade, respectivamente, dos créditos especiais e extraordinários, e do fato de que a proposta da LOA para o exercício financeiro subsequente deve ser enviada até quatro meses antes do final do exercício financeiro, de modo que, surgindo a

[205] Constituição Federal. "Art. 167 [...] § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente".

necessidade desses créditos após esse marco temporal, não seria fácil ou possível incluí-los na próxima LOA.[206]

3.4.4. Restos a pagar

Os restos a pagar consistem nas despesas empenhadas, mas não pagas até o final do exercício financeiro.[207] Como são despesas que não foram totalmente executadas dentro de um exercício financeiro, encaixam-se, pelo menos, no conceito de despesas plurianuais em sentido amplo, mas também podem ser decorrentes de despesas plurianuais em sentido estrito.

Como se tratam de despesas orçamentárias previstas para um exercício financeiro, em determinada LOA, que serão em parte executadas somente no exercício financeiro seguinte, regido já por outra LOA, os restos a pagar representam uma exceção à anualidade orçamentária.

Os restos a pagar se classificam em processados, quando são liquidados no mesmo exercício financeiro do empenho, e não processados, quando não liquidados.

A LRF também disciplina os restos a pagar, vedando que os titulares de Poder, Tribunal de Contas ou Ministério Público assumam, nos últimos dois quadrimestres de seus mandatos, despesas que não possam ser integralmente cumpridas dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício financeiro seguinte sem que haja disponibilidade de caixa suficiente.[208]

---

[206] Isso porque, de acordo com o artigo 166, parágrafo 5º, da Constituição Federal, o Presidente da República só pode propor modificação nos projetos das leis orçamentárias enquanto não iniciada a votação, na CMO, da parte do projeto sobre o qual incide a alteração: Constituição Federal. "Art. 166 [...] § 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta".

[207] Lei nº 4.320/64. "Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas".

[208] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa

Esse dispositivo reconhece que os restos a pagar podem representar um risco ao equilíbrio das contas públicas e limita-os, homenageando o princípio do equilíbrio orçamentário. Contudo, cabe a crítica de Michel Haber, Basile Christopoulos e Ricardo Torres de que "a previsão deveria contemplar a análise do resultado ao final de cada período anual"[209], vez que essa vedação não impede um descontrole dos restos a pagar no período do mandato anterior aos últimos dois quadrimestres.[210]

De fato, no início da década de 2010, observou-se um crescimento significativo das despesas inscritas em restos a pagar, chegando-se a falar na existência de um "orçamento paralelo" ao aprovado pelo Poder Legislativo para determinado exercício financeiro.[211]

Embora o volume dos restos a pagar tenha diminuído nos últimos anos,[212] a recorrência desse expediente ainda não se mostra adequada à sua excepcionalidade jurídica, situação que está intimamente ligada aos vícios no manejo dos instrumentos de flexibilização da execução orçamentária.

O uso indiscriminado da limitação de empenho e movimentação financeira, ou seja, fora da hipótese justificadora trazida pela LRF, faz com que despesas orçamentárias fiquem "contingenciadas" pela maior parte do exercício financeiro, sendo postergadas em descumprimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso.

---

ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício".

[209] HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. *Despesa Pública*..., p. 53.

[210] Sobre o assunto, ver também MOREIRA, Vera Wolff Bava. As despesas públicas na virada dos exercícios financeiros. In: *Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 343 – 386, jan./ dez. 2013, pp. 376 – 380.

[211] Cf. MACHADO, Dilmar Teixeira. *A transparência na inscrição dos restos a pagar*. 2012. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) – Instituto Serzedello Corrêa, 2012, p. 24 e MENEZES, Dyelle. Recorde: "Orçamento paralelo" deve somar R$ 240,1 bilhões em 2014. In: *Contas Abertas*, 04 jan. 2014.

[212] BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional. *Avaliação dos Restos a pagar – Ano 2017*. Brasília, Ministério da Fazenda, 2017, p. 5.

Com a aproximação do final do exercício financeiro, tais despesas são "liberadas" e tem-se início uma "corrida" para realizar o empenho, a fim de não se perder a autorização legislativa contida na LOA para essas dotações orçamentárias.[213 - 214]

Élida Graziane Pinto também destaca o

> abarrotamento no final do exercício de restos a pagar, fazendo com que a gestão de licitações e contratos/convênios seja temerária, por ter de 'correr contra o tempo' antes do encerramento da execução orçamentária e, por conseguinte, do exercício financeiro.[215]

Nesse cenário, é provável que essas despesas percam em qualidade, planejamento e eficiência por serem realizadas "às pressas" e, como não haverá tempo hábil para realizar sua liquidação e pagamento, serão acrescidas aos restos a pagar.[216]

Além de ser uma consequência dos contingenciamentos preventivos, a inscrição de despesas em restos a pagar é motivada por dois fatores.

Não obstante as despesas orçamentárias sejam contabilizadas pelo regime de competência, o superávit primário do governo federal é calculado pelo regime de caixa. Dessa forma, ao postergar despesas e o seu consequente pagamento, contribui-se para a formação de um (falso) resultado positivo de superávit primário e o cumprimento de metas macroeconômicas.[217]

---

[213] Como constatado por Leonardo Cézar Ribeiro, em análise realizada sobre a execução orçamentária e financeira mensal federal entre os anos de 2004 e 2009, há uma grande concentração de empenhos e pagamentos no último trimestre do ano (RIBEIRO, Leonardo Cézar. *Impactos da anualidade orçamentária*..., p. 31). Esse diagnóstico não é exclusivo para o Brasil. Na Inglaterra, onde o exercício financeiro se encerra em março, o fenômeno é conhecido como "March Madness" (cf. HYNDMAN, Noel et al. *Annuality in public budget – An explatory study*. London: CIMA - The Chartered Institute Of Management Accounts, 2005, p. 5).

[214] CONTI, José Mauricio. *Natal é tempo de correr com a execução orçamentária*..., p. 137 – 139.

[215] PINTO, Élida Graziane. *Judicializar o orçamento aprimorará as políticas públicas*...

[216] RIBEIRO, Leonardo Cézar. Op. cit., p. 13.

[217] HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. *Despesa Pública*..., p. 52.

Por outro lado, as despesas empenhadas, mesmo não pagas, são consideradas como recursos públicos "investidos", em especial para áreas como saúde e educação que possuem gastos mínimos obrigatórios e geram pressões políticas, apesar da possibilidade de posterior cancelamento dessas despesas inscritas em restos a pagar.[218]

De todo modo, Austen Oliveira lembra que a atividade da administração pública é contínua e não é simples dividi-la em partes anuais. Por isso, assevera que:

> [e]xiste – e precisa existir – uma forma de flexibilizar a despesa pública na divisa dos exercícios financeiros. Há serviços contratados, contínuos ou não, como elaboração de um parecer, a prestação de serviços de fornecimento de água, luz e telefone, nos quais não se consegue dividir o que foi efetivamente prestado até 31 de dezembro.[219]

O autor ressalta a importância da possibilidade de inscrição de restos a pagar não processados, para conceder maior facilidade no trato das despesas em final de exercício financeiro. Contudo, detalha que se trata de exceção, que tem sido amplamente utilizada criando, para o exercício financeiro seguinte, um "orçamento paralelo" à LOA com montantes significativos, deturpando as prioridades estabelecidas pela LDO e prejudicando o equilíbrio das finanças públicas. E conclui, Austen Oliveira, que a conta de restos a pagar deveria se prestar apenas à resíduos de caixa, próprios da adoção do regime de competência, e não a uma programação transferida.[220]

Em suma, os restos a pagar são instrumentos essenciais na adequação da realidade da administração pública à anualidade orçamentária, contudo, seu uso deve ser criterioso, a fim de não depreciar o equilíbrio das finanças públicas, a qualidade dos gastos públicos e, em especial, o planejamento da ação estatal.

---

[218] HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. *Despesa Pública*..., p. 52.
[219] OLIVEIRA, Austen S. Restos a pagar. Orçamento. Lei de Responsabilidade Fiscal e seu art. 42. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 19, n. 97, p. 67 – 97, mar./ abr. 2011, p. 71.
[220] Ibidem, pp. 71 – 73.

3.5. Plurianualidade orçamentária

Embora não seja referida como princípio pelo ordenamento jurídico ou pela doutrina brasileira majoritária, como ocorre de forma quase unânime com a anualidade orçamentária, alguns juristas já indicam a relevância da discussão acerca da plurianualidade orçamentária.

A consideração tem como ponto de partida a previsão constitucional do PPA e ganha força com o fato de que orçamento público tem se tornado cada vez mais um instrumento fundamental para o planejamento da ação governamental, com relevantes reflexos para a economia do país. Se a anualidade orçamentária já admite exceções no cotidiano da Administração Pública, isso se intensifica considerando esses fatores.

Entre os defensores da plurianualidade orçamentária, contrapondo-a à anualidade orçamentária, destaca-se Regis Fernandes de Oliveira, para quem "já não se pode tratar a anualidade como princípio", vez que a anualidade é a própria periodicidade do orçamento e, com a previsão do PPA, já estaria superada.[221] Também merece menção Kiyoshi Harada, que chega a se referir ao PPA como "orçamento plurianual"[222].

José Afonso da Silva, considerando o "orçamento plurianual de investimentos", predecessor do PPA, já afirmava que "o sistema brasileiro, que integra orçamento e planejamento, concilia ambas as exigências [controle político e planejamento], ou seja, o princípio da anualidade e o princípio da plurianualidade cíclica"[223].

Outro autor que trata do tema é Rodrigo Oliveira de Faria, para quem a anualidade orçamentária deve ser tratada como princípio,

---

[221] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro...*, p. 364.
[222] HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário...*, p. 96.
[223] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, p. 314.

e não como regra, exatamente para ser sopesada e compatibilizada com o princípio da plurianualidade.[224]

Apesar dos posicionamentos em favor da plurianualidade apontados, especialmente o de Regis Fernandes de Oliveira, não parece possível reconhecer uma superação da anualidade orçamentária pelo ordenamento jurídico brasileiro, seja pela expressa previsão de orçamentos anuais, seja pela ausência de força executória do instrumento orçamentário plurianual, o PPA.

Nesse sentido, se acompanha a ideia de José Augusto Moreira de Carvalho, para quem a anualidade não é afastada pelo PPA "mesmo porque as previsões neste contidas somente podem ser concretizadas mediante cada orçamento anual"[225].

Para uma avaliação mais completa desse aparente conflito entre anualidade e plurianualidade orçamentária, será necessário tratar da natureza jurídica daquela.

3.6. Anualidade orçamentária: princípio ou regra?

Para uma resumida distinção entre princípios e regras, recorre-se a Virgílio Afonso da Silva, que adota o referencial teórico de Robert Alexy.[226]

Regras são normas com uma estrutura que determina a sua aplicação total, desde que aplicáveis ao caso concreto. Dessa forma, regras apresentam exceções, que fazem parte da própria regra e determinam situações nas quais elas não serão aplicadas. Já princípios funcionam como "mandamentos de otimização", a serem aplicados em maior ou menor grau em cada caso concreto, mediante sopesamento com outros princípios.[227]

---

[224] FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários*..., p. 100.
[225] CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir dos seus princípios*..., p. 90.
[226] Existem outros referenciais teóricos para a distinção e classificação entre princípios e regras. Para tanto, cf. ÁVILA, Humberto. Princípios e regras e a segurança jurídica. In: *RDE – Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 189 – 206, jan./ mar. 2006, pp. 190 – 196 e SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 56 – 64.
[227] SILVA, Virgílio Afonso da. Op. cit., pp. 45 – 46.

Dessa forma, entende-se que a anualidade orçamentária conforme apresentada na Constituição Federal tem estrutura normativa de regra, já que não há o que se sopesar ou realizar em maior ou menor grau nos prazos de elaboração e aprovação da LOA e na validade anual das dotações orçamentárias.

Diante das dotações orçamentárias presentes na LOA, percebe-se que a aplicação da anualidade orçamentária é integral, observando-se exceções em que parte da execução dessas dotações orçamentárias pode ser concluída no exercício financeiro seguinte, como nos casos dos restos a pagar e dos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro.

Nesse sentido, embora elencado quase unanimemente como princípio pela doutrina jurídica brasileira, parece que, na distinção entre princípios e regras, a anualidade orçamentária seria melhor caracterizada como regra.

Dessa forma, se acompanha Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean-Pierre Lassale, que elencam a anualidade orçamentária como uma regra técnica fundamental, assim como o fazem com a unidade e a universalidade, outros dois elementos normalmente considerados princípios.[228]

Contudo, embora essa classificação seja relevante para fins de interpretação, não afasta o conteúdo teórico atribuído pela doutrina ao princípio da anualidade orçamentária, tendo em vista a utilização desse termo como sinônimo da periodicidade orçamentária. Explica-se. Entende-se que a regra da anualidade orçamentária concretiza o princípio da periodicidade orçamentária, que tem por conteúdo a aprovação do orçamento público em periodicidade hábil a permitir a participação e o controle legislativos (caráter político) e o planejamento da execução orçamentária (caráter financeiro).

---

[228] BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques...*, p. 263.

Para esse princípio da periodicidade orçamentária cabe sopesamento com os demais princípios do ordenamento jurídico, tais como os do planejamento, da eficiência ou do equilíbrio fiscal, adequando-se, desse modo, maior ou menor periodicidade a depender do caso concreto.[229]

Assim, entende-se que a doutrina jurídica, brasileira e estrangeira, tende a se referir à anualidade orçamentária como princípio por i) trata-la como sinônimo de periodicidade orçamentária; ii) no caso da doutrina brasileira, seguir a expressão consagrada na Lei nº 4.320/64, embora essa não tenha sido repetida pela Constituição Federal; e iii) usar outro referencial teórico para caracterizar princípios e regras, segundo o qual princípios seriam mandamentos nucleares ou estruturantes do sistema[230].

Quanto a esse terceiro motivo, deve-se observar que o fato da anualidade orçamentária ser considerada uma regra não retira automaticamente a sua importância fundamental e estruturante para o sistema jurídico que rege as finanças e os orçamentos públicos, tanto que, como apontado acima, Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean-Pierre Lassale se referem a ela como "regra técnica fundamental".

Considerando o princípio da periodicidade orçamentária, vislumbra-se maior adequação às disposições constitucionais que indicam instrumentos plurianuais de planejamento, vez que seu conteúdo pode ser realizado de forma anual ou plurianual, a depender do caso concreto, sem perder seu significado. De fato, para uma substituição total da noção de anualidade pela plurianualidade orçamentária, como sugere Regis Fernandes de Oliveira, seria necessária uma alteração constitucional.

Na França, já se cogitou um alongamento da periodicidade orçamentária, seja para permitir a recondução de autorizações

---

[229] Para autores que defendem que a anualidade orçamentária deve ser considerada princípio para permitir seu sopesamento com outros princípios, cf. RIBEIRO, Leonardo Cézar. *Impactos da anualidade orçamentária...*, pp. 11 – 13 e FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários...*, pp. 99 – 102.

[230] Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais...*, p. 45.

orçamentárias, seja para instituir orçamentos bienais, sob o argumento de que essas alterações poderiam diminuir a ineficácia administrativa nos finais de exercício financeiro e evitar desgastes políticos na aprovação legislativa dos orçamentos.[231]

Atualmente, acredita-se que as duas noções (anualidade e plurianualidade) coexistem em regras concretizadoras do princípio da periodicidade orçamentária. O orçamento público propriamente dito e executável ainda consiste na LOA e, portanto, resume a anualidade orçamentária. Por outro lado, o PPA contém previsões orçamentárias plurianuais e é necessário considerar que as leis orçamentárias compõem um sistema, para o qual o ordenamento jurídico exige um dever de compatibilidade das leis anuais (LDO e LOA) com a lei plurianual (PPA).

Dessa forma, tem-se a manutenção da anualidade orçamentária como ponto estruturante dos orçamentos públicos, mas com uma tendência de coordenação dos programas anuais com um planejamento plurianual. [232]

---

[231] BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques...*, pp. 284 – 285.
[232] GILLES, William. *Les principes budgétaires...*, pp. 83 – 84.

4. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

Nessa seção, procura-se discorrer sobre a evolução da teoria do contrato administrativo como reflexo da introdução do modo de agir consensual no âmbito da Administração Pública a requerer um repensar sobre o fenômeno da legalidade no âmbito do Estado acompanhado pela expansão dos mecanismos de obrigação para a Administração Pública.

4.1. Teoria do contrato administrativo

A teoria do contrato administrativo surgiu a partir de uma concepção de que determinados contratos celebrados pela Administração Pública se distinguem dos contratos privados e, portanto, exigem um regime jurídico próprio. [233]

Essa distinção é marcada, em especial, pela ausência de igualdade entre as partes e de observância ao *pacta sunt servanda*,[234] ante a presença de algumas prerrogativas da Administração Pública para assegurar o atendimento ao interesse público. [235]

Na transposição dessa teoria, de origem francesa, para o Brasil, a ideia foi simplificada e reduzida para caracterizar os contratos administrativos pela presença de cláusulas exorbitantes, [236] ou seja, um regime de poderes ou prerrogativas para a Administração Pública, que "exorbitam" o regime jurídico próprio dos contratos privados. Em

---

[233] A formulação e disseminação da teoria do contrato administrativo se contrapõe a outra concepção, segundo a qual, por essas distinções do contrato privado, os "contratos" celebrados pela Administração Pública não poderiam ser considerados propriamente como contratos, mas como atos jurídicos bilaterais (cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Do contrato administrativo à administração contratual*..., p. 75).

[234] MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 67.

[235] MEDAUAR. Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 259.

[236] MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Op. cit., p. 319.

contraposição, o contratado teria a garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Essas cláusulas exorbitantes asseguram à Administração Pública o direito de alterar e rescindir unilateralmente o contrato, de controlar e acompanhar a sua execução e de impor sanções ao contratado[237] e seriam justificadas pelo "interesse público" contido nas atividades da Administração Pública.[238]

Como consequência, a compreensão de uma assimetria entre as partes desses contratos e de uma supremacia do interesse público a justificar a existência e o uso dessas prerrogativas esvaziaram os contratos enquanto fonte de obrigações para a Administração Pública difundindo-se, para usar a expressão de Floriano Marques Neto, "uma concepção de relativa desvinculação da Administração das obrigações contratuais". [239]

Contudo, como ensina Odete Medauar, em razão da simplificação dos mecanismos de contratação, da maior liberdade da Administração Pública na escolha de contratados e de uma tendência de menor desigualdade entre as partes nesses contratos, esta teoria começou a ser questionada.[240]

Ainda, a própria noção de interesse público que a justifica começou a ser reformulada. No lugar de ser compreendido como um conceito jurídico em si e um sinônimo de "bem comum", como se houvesse apenas um interesse público genérico a ser tutelado pelo Estado, passou a ser entendido, em uma concepção democrática, como um interesse legalmente definido, admitindo-se a existência de diversos interesses públicos específicos.[241]

No plano prático, as cláusulas exorbitantes demonstraram efeitos negativos, ao gerar insegurança, prejudicar a confiança do

---

[237] MEDAUAR. Odete. *O direito administrativo em evolução...*, p. 259.
[238] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 574.
[239] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Do contrato administrativo à administração contratual...*, pp. 76 – 77.
[240] MEDAUAR. Odete. Op. cit., pp. 259 – 260.
[241] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit., p. 575.

contratado no acordo e aumentar os riscos dos contratos, incrementando os seus custos.[242]

Fernando Menezes de Almeida, de forma mais detalhada, assevera que esse regime de prerrogativas i) estimula a ineficiência da Administração Pública, que se acomoda na facilidade de alteração e rescisão dos contratos; ii) gera contratos mais onerosos para a Administração Pública, vez que o risco advindo das cláusulas exorbitantes é incluído no custo do contratado; iii) legitima práticas governamentais autoritárias pelo uso ou ameaça de uso dessas medidas unilaterais; e iv) facilita condutas ímprobas dos administradores durante a execução dos contratos, que podem receber vantagens indevidas para exercer ou não essas prerrogativas em interesse do contratado.[243]

Segundo Vera Monteiro, registrando a evolução do significado dos contratos celebrados pela Administração Pública,

> deixando-se de definir o contrato administrativo com base nas cláusulas exorbitantes, é possível concluir que nem todo o contrato em que o Estado é uma das partes deve, como numa relação de causa e efeito, conter cláusulas exorbitantes. E, consequentemente, nem toda relação contratual com o Estado envolve um contrato administrativo no seu sentido estrito, em que há manejo de poderes de autoridade.[244]

Dessa forma, o contrato administrativo passou a ser considerado como instituto integrante do gênero dos contratos,[245] e não como gênero apartado.

O questionamento da teoria do contrato administrativo foi reforçado pelo surgimento de novos tipos contratuais adotados pela

---

[242] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O futuro das cláusulas exorbitantes*..., p. 582.
[243] MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 344.
[244] MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 51 – 52.
[245] MONTEIRO, Vítor. *Limites constitucionais à autonomia dos entes federados em matéria de contratos administrativos*. 2014. 169 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 36.

Administração Pública, vez que ela é insuficiente para explicar o fenômeno contratual contemporâneo da Administração Pública em toda a sua complexidade.[246]

Por essa razão, Fernando Menezes de Almeida adota a nomenclatura de módulos convencionais para explorar o fenômeno de modo mais amplo, distinguindo, dentre esses, os que são propriamente contratos, vez que criam uma situação jurídica a partir de um acordo de vontades, e os que são usados pela Administração Pública para a substituição, pela via consensual, do exercício de um poder unilateral de decisão apto a criar uma situação jurídica.[247]

Para além da questão conceitual, o autor constrói a crítica de que a teoria do contrato administrativo institucionaliza uma ideia de desconfiança, contrária à segurança jurídica, ao incorporar prerrogativas unilaterais da Administração Pública, atribuídas por força de lei e não pela vontade e pelo consenso das partes.[248]

Pelo exposto, nesse trabalho, acolhendo uma exposição evolutiva da teoria do contrato administrativo, se adotará a expressão *contrato administrativo* em um sentido amplo, para se referir, genericamente, a contratos celebrados pela Administração Pública – sem limitação àqueles que contém cláusulas exorbitantes –, ou seja, módulos convencionais pelos quais se cria nova situação jurídica mediante um acordo de vontades entre as partes, especialmente pela compreensão teórica desse instrumento enquanto criador de obrigação tanto à Administração Pública, como ao seu parceiro contratual.

4.2. Consensualidade administrativa

A crítica à teoria do contrato administrativo se insere em um contexto de contratualização da atividade administrativa, na qual a capacidade da Administração de obrigar-se pela via dos acordos de vontades foi posta em voga.

---

[246] MEDAUAR. Odete. *O direito administrativo em evolução...*, pp. 270 – 271 e MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato Administrativo*..., p. 236.
[247] MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Op. cit., pp. 237 – 238.
[248] Ibidem, pp. 323 – 324.

Sobre esse fenômeno, Floriano Marques Neto cita alguns elementos, dentre os quais se destacam uma transição das normas do nível legal para o nível contratual e uma maior possibilidade negocial, inclusive no estabelecimento de cláusulas contratuais.[249]

O autor ainda ressalta a importância do instituto dos contratos para o que descreve como um "deslocamento do eixo da autoridade para consensualidade" no âmbito da Administração Pública.[250]

A utilização mais intensa de contratos e outros módulos convencionais é, aliás, uma das características que marca esse modelo de Administração consensual.[251]

Juliana Palma define o fenômeno em sentido amplíssimo, amplo e restrito. Para a autora, o sentido amplíssimo de consensualidade abrange todos os casos em que a Administração Pública admite formas de participação em seu procedimento, como os instrumentos participativos, audiências públicas e consultas públicas. Já no sentido amplo, a consensualidade é verificada nas diversas formas de acordos de vontades da Administração Pública, tanto na esfera administrativa, quanto na esfera judicial, entre as quais incluem-se contratos administrativos, acordos intragovernamentais e acordos judiciais.[252]

Em sentido restrito, a autora adota o conceito de consensualidade como uma

> *técnica de gestão administrativa por meio da qual acordos entre Administração Pública e administrado são firmados com vistas à terminação consensual do processo administrativo*

---

[249] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Do contrato administrativo à administração contratual...*, p. 80.
[250] Ibidem, pp. 75 e 80.
[251] MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Mecanismos de consenso no direito administrativo...*, p. 348
[252] PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.

> *pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal (prerrogativas públicas)*.[253]

Portanto, essa consensualidade administrativa apresenta-se como uma forma de atuação da Administração Pública que permita compatibilizar interesses públicos e privados, conforme destaca Odete Medauar:

> [u]m conjunto de fatores propiciou esse modo de atuar, dentre os quais: a afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses detectados em uma sociedade complexa; a maior proximidade entre Estado e sociedade, portanto, entre Administração e sociedade.[254]

A autora relaciona esse movimento "à crise da lei formal como ordenadora de interesses", de modo que, em paralelo aos mecanismos democráticos clássicos, os módulos contratuais surgem como uma nova forma de participação na tomada de decisões administrativas e de definição de interesses.[255]

É nesse sentido que a consensualidade administrativa demonstra seu caráter democrático, consagrando múltiplos interesses da sociedade e permitindo maior participação na Administração Pública, de modo a se antepor a um modelo de Administração Pública autoritária, possibilitando um incremento dos meios de controle.

Outro fator relacionado pela doutrina à consensualidade administrativa é a eficiência, em grande parte por evitar os efeitos práticos negativos das cláusulas exorbitantes, mencionados no tópico anterior.[256]

Para Juliana Palma, essa relação entre eficiência e consensualidade é construída em razão dos diversos meios para a

---

[253] PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo...*, pp. 111 – 112.
[254] MEDAUAR. Odete. *O direito administrativo em evolução...*, p. 261.
[255] Ibidem, pp. 261 – 262.
[256] Sobre o assunto, cf. MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Mecanismos de consenso no direito administrativo...*, p. 348; MONTEIRO, Vera. *Concessão...*, p. 58; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O futuro das cláusulas exorbitantes...*, p. 576; e ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 103, n. 389, p. 3 – 17, jan./fev. 2007, pp. 4 – 5.

tomada de decisões oferecidos pela consensualidade, de modo a ampliar as possibilidades de escolha do meio mais adequado ao caso concreto, concretizando uma atuação administrativa mais eficiente.[257]

Dessa forma, "vislumbra-se na consensualidade administrativa um instrumento para a definição do *ótimo* – ou seja, eficaz, eficiente e legítimo – *interesse público* pelo agente público competente para a sua conformação"[258].

Para tanto, nessa nova forma de agir da Administração Pública pautada pela consensualidade, as obrigações criadas por acordos de vontades ganham centralidade, trazendo a debate a legalidade enquanto parâmetro de ação e controle da Administração Pública.

4.3. Legalidade e consensualidade administrativa

O princípio da legalidade sempre esteve relacionado à limitação do poder do Estado. Em uma perspectiva positiva, a Administração Pública limita-se a fazer somente o que a lei ordena ou permite. Já em uma perspectiva negativa, a legalidade impede que a Administração Pública interfira na esfera de direitos dos indivíduos, constituindo uma garantia individual, exceto em razão de leis aprovadas pelo Poder Legislativo composto pelos representantes dos cidadãos.

Contudo, ao discorrer sobre a consensualidade administrativa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, assevera que "o Direito Administrativo pós-moderno evoluiu para conformar-se ao Estado Democrático de Direito, ou seja, passou a atuar não mais apenas sob o império da lei, mas sob o império do direito"[259].

---

[257] PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo*..., pp. 120 – 129.
[258] MONTEIRO, Vítor. Interesse público e consensualidade administrativa – o caso dos contratos de parcerias. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 70 – 80, fev. 2013, p. 75.
[259] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O futuro das cláusulas exorbitantes*..., p. 583.

Nesse sentido, as transformações do Estado e do modo de atuar da Administração Pública e a "crise da lei formal", acima apontadas, retroalimentam uma nova concepção do princípio da legalidade.

Sobre esse contexto, cabe a observação de Vera Monteiro:

> [é] fato que se vive em um momento de crise do Legislativo, da lei formal como requisito para a garantia de direitos. Há uma crescente valorização da figura do chefe do Poder Executivo em decorrência da necessária intervenção do Estado na seara econômica, o que demanda agilidade negocial.[260]

Juliana Palma aponta, ainda, o enriquecimento às atividades administrativas e a inviabilidade fática de o Parlamento disciplinar todos os detalhes da atuação administrativa como causas para uma superação do radicalismo da vinculação da Administração Pública à lei formal.[261]

A essas constatações soma-se a falha na representatividade do Poder Legislativo e a maior representatividade do Poder Executivo, que passa a ser escolhido democraticamente por meio de eleições, pontos tangenciados no estudo do ciclo orçamentário.

Gustavo Binenbojm sistematiza o problema, constatando que:

> [a]o ângulo estrutural, a crise da lei confunde-se com a crise da representação e, mais especificamente, com a crise da legitimidade dos parlamentos. Ao ângulo funcional, a crise da lei é a própria crise da ideia de legalidade como parâmetro de conduta exigível de particulares e do próprio Estado.[262]

Diogo de Figueiredo Moreira Neto relaciona a consensualidade administrativa com as mudanças do Estado e da sociedade para estabelecer que, além do limite da legalidade, no

---

[260] MONTEIRO, Vera. *Concessão*..., p. 63.
[261] PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo*..., p. 266.
[262] BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 145.

Estado Democrático de Direito, a Administração Pública subordina-se também à legitimidade, que depende de um consenso sócio-político.[263]

No mesmo sentido, Alexandre Aragão afirma que "a busca do consenso dos cidadãos é um critério de legitimidade substancial, de justificação e guia das decisões administrativas".[264]

Diante disso, para Odete Medauar, o princípio da legalidade deve abranger, além da lei formal, os preceitos decorrentes do Estado Democrático de Direito, os princípios e fundamentos de base constitucional e as normas editadas pela própria Administração Pública.[265]

Carlos Ari Sundfeld constata que "a amarração jurídica da Administração contemporânea é realizada, a par da lei formal, por várias outras fontes e mecanismos", de modo que esse arcabouço jurídico "condiciona a criação e a execução de soluções, políticas e programas pela Administração Pública", devendo pautar a sua atuação sem esgotar o espaço para a deliberação administrativa.[266]

Gustavo Binenbojm, por seu turno, desenvolve a ideia de juridicidade administrativa, segundo a qual todo o ordenamento jurídico vincula a Administração Pública, a partir das regras e princípios constitucionais.[267]

Essas considerações expandem o conceito de subordinação à legalidade da Administração Pública para além da legalidade estrita, compreendendo uma subordinação à legalidade ampla, juridicidade ou normatividade, a depender do autor que trata do tema.[268]

Ou seja, observa-se um avanço em relação às ideias de estrita legalidade e de subordinação positiva à lei, tanto para alargar a

---

[263] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Renovar, 2001, p. 40.
[264] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A consensualidade no direito administrativo*..., p. 5.
[265] MEDAUAR. Odete. *Direito Administrativo moderno*. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 128.
[266] SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 235.
[267] BINENBOJM, Gustavo. *O sentido da vinculação administrativa*..., p. 161.
[268] Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51 – 64, abr./ jun. 2004, p. 63.

abrangência do princípio da legalidade para além da lei formal, incluindo acordos firmados pela Administração Pública, quanto para conceber que a atuação da Administração Pública supera a mera execução do que a lei ordena ou permite.

Para Vítor Monteiro, as transformações na compreensão do princípio da legalidade não desvirtuam a sua finalidade original de imposição de limites à atuação do Estado e consequente garantia de respeito à esfera individual de direitos do particular.[269]

De fato, uma compreensão mais ampla do princípio da legalidade, ao impor, ao Estado como um todo e especificamente à Administração Pública, a observância à integralidade do ordenamento jurídico e não somente às leis formais, preserva a noção primordial desse princípio de limitação do poder e de garantia individual do ponto de vista negativo.

A princípio, se vinculada a mais normas, a atuação da Administração Pública estará mais balizada. Com isso, considera-se fonte de obrigação para a Administração Pública, não só as leis formais aprovadas pelo Poder Legislativo, mas também as suas próprias normas, atos e contratos.

Acolhe-se, portanto, uma visão mais abrangente do princípio da legalidade, para a qual a Administração Pública também se vincula, além da lei formal, à Constituição Federal e seus princípios, às normas infralegais e aos seus acordos.

Para fins desse trabalho isso significa que os contratos administrativos criam obrigações jurídicas. Contudo, essas obrigações jurídicas dependem de dotações orçamentárias, autorizadas pelo Poder Legislativo mediante uma lei formal (a LOA), para serem cumpridas, seja de forma direta, no caso das obrigações pecuniárias, seja de forma indireta, no caso de obrigações de outras naturezas.

Isso constitui um conflito porque, apesar da superação do princípio da legalidade estrita como principal vetor normativo para a atuação da Administração Pública, o orçamento público, por expressa

---

[269] MONTEIRO, Vítor. *Limites constitucionais à autonomia dos entes...*, p. 31.

disposição constitucional, ainda concretiza esse princípio, vez que a autorização orçamentária exige lei formal.

No caso, aplicável a consideração realizada por Gustavo Binenbojm, que, ao tratar do tema da juridicidade, ressalva os casos de reserva de lei, para os quais a Constituição Federal exige a regulação por lei formal ou material.[270]

Apesar da discussão acerca da natureza jurídica da LOA, parece certo que a autorização orçamentária se inclui, no mínimo, no que o autor classifica como *reserva de lei formal*, observada "quando uma certa matéria só puder ser tratada por lei em sentido formal, ou seja, o ato normativo primário editado pelo Parlamento, elaborado segundo o procedimento legislativo ordinário fixado na Constituição"[271 - 272].

Estabelecida a ampliação do princípio da legalidade para constatar a vinculação da Administração Pública aos contratos por ela celebrados, passa-se à análise da configuração do direito positivo de algumas espécies contratuais.

---

[270] BINENBOJM, Gustavo. *O sentido da vinculação administrativa*..., p. 165.
[271] Ibidem, p. 165.
[272] Embora Gustavo Binenbojm mencione o processo legislativo ordinário, parece que o conceito é aplicável também a processos legislativos especiais, como o prescrito constitucionalmente para as leis orçamentárias, vez que o autor não faz nenhuma consideração que permita excluí-los da ideia.

5. ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Nessa seção, serão analisadas as disposições relativas a orçamentos públicos presentes nas leis que regulam contratos administrativos, com especial foco para aquelas relacionadas à anualidade orçamentária, e com suporte de textos doutrinários que discorrem sobre esses dispositivos, a fim de discorrer a respeito de como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a vinculação da Administração Pública aos orçamentos públicos no âmbito dos contratos administrativos.

5.1. Lei nº 8.666/93

A Lei nº 8.666/93 regula o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, dispondo sobre licitações e contratos da Administração Pública.

A relação dessa espécie de contrato administrativo, relativa, nos termos do artigo 1º, *caput*, a "obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações", com o orçamento público é demonstrada em vários dispositivos da lei.

O artigo 7º, parágrafo 2º, III[273] e o artigo 14[274] exigem a existência de dotação orçamentária para a realização, respectivamente, de licitação para obras e serviços e de compras. Vale notar, ainda, que, no caso de realização de licitação para obras e serviços, a exigência de dotação orçamentária se limita aos recursos necessários para as obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de

---

[273] Lei nº 8.666/93. "Art. 7º [...] § 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]
III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma".

[274] Lei nº 8.666/93. "Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa".

acordo com o respectivo cronograma. Essa limitação temporal está em consonância com a anualidade orçamentária, mas também demonstra a lacuna normativa para o tratamento das obras e serviços que, pelo cronograma, serão executadas no exercício financeiro seguinte, para as quais não há exigência de dotação orçamentária.

Por outro lado, o artigo 7º, parágrafo 2º, IV[275], exige que, "quando for o caso", o produto de obras e serviços estejam inclusos no PPA para que possam ser licitados. Ou seja, obras e serviços relativos a despesas de capital e despesas relativas a programas de duração continuada só podem ser licitados se os seus produtos estiverem contidos no PPA, harmonizando a necessidade de dotação orçamentária para a realização da licitação com a necessidade de consonância entre a LOA, que contém essa dotação orçamentária, e o PPA.

A Lei nº 8.666/93 ainda prestigia o sistema orçamentário em seu artigo 57[276], ao determinar que a duração dos contratos por ela regidos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Isso significa que a anualidade orçamentária conforma os contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93.

Como assevera Jorge Jacoby Fernandes, essa é a "regra geral" e significa que

> antes de iniciar o processo licitatório, a Administração deve saber com objetividade o que irá contratar, quanto,

---

[275] Lei nº 8.666/93. "Art. 7º [...] § 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]
IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso".

[276] Lei nº 8.666/93. "Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;
IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.
V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração".

> aproximadamente, custará e se a lei orçamentária – que traduz em quantitativos numéricos as prioridades na aplicação de recursos definidos pelo povo através dos seus legítimos representantes – autoriza a realização da despesa.[277]

Marco Antonio Beneton enuncia que

> [p]ara a própria existência do contrato administrativo, mormente no que se refere ao pagamento das prestações que desse decorrem, é *conditio sine qua non* a previsão de recursos orçamentários para fazer frentes às despesas que decorrem desse instituto. São vários os artigos tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), como na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93) que clamam pela necessária previsão de recursos como antecedente dos contratos administrativos.[278]

Ângelo Vargas, Mônica Perin e Murilo Godoy assim justificam a existência dessa regra:

> uma vez que esta estimativa [de receitas no orçamento público] abrange períodos limitados de tempo, não poderia a Administração celebrar ajustes que transcendessem ao lapso temporal para o qual ela possui previsão de receitas, posto que se assim se admitisse, o risco social da inadimplência do Estado perante seus credores contaminaria a credibilidade necessária para que ele preserve sua fonte de legitimidade.[279]

Contudo, a própria lei prevê quatro hipóteses nas quais esse contrato administrativo pode ter duração que extrapole as dotações

---

[277] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Duração dos contratos administrativos – novos paradigmas. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 10, n. 112, p. 23 – 28, abr. 2011, p. 23.

[278] BENETON, Marco Antonio Hatem. O Plano Plurianual, os contratos administrativos e a Teoria do Diálogo das Fontes: os exemplos de elos entre o Direito Financeiro e o Direito Administrativo, In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 610.

[279] VARGAS, Ângelo Miguel de Souza; PERIN, Mônica Waideman; GODOY, Murilo. *Princípio da anualidade orçamentária aplicado*..., p. 29.

orçamentárias para o seu objeto, excepcionando a sincronia com a anualidade orçamentária.

A primeira hipótese permite a prorrogação do contrato em projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no PPA, ou seja, que se incluam nas metas relativas às despesas de capital e aos programas de duração continuada.

Embora essa exceção faça deferência ao sistema orçamentário, é preciso reconhecer que o PPA não possui dotações orçamentárias, ou seja, autorizações legislativas para a realização da despesa. Desse modo, se tem a garantia de que as dotações orçamentárias relativas a esses contratos não terão o óbice de incompatibilidade com o PPA para serem incluídas nas LOAs dos exercícios financeiros seguintes, mas ainda dependerão dessa inclusão para a execução das respectivas despesas.

É nesse sentido que Jorge Jacoby Fernandes defende que a previsão do produto do contrato no PPA não afasta a exigência de dotação orçamentária no exercício financeiro de celebração do contrato.[280] Ou seja, essa exceção aplica-se apenas à duração do contrato, sendo que a dotação orçamentária na LOA se mantém como requisito à realização de licitação e celebração do contrato.

De todo modo, cabem algumas ponderações sobre os limites dessa prorrogação, em face de sua relação com o tema dos orçamentos públicos.

Segundo parte da doutrina, essa prorrogação não é limitada a um prazo total, nem a um número máximo de vezes, podendo ser efetuada enquanto o produto do contrato for contemplado nas metas dos sucessivos PPAs.[281] Outros autores entendem que as prorrogações

---

[280] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Duração dos contratos administrativos...*, p. 25.

[281] CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. O prazo de vigência dos contratos administrativos de obras. In: *IOB – Repertório de Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo*, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 303 – 308, maio 2010, p. 304 e FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Duração dos contratos administrativos...*, pp. 25 – 26.

referidas nesse dispositivo se limitam à vigência do PPA que as justifica.[282]

Sobre essa questão, é preciso ponderar que, por vezes, os PPAs têm conteúdo genérico e abrangente,[283] o que virtualmente faria com que quase todos os contratos tivessem seus produtos compreendidos nas metas dessa lei orçamentária. Dessa forma, para evitar um esvaziamento das previsões do artigo 57, da Lei nº 8.666/93, é necessário, para além de aperfeiçoar a elaboração do PPA e dos mecanismos de planejamento orçamentário, fazer uma avaliação criteriosa para a aplicação dessa exceção.

A segunda hipótese permite a prorrogação de contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, com o objetivo de obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública. Para esse caso, a prorrogação expressa em lei tem o limite de sessenta meses, o que extrapola, inclusive, a duração do PPA, embora não se exija qualquer relação com as previsões dessa lei orçamentária para a realização dessa hipótese de prorrogação.

O dispositivo legal determina que essa prorrogação da duração do contrato seja realizada por "iguais e sucessivos períodos". Já houve divergência se o prazo de cada uma dessas prorrogações deveria ser igual ao da duração inicial do contrato ou à vigência anual da dotação orçamentária, tendo prevalecido a segunda posição.[284]

A terceira hipótese faz referência ao aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática, casos nos quais o contrato pode se estender por até 48 meses.

A quarta e última hipótese remete a casos de contratação com dispensa de licitação previstos na mesma lei, referentes à

---

[282] CÂMARA, Jacintho Arruda. Capítulo 3: o prazo nos contratos públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo – Licitações e contratos administrativos, Volume 06*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 343.

[283] CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. *O prazo de vigência dos contratos administrativos de obras...*, p. 305.

[284] Cf. BITTENCOURT, Sidney. A questão da duração do contrato administrativo. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 2, n. 14, p. 1675 – 1681, fev. 2003, pp. 1678 – 1681 e CÂMARA, Jacintho Arruda. Op. cit., p. 343.

segurança e defesa nacional ou à ciência, tecnologia e inovação, para os quais é possível que os contratos tenham duração de até 120 meses.

Nesses casos, repete-se o problema explorado para a primeira hipótese, ou seja, nos exercícios financeiros subsequentes ao de celebração do contrato, a sua execução dependerá da inclusão anual das respectivas dotações orçamentárias na LOA.

Dessas exceções à limitação da duração dos contratos administrativos às dotações orçamentárias, observa-se que, não obstante se justifiquem pelo objeto e pela prática da Administração Pública, não há uniformidade.

Apenas a primeira hipótese exige previsão no PPA, instrumento orçamentário plurianual, para superar a limitação da duração dos contratos pela anualidade orçamentária. Além disso, enquanto o critério para a primeira hipótese de prorrogação é a previsão no PPA, o critério para a segunda é o tipo contratual – contrato de prestação de serviços – acrescido do caráter de continuidade e a terceira e a quarta hipóteses são definidas pela matéria do objeto contratual. Também, enquanto as duas primeiras hipóteses se referem a casos de prorrogação, a terceira hipótese faz referência à "extensão" da duração do contrato e a quarta hipótese expressamente admite uma alargada vigência contratual de início, independente de prorrogações.

Contudo, para todas as hipóteses de prorrogação das espécies de contratos administrativos previstas na Lei nº 8.666/93, inexiste mecanismo normativo que supere a limitação da anualidade para as dotações orçamentárias relativas às despesas desses contratos.

Assim, tendo em vista que esses contratos irão durar além das respectivas dotações orçamentárias existentes no exercício financeiro de sua celebração, nos exercícios financeiros futuros, a Administração Pública deverá cuidar para prever as dotações orçamentárias relativas às despesas contratuais para aquele ano.

Em função disso, Marco Antonio Beneton faz um "alerta ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, quando da elaboração da proposta orçamentária, ou quando da elaboração do projeto de lei do

plano plurianual no intuito de atentarem para a continuidade da previsão [dessas despesas]"[285].

Por fim, necessário colocar que essas não são as únicas hipóteses de prorrogação da duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93. O artigo 57, parágrafo 1º[286], traz, ainda, outras hipóteses nas quais se admite a extensão do prazo contratual.

Contudo, cabe observar que as hipóteses do *caput* e do parágrafo 1º tratam de situações jurídicas distintas. As primeiras tratam de casos de prorrogação do contrato em si, de modo que a sua vigência é prolongada e o objeto do contrato continua a ser executado por período de tempo maior do que o inicialmente estipulado. Já as segundas tratam da prorrogação do prazo contratual, tendo em vista a necessidade de prazo maior do que o inicialmente pactuado para a satisfação do objeto.[287]

Todas as hipóteses dos incisos do parágrafo 1º, do artigo 57, fazem referência a alterações nas condições do contrato, por fato excepcional ou imprevisível, fato ou ato de terceiros ou atuação da Administração Pública, como alteração do projeto, aumento das

---

[285] BENETON, Marco Antonio Hatem. *O Plano Plurianual, os contratos administrativos...*, p. 613.

[286] Lei nº 8.666/93. "Art. 57. [...] § 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:
I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis".

[287] VARGAS, Ângelo Miguel de Souza; PERIN, Mônica Waideman; GODOY, Murilo. *Princípio da anualidade orçamentária aplicado...*, pp. 35 – 36.

quantidades, interrupção da execução, omissão ou atraso de pagamentos.

Essas hipóteses de atuação da Administração Pública incluem-se no conceito de "cláusulas exorbitantes", para as quais, em contrapartida, garante-se ao particular contratado a manutenção do equilíbrio-econômico financeiro.

No que tange aos efeitos das constrições impostas pela anualidade orçamentária no âmbito dos contratos, destaca-se a hipótese do inciso VI do rol do parágrafo 1º, do artigo 57, que faz referência ao atraso nos pagamentos a cargo da Administração que resultem em impedimento ou retardamento na execução do contrato, dando ao particular contratado o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.

O artigo 8º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93[288], veda o retardamento imotivado do pagamento de parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica.

Essa situação se relaciona diretamente com a execução orçamentária. A Lei nº 8.666/93 exige a existência de dotação orçamentária para a realização de licitações e a celebração de contratos, evitando que isso seja um óbice à realização de pagamentos das parcelas contratuais pela Administração Pública.

Contudo, essa garantia não é suficiente, vez que, como tratado em seção anterior desse trabalho, as dotações orçamentárias não são executadas pelo Poder Executivo como se fossem impositivas. Dessa forma, ainda que haja dotação orçamentária e sua execução esteja prevista no cronograma de execução mensal de desembolso em consonância com as previsões contratuais para pagamento das parcelas pela Administração Pública, é possível que o abuso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária e a insuficiência do

---

[288] Lei nº 8.666/93. "Art. 8º [...] Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei".

controle parlamentar sobre a execução orçamentária gerem o atraso desses pagamentos.

Esse atraso, por sua vez, pode ocasionar uma situação de reequilíbrio econômico-financeiro, com o qual a Administração Pública terá que arcar, gerando despesas, para as quais não deve existir dotação orçamentária, que demandarão a abertura de créditos adicionais, prejudicando ainda mais a execução orçamentária ou, em resolução judicial da questão, fará com que o particular tenha que receber os valores em precatórios.

Além da questão orçamentária, a execução do próprio contrato ficará prejudicada, verificando-se um alto índice de obras e serviços interrompidos por falta de pagamento ou, ainda, o atraso ou inadimplemento da Administração Pública no pagamento de compras já entregues.[289]

Nos casos dos contratos que se encaixam nas exceções do *caput* do artigo 57 a situação é ainda mais complexa, porque para os exercícios financeiros posteriores ao de celebração do contrato, pode nem mesmo haver a respectiva dotação orçamentária, vez que dependerá da autorização legislativa. Nesse caso, para cumprir suas obrigações contratuais, a Administração Pública terá que abrir créditos adicionais, potencialmente prejudicando outras dotações orçamentárias, ou, em último caso, utilizar suas prerrogativas para rescindir o contrato, o que também gera despesas. Além de deixar a Administração Pública sem a obra ou serviço contratado, a rescisão unilateral do contrato gera ao particular um direito à indenização que, no momento dessa decisão, não é contabilizada, mas gerará um impacto orçamentário futuro.

Por seu turno, a LRF também impõe regras aos contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93. Esse diploma legal exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhado de estimativa do

---

[289] VARGAS, Ângelo Miguel de Souza; PERIN, Mônica Waideman; GODOY, Murilo. *Princípio da anualidade orçamentária aplicado*..., p. 48.

impacto orçamentário no exercício financeiro em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e adequação orçamentária e financeira da despesa com o PPA, a LDO e a LOA, condições também aplicáveis para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras.[290]

Nesse sentido, a LRF define a compatibilidade da despesa com a LDO e o PPA pela conformidade em suas diretrizes, objetivos, prioridades e metas alinhada à não contrariedade às suas disposições. Já para a LOA a análise de adequação da despesa é feita pela existência de dotação orçamentária específica e em montante suficiente ou, ainda, genérica, desde que suficiente para abranger todas as despesas da mesma espécie.[291]

Como enuncia Daniel Carvalho,

> [é] possível se verificar que as determinações específicas da LRF modificaram e sistematizaram ainda mais a geração de despesa nas licitações e contratos administrativos. [...] Notoriamente, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) traz exigências para o equilíbrio de receitas e despesas públicas, permitindo que o saneamento financeiro resultante proporcione uma atuação mais eficaz do Estado em benefício dos interesses sociais. Assim, como a maior parte dos processos de licitação terá ao seu fim uma despesa, e a decisão

---

[290] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. [...]
§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:
I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras".

[291] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 16. [...] § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições".

> de seguir ou não com o certame se dá ainda na fase interna, esta deverá adequar-se a algumas normas da LRF.[292]

Isso significa que, embora ausentes na própria Lei nº 8.666/93, noções de responsabilidade fiscal, de planejamento e de compatibilidade com o sistema orçamentário incidem sobre os contratos administrativos por ela regulados.

5.2. Concessões (Leis nº 8.987/95, nº 9.074/95 e nº 11.079/04)

Nesse tópico serão analisadas as Leis nº 8.987/95, nº 9.074/95 e nº 11.079/04, considerando-se que todas elas são modalidades de concessões, com base no artigo 175, da Constituição Federal[293 - 294].

Ao contrário da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, não trata diretamente de questões orçamentárias, nem limita a duração dos contratos por ela regidos à vigência de créditos orçamentários. Contudo, traz referência à necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro,[295] mantendo-se pertinentes as considerações realizadas no tópico anterior sobre seus impactos orçamentários.

---

[292] CARVALHO, Daniel Bulha de. As influências da lei de responsabilidade fiscal nas licitações e contratos administrativos. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 42, n. 118, p. 25 – 34, maio/ ago. 2010, p. 30.

[293] Constituição Federal. "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

[294] Para uma análise completa sobre a inclusão do modelo da Lei nº 11.079/04 dentre o gênero das concessões, cf. MONTEIRO, Vera. *Concessão*..., pp. 176 – 191.

[295] Lei nº 8.987/95. "Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. [...]

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração".

Além disso, a lei prevê a possibilidade de a Administração Pública concedente do serviço público prever a possibilidade de receitas alternativas a fim de favorecer a modicidade tarifária.[296] Dentre essas receitas, incluem-se subsídios, que dependem de receitas e dotações orçamentárias para serem pagos e, portanto, terão de ser incluídos a cada LOA.

A questão se repete na Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de determinados serviços públicos. Esse diploma legal também adota a dinâmica da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e prevê, ainda, que a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente é condicionada à previsão legal da origem dos recursos ou de simultânea revisão da estrutura tarifária do contratado.[297]

Essa exigência da previsão legal da origem dos recursos para a estipulação de novos benefícios tarifários demonstra a preocupação com os impactos orçamentários que essas alterações podem gerar e com a segurança do contratado de que a Administração Pública poderá e irá executar essas despesas.

Por sua vez, a Lei nº 11.079/04 veio para instituir normas gerais sobre licitação e contratação de parcerias público-privadas (PPPs), regulando as chamadas concessões administrativas ou patrocinadas, caracterizadas pela existência de contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, o que as distinguiriam das concessões comuns, reguladas pelas leis anteriores.[298]

---

[296] Lei nº 8.987/95. "Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.
Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato".

[297] Lei nº 9.074/95. "Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato".

[298] Lei nº 11.079/04. "Art. 1º [...] § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987,

Embora as concessões comuns também pudessem ter contraprestação pecuniária da Administração Pública, notadamente na forma de subsídios visando à modicidade tarifária, esse fator é mais marcante nas PPPs e eleito pela lei como critério classificador das modalidades de concessão.

Em razão dessa relevância nas prestações pecuniárias pela Administração Pública nas PPPs, a Lei nº 11.079/04 traz diversos dispositivos relacionados aos orçamentos públicos.

O artigo 4º estabelece diretrizes a serem observadas nas contratações das PPPs, destacando-se, para os fins desse trabalho, a eficiência no emprego dos recursos da sociedade, o respeito aos interesses e direitos dos entes privados incumbidos da sua execução e a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias.[299]

A diretriz de respeito aos interesses e direitos dos entes privados incumbidos da execução da PPP está em consonância com a contratualização da atividade administrativa e a consensualidade administrativa, reforçando a vinculação da Administração Pública ao contrato e à necessidade de cumpri-lo.

Afinal,

> [c]om a contratualização imagina-se amarrar as partes a um conjunto estável de regras vinculantes, dando previsibilidade à relação entre Estado regulador e empreendedor privado. Só que a eficácia da fórmula contratual como fator de segurança será comprometida se o vínculo de qualquer das partes for passível de fragilização posterior e, ainda, se as regras do contrato não forem suficientemente determinadas.[300]

---

de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado".

[299] Lei nº 11.079/04. "Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; [...]
IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias".

[300] SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; ROSILHO, André. As cláusulas de reajuste nos contratos públicos e a segurança jurídica. In: SUNDFELD, Carlos Ari;

A diretriz de responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias, por sua vez, está em consonância não só com o advento da LRF alguns anos antes da edição da Lei nº 11.079/04, mas também com a percepção dos impactos orçamentários dessa espécie de contratos administrativos.

Aliás, a diretriz de respeito aos interesses e direitos do parceiro privado reafirma aquela da responsabilidade fiscal na medida em que esse respeito diminui os riscos do contrato, melhora os termos financeiros da proposta apresentada à Administração Pública e evita despesas públicas adicionais durante a execução do contrato.

Essa responsabilidade fiscal se materializa em outros dispositivos da lei, notadamente nas previsões dos artigos 10, 22, 28 e do sistema de garantias.

O artigo 10 da Lei nº 11.079/04 condiciona a abertura de processo licitatório para contratação de PPP a, entre outros requisitos, estudo técnico que demonstre que as despesas do contrato não afetarão a meta de resultados fiscais da LDO, estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios financeiros em que vigorará a PPP, declaração de que as obrigações contraídas pela Administração Pública são compatíveis com a LDO e a LOA, estimativa de recursos públicos suficientes para o cumprimento dessas obrigações durante a vigência do contrato e em cada exercício financeiro e previsão do objeto da PPP no PPA.[301]

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. *Contratos públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 215.

[301] Lei nº 11.079/04. "Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

Dessas regras, depreende-se que o artigo 10 da Lei nº 11.079/04 é responsável por enquadrar as PPPs nos mandamentos da Lei nº 4.320/64 e da LRF.[302]

Já o artigo 22 estabelece limites para as despesas criadas por PPPs no âmbito da União, vez que não podem ser contratadas novas PPPs se as despesas de caráter continuado relativas a esse tipo de contrato tiverem excedido 1% da receita corrente líquida no exercício financeiro anterior, nem se as despesas anuais para os contratos vigentes excederem 1% da receita corrente líquida projetada nos dez exercícios financeiros subsequentes.[303]

De forma similar, o artigo 28 estabelece que a União não pode oferecer garantia ou realizar transferência voluntária a Estados, Distrito Federal e Municípios se as despesas de caráter continuado derivadas das PPPs desses entes tiverem excedido 5% da receita corrente líquida no exercício financeiro anterior, nem se as despesas

---

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;
V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado".

[302] ZANCHIM, Kleber Luiz. PPP e orçamento público – uma análise da Portaria nº 614/06, da STN, à luz da Lei nº 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 6, n. 68, p. 57 – 70, ago. 2007, p. 63.

[303] Lei nº 11.079/04. "Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios".

anuais para os contratos vigentes excederem 5% da receita corrente líquida projetada nos dez exercícios financeiros subsequentes.[304 - 305]

Para Fernão de Oliveira, a relevância dos gastos previstos para os projetos de PPP influenciou "o cuidado do legislador com o comprometimento orçamentário de longo prazo, a título de contraprestação do parceiro público"[306].

Essa preocupação com a responsabilidade fiscal é uma necessidade gerada pelo fenômeno da contratualização na Administração Pública, que cada vez mais executa suas funções e atividades por meio de contratos, de modo que as despesas criadas por eles têm se tornado cada vez mais significativas no orçamento público.

Como as obrigações pecuniárias que geram essas despesas, especialmente no caso das PPPs, são assumidas para longos períodos e ainda não são asseguradas por dotações orçamentárias, as previsões constantes na Lei nº 11.079/04 são necessárias para aumentar a probabilidade de que elas poderão ser cumpridas no futuro e evitar o descontrole das contas públicas em razão do acúmulo de despesas advindas de contratos.

Para tanto, Kleber Zachim observa que as PPPs são uma ótima alternativa para manter investimentos em serviços públicos sem

---

[304] Lei nº 11.079/04. "Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios".

[305] A Lei nº 11.079/04 não vedou a contratação de PPP por Estados, Distrito Federal e Municípios na inobservância desses limites, tal como fez para a União nos termos do artigo 22, pois é lei ordinária e essa norma, por tratar de responsabilidade fiscal, exigiria lei complementar. No mais, para crítica a respeito da disposição do artigo 28, da Lei nº 11.079/04, cf. MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 570 – 571.

[306] OLIVEIRA, Fernão Justen de. Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 467.

recorrer ao endividamento público, desde que sejam obedecidas as regras orçamentárias e contábeis.[307 - 308]

Diante disso, a Lei nº 11.079/04 não só estabelece um montante limite da receita corrente líquida que pode estar comprometida com esses contratos, mas ainda vincula a abertura de licitação para contratação de PPP a diversos requisitos a fim de se verificar i) a existência de recursos, atuais e futuros, para a assunção desses compromissos financeiros e ii) a sua consonância com o sistema orçamentário, necessária para a inclusão dessas despesas na LOA, sua execução e consequente cumprimento dessas obrigações.

Em reforço a essa preocupação, o artigo 6º diversifica as formas de cumprimento das obrigações pecuniárias pela Administração Pública, prevendo a possibilidade dessa contraprestação ser feita, por exemplo, por cessão de créditos não tributários ou outorga de direitos em face da Administração Pública ou sobre bens públicos dominicais.[309]

A essas previsões, se soma o sistema de garantias contratuais previsto pela Lei nº 11.079/04. O artigo 8º traz várias formas de garantia das obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Pública: vinculação de receitas, desde que abarcada por exceção constitucional ao princípio da não-vinculação; instituição ou utilização de fundos especiais; contratação de seguro-garantia e

---

[307] ZANCHIM, Kleber Luiz. *PPP e orçamento público...*, p. 59.

[308] Apesar do posicionamento do autor, registra-se a existência de discussões quanto à possibilidade e à necessidade de categorização das despesas decorrentes dos contratos decorrentes dos contratos de PPP como dívida pública.

[309] Lei nº 11.079/04. "Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:
I – ordem bancária;
II – cessão de créditos não tributários;
III – outorga de direitos em face da Administração Pública;
IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
V – outros meios admitidos em lei".

garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras, além dos demais meios admitidos em lei.[310 - 311 - 312]

Dentre essas, cabe destacar que a vinculação de receitas e a instituição ou utilização de fundos especiais não são consideradas garantias próprias, vez que não constituem um negócio jurídico acessório que objetiva garantir o principal e, em caso de inadimplemento da Administração Público, o parceiro privado não poderia acessar diretamente essas receitas.[313]

Desse modo, "[m]ais razoável será compreender tais recursos, embora denominados de garantia (imprópria, reitere-se), como a fonte primeira da própria contraprestação"[314].

De uma forma geral, é notável a preocupação legislativa em verificar, afirmar e garantir a capacidade da Administração Pública em cumprir as obrigações pecuniárias contraídas mediante os contratos de concessão patrocinada e administrativa.

Nesse sentido, Gustavo Binenbojm coloca:

> [o] êxito das parcerias público-privadas, previstas na Lei 11.079/2004, está atrelado, inegavelmente, a capacidade do Poder Concedente em torná-las uma alternativa rentável,

---

[310] Lei nº 11.079/04. "Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:
I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;
II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;
V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
VI – outros mecanismos admitidos em lei".

[311] Para uma análise mais profunda da compatibilidade da vinculação de receitas, especialmente de fundos, como garantia contratual, com o regime de precatórios e com o princípio da não-vinculação, cf. BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia das obrigações do poder público. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 475 – 491.

[312] No âmbito federal, há, ainda, a criação do Fundo Garantidor de PPPs, regulado pelos artigos 16 a 21, da Lei nº 11.079/04.

[313] OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal*..., pp. 463 – 464.

[314] Ibidem, p. 464.

> vantajosa e, principalmente, segura de investimento para os particulares.[315]

Com isso, é possível observar distinções marcantes do regime jurídicos das PPPs perante o tratamento das concessões comuns e dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93.

Em primeiro lugar, os contratos de PPPs adotam a repartição objetiva de riscos entre as partes, de modo que nem todas as alterações das cláusulas e condições contratuais ensejarão um reequilíbrio econômico-financeiro,[316] do que se pode se extrair i) um maior desprendimento da legislação em relação à formulação originária da teoria do contrato administrativo e consequente maior isonomia entre as partes público e privada contratantes e ii) minimização dos impactos orçamentários decorrentes da alteração das condições contratuais durante sua execução.

Como lembra Bruno Aurélio, sobre as ideias trazidas pelo fenômeno da consensualidade administrativa,

> [o] incremento da bilateralidade do contrato administrativo implicaria a presença de interessados mais comprometidos com o firmado, além de gerar uma maior eficiência na prestação, uma vez que a diminuição da incerteza provocada pelas cláusulas exorbitantes reduziria o preço originalmente requerido para custear tal risco. [...] Uma relação previamente discutida reduziria o espectro de disputas e controvérsias. O vínculo se torna duradouro com a ampliação da estabilidade dos envolvidos, promovendo, consequentemente, uma segurança adicional ao usuário final, que, mesmo por vezes estranho à relação [contratual], é dependente de seus efeitos.[317]

---

[315] BINENBOJM, Gustavo. *As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas*..., p. 489.
[316] FORTINI, Cristiana; PIRES, Priscila Giannetti Campos. Equilíbrio econômico-financeiro nas parcerias público-privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 304.
[317] AURÉLIO, Bruno. Novos paradigmas na relação público-privado. Estudo de caso: as primeiras PPPs mineiras. In: *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 149 – 167, jul./ dez. 2014, pp. 154 – 155.

Assim, o regime jurídico incidente sobre as PPPs concretiza diversos elementos do movimento de consensualidade administrativa e de evolução da teoria do contrato administrativo.

A ênfase na estabilidade e na segurança da relação contratual são ainda mais relevantes nas PPPs, dada a ausência de limitação da duração do contrato à vigência das dotações orçamentárias, à semelhança das concessões comuns. De fato, tal limitação da Lei nº 8.666/93 não seria adequada ao objeto das concessões e ao prazo necessário para concluí-los e amortizar os investimentos realizados pelo parceiro privado.

Apesar disso, como acima tratado, é interessante notar que a Lei nº 11.079/04 não deixa de considerar o sistema orçamentário e traz diversas previsões que exigem planejamento, responsabilidade fiscal e compatibilidade desses contratos com as leis orçamentárias, já incorporando algumas previsões da LRF para licitações e contratos.

Especificamente quanto à anualidade orçamentária, a Lei nº 11.079/04 parece considerá-la em seu aspecto financeiro, tendo em vista as referências aos exercícios financeiros para aferição das receitas, mas não em seu aspecto político, vez que não faz menção à autorização legislativa anual que se concretiza nas dotações orçamentárias necessárias para o cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em razão desses contratos.

Resta o problema da necessidade anual de inclusão e autorização das frações das despesas relativas a esses contratos, cabendo, nesse ponto, apenas o mesmo alerta feito para as exceções do artigo 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93, de que cabe o cuidado à Administração Pública para incluir anualmente no projeto de LOA a previsão dessas despesas para que o Poder Legislativo possa autorizá-las.

5.3. Decreto nº 9.046/17

O Decreto nº 9.046/17 parece ter sido editado para solucionar, em parte, esse problema.

O Decreto, posteriormente regulamentado pela Portaria nº 194/17, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, determina que os compromissos financeiros plurianuais decorrentes de contratos firmados pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal sejam registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, bem como atualizado o cronograma anual de desembolso de compromissos financeiros plurianuais.[318]

Essa medida também se aplica aos contratos firmados por período igual ou inferior a doze meses que tenham natureza continuada e possam ultrapassar mais de um exercício financeiro, em referência às hipóteses do artigo 57, da Lei nº 8.666/93. Observa-se, portanto, que o Decreto adota um sentido amplo de compromissos financeiros, ou despesas, plurianuais, considerando aquelas que ultrapassam um exercício financeiro e não somente aquelas com duração de múltiplos anos.

Com a determinação de inclusão de todas as despesas plurianuais derivadas de contratos em um único sistema,[319] o Poder

---

[318] Decreto nº 9.046/17. "Art. 1º A assunção de compromissos financeiros plurianuais decorrentes de contratos formalizados pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, referentes às despesas primárias classificadas como 'Outras Despesas Correntes', 'Investimentos' ou 'Inversões Financeiras', e classificadas na modalidade de execução direta, deverá ser precedida de registro no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg.
§ 1º O registro a que se refere o *caput* e as atualizações do cronograma anual de desembolso de compromissos financeiros plurianuais, para cada um dos exercícios financeiros de sua vigência, são obrigatórios, sob pena de apuração de responsabilidade funcional.
§ 2º Aplica-se o disposto no *caput* aos contratos firmados por período igual ou inferior a doze meses cuja natureza seja continuada ou que possam ultrapassar mais de um exercício financeiro, nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993".

[319] Decreto nº 9.046/17. "Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, entendem-se como:
II - contratos - ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública federal e particulares em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, não obstante a denominação utilizada, realizado com fundamento nas disposições da

Executivo federal facilita a inclusão anual dessas despesas nos projetos de LOA, potencialmente resolvendo essa parte da problemática.

Cabe aos demais poderes da União e a Estados, Distrito Federal e Municípios adotarem medidas similares para aprimorar a elaboração dos projetos de LOA no que diz respeito às despesas plurianuais derivadas de contratos administrativos.

E resta, ainda, explorar soluções relativas à necessidade de autorização legislativa anual para essas despesas e a necessidade de sua compatibilidade com o PPA e a LDO.

5.4. Duração dos contratos administrativos

Analisadas as principais disposições das leis que regem os contratos administrativos examinados nesse trabalho e incidem na sua relação com os orçamentos públicos, resta refletir de forma pontual sobre a questão da duração dos contratos administrativos, que traz reflexos diretos para a anualidade orçamentária.

Na Lei nº 8.666/93, esse é o principal ponto de convergência entre os contratos administrativos e a anualidade orçamentária, vez que esta conforma a duração daqueles. Entretanto, como visto, a própria lei admite múltiplas exceções.

A Lei nº 8.987/95, por sua vez, se limita a dispor que as concessões de serviço público terão prazo determinado.[320] O estabelecimento de prazos máximos fica a cargo da Lei nº 9.074/95, com esse variando entre vinte e cinco e trinta e cinco anos, com

---

Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002".

[320] Lei nº 8.987/95. "Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...]
II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado".

prorrogações de dez a trinta anos, a depender do objeto da concessão ou permissão de serviço público.

A previsão desses prazos mais extensos advém da necessidade de conjugar a amortização dos investimentos realizados pelo particular com a modicidade tarifária e mostra uma tendência de plurianualidade nos contratos administrativos, tendo em vista a crescente complexidade dos objetos desses contratos.

Ainda, "a prorrogação-ampliação do termo final da concessão pode ser admitida como solução para recomposição da equação econômico-financeira da concessão"[321]. Com essa alternativa, evita-se que o reequilíbrio econômico-financeiro exija um aumento nas tarifas, a diminuição dos investimentos a cargo do particular, a diminuição dos encargos financeiros do concessionário em favor do poder concedente ou a indenização do particular com recursos públicos.[322]

No caso das PPPs, a Lei nº 11.079/04 instituiu que esses contratos terão prazo de vigência mínimo de cinco anos e máximo de trinta e cinco anos, já incluída eventual prorrogação, e que esse prazo deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados.[323]

Para Flavio Garcia,

> [c]omo são contratos que viabilizam a prestação e a gestão de serviços e infraestruturas públicas, há um inescapável interesse, direto da sociedade e dos usuários, a justificar que o prazo desses contratos bem como o cabimento e condições de suas eventuais prorrogações estejam em conformidade com a

---

[321] JUSTEN FILHO, Marçal. A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público. In: *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, v. 4, n. 23, p. 109 – 135, mar./ abr. 2016, p. 130.

[322] Ibidem, pp. 131 – 132.

[323] Lei nº 11.079/04. "Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:
I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação".

> lei, com o Direito e com a racionalidade econômica indutora e maximizadora da eficiência.[324]

Nos contratos de PPPs, a prorrogação pode ser motivada pela universalização e continuidade do serviço público ou pela modicidade tarifária ou, ainda, constituir forma de recomposição do equilíbrio-econômico financeiro do contrato.[325]

Considerada essa realidade de amplos prazos contratuais é preciso comentar a importância do planejamento da Administração Pública para a questão. Qualquer obrigação pecuniária assumida pela Administração Pública nesses contratos dependerá de inclusão da respectiva despesa na LOA, o que exige compatibilidade com a LDO e o PPA.

Contudo, como parte significativa desses contratos tem duração que extrapola, inclusive, o prazo do PPA, esse planejamento vai além do próprio sistema orçamentário.

Portanto, resta consignar que os projetos concretizados por meio desses contratos devem refletir as prioridades, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para guardar a compatibilidade necessária com as sucessivas leis orçamentárias que vigorarão durante toda a sua execução.

---

[324] GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 580 – 581.
[325] Ibidem, p. 594 e pp. 598 – 599.

6. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS

Nessa seção, serão analisadas algumas propostas de alterações normativas – presentes em textos doutrinários ou em projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional – que tangem ao problema da relação entre a anualidade orçamentária e os contratos administrativos.

A ideia não é defender ou criticar tais propostas, mas contribuir para a reflexão sobre alguns desafios do sistema jurídico brasileiro e para discussões que possam levar ao seu aprimoramento.

6.1. Carry-over

O *carry-over*, também chamado de *carry-forward*, é o direito de usar uma dotação orçamentária – ainda não executada – em um período de tempo posterior àquele para o qual ela foi originalmente concedida.[326] No Brasil, isso equivaleria a permitir que uma dotação orçamentária relativa a determinado exercício financeiro pudesse ser usada no exercício financeiro seguinte.

Em termos práticos, o instrumento é muito similar à previsão do artigo 167, parágrafo 2º, da Constituição Federal, que permite que créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses de um exercício financeiro sejam reabertos no exercício financeiro seguinte.

O objetivo do *carry-over* é evitar a concentração de empenhos de despesas no final do exercício financeiro, o que leva "a dispêndios muitas vezes ineficientes e de baixa qualidade, devido aos preços mais elevados pagos a fornecedores e à aquisição de bens ou

[326] LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority*. International Monetary Fund, 2009, p. 2.

serviços desnecessários ou não prioritários com o fito único de consumir dotações remanescentes”[327].

Essa situação advém de uma lógica perversa. Como o orçamento público brasileiro é elaborado de forma incremental, se o administrador público não utiliza todas as dotações orçamentárias concedidas para sua unidade orçamentária, isso se torna uma demonstração da necessidade de menos recursos orçamentários, o que fará com que ele tenha menos recursos disponíveis para os anos subsequentes. Ou seja, quanto mais o administrador público “economizar”, mais ele perde, de modo que, do seu ponto de vista, a mera utilização dos recursos passa a ser mais relevante do que sua destinação.[328]

Contudo, se há a possibilidade de “carregar” as dotações orçamentárias não utilizadas de um exercício financeiro para o seguinte, como ocorre com o *carry-over*, o administrador público não tem a necessidade de utilizar “às pressas” suas dotações orçamentárias, tendo, portanto, mais tempo para realizar as despesas de forma mais eficiente e com maior qualidade e planejamento.[329]

Nesse sentido, Diego Prandino Alves, destaca:

> [o] *carry-over*, ao não incentivar o gestor público à prática do ‘*use it or lose it*’[330], privilegia a gestão programada e parcimoniosa, pois os resultados financeiros positivos de sua gestão permanecerão à sua disposição no próximo exercício, podendo ser utilizados de forma mais coerente com os objetivos e os planos do órgão e com o macroplanejamento do governo em vez de serem, indiscriminadamente, desperdiçados ao fim de cada exercício financeiro.[331]

---

[327] ALVES, Diego Prandino. Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. In: *Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional, Tema II – Economia e Contabilidade do Setor Público*, Brasília, 2011, p. 15.
[328] RIBEIRO, Leonardo Cézar. *Impactos da anualidade orçamentária...*, pp. 17 – 18.
[329] LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority…*, p. 3.
[330] Em tradução livre para o português, “use ou perca”.
[331] ALVES, Diego Prandino. Op. cit., p. 17.

Aliás, essa concentração de empenhos de despesas no final do exercício financeiro é o principal motivo para o significativo volume de despesas inscritas em restos a pagar, de modo que o *carry-over* aparece como uma alternativa à essa situação.

O *carry-over* permite o carregamento da própria dotação orçamentária além do exercício financeiro para o qual ela foi concedida, já os restos a pagar são um instrumento apenas para concluir a execução da despesa orçamentária já empenhada no exercício financeiro para o qual houve a autorização orçamentária.

Assim, o *carry-over*, ao dar mais tempo para o administrador público realizar as suas despesas e "desestimular o empenhamento desenfreado em fim de exercício, tem o potencial também para reduzir gradativamente os restos a pagar"[332].

Para além da questão dos restos a pagar, Ian Lienert e Gösta Ljungman levantam alguns argumentos favoráveis e contrários à implementação do instrumento. Dentre os argumentos favoráveis, estão:

i) promoção de ganhos de eficiência – ao evitar o uso, pelo administrador público, de dotações orçamentárias apenas para não perdê-las, estimula-se que os recursos públicos sejam usados de maneira eficiente e de acordo com as finalidades almejadas pela unidade orçamentária;

ii) demonstração das reais necessidades de recursos públicos – ao permitir o uso das dotações orçamentárias por um período maior de tempo, retira-se o prazo para que o administrador público as use apenas para não perdê-las e cria-se um cenário em que é possível identificar quais dotações orçamentárias são realmente necessárias para cada unidade orçamentária;

---

[332] ALVES, Diego Prandino. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária...*, p. 39.

iii) facilitação da gestão de compromissos financeiros plurianuais – ao flexibilizar o uso das dotações orçamentárias entre os exercícios financeiros, o *carry-over*, facilita que projetos plurianuais sejam geridos na sua integralidade e não a partir de seus custos anuais; e

iv) compensação de procedimentos rígidos de execução orçamentária – os procedimentos de execução orçamentária e os mecanismos de controle durante essa fase podem atrasar a execução das despesas, o que seria compensado pelo *carry-over*.[333]

Já os argumentos contrários ao *carry-over* sugerem que sua implementação se fundamenta em três premissas, que nem sempre são verdadeiras, e correspondem a três críticas ao instrumento.

A primeira premissa é a de que a alocação de recursos orçamentários é adequada às atividades a serem cumpridas por cada unidade orçamentária e apenas o tempo para executá-las é insuficiente. Segundo o argumento contrário ao *carry-over*, se as dotações orçamentárias não foram utilizadas, há um indicativo de excesso na alocação de recursos e, portanto, tais dotações deveriam ser canceladas e não carregadas para o próximo exercício financeiro.

A segunda premissa é a de que o volume de recursos carregados para o próximo exercício financeiro seria pequeno. Contudo, se o volume dos recursos carregados se tornar significativo, haveria enorme potencial de perda de controle sobre a execução dessas despesas e das prioridades governamentais.

Em razão disso, Ian Lienert e Gösta Ljungman entendem como necessária uma limitação no volume de dotações orçamentárias que poderiam ser carregadas em relação ao total das despesas públicas previstas no orçamento. Desse modo, se manteria o objetivo de dar mais tempo para o planejamento e a execução dessas despesas orçamentárias, de modo que elas sejam realizadas com maior

[333] LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority…*, pp. 3 – 5.

qualidade e em sintonia com o planejamento orçamentário e governamental.

A terceira premissa é a de que a autorização orçamentária é indiferente ao tempo da execução da despesa. O argumento contrário ao *carry-over* coloca que o tempo de realização do gasto público é relevante e, em muitos casos, a sua efetivação em determinado exercício financeiro é necessária para produzir impactos desejados e planejados na economia, de modo que o tempo da execução orçamentária não poderia ficar a cargo do ordenador de despesa.[334]

Considerando esses argumentos, os autores sugerem algumas limitações para a implementação do *carry-over*, como a aplicação a apenas determinados tipos de despesa, limitação do montante de recursos das dotações orçamentárias que podem ser carregadas, limitação do montante de recursos das dotações orçamentárias carregadas acumuladas e limitação do tempo pelo qual é aceito o *carry-over*.[335]

Para países em desenvolvimento, os autores sugerem introduzir o *carry-over* apenas para despesas de capital e avaliar posteriormente a pertinência de estender o mecanismo para despesas correntes.[336] A mesma recomendação é feita por Diego Prandino Alves que ressalta, ainda, a vantagem para a particular situação brasileira, vez que as despesas com investimentos são as que mais contribuíram, na última década, com o crescimento dos restos a pagar nos últimos trimestres dos exercícios financeiros.[337]

A imposição e definição desses limites junto à implementação do *carry-over* parece ser fundamental para o sucesso do instrumento, prestigiando o seu potencial para solucionar questões pontuais, porém recorrentes na realidade orçamentária de diversos países, dentre eles o Brasil, sem permitir que essa exceção se torne a

---

[334] LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority…*, pp. 5 – 6.
[335] Ibidem, p. 7.
[336] Ibidem, p. 14.
[337] ALVES, Diego Prandino. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária...*, p. 39.

regra e distorça o sistema orçamentário e a autorização legislativa ou gere um cenário de irresponsabilidade fiscal, à semelhança do que já ocorreu com os restos a pagar.

Ainda, considerando-se a realidade brasileira outros limites podem ser pensados, tais como a permissão do *carry-over* apenas para dotações orçamentárias atingidas pela limitação de empenho e movimentação financeira.

Em razão disso, o *carry-over* terá resultados melhores em países com previsões orçamentárias acuradas, dotações orçamentárias adequadas, sistema contábil desenvolvido, meios de controles interno e externo funcionais, gestão orçamentária descentralizada e política fiscal de médio prazo.[338]

Algumas dessas condições não têm sido verificadas no Brasil, em especial o irrealismo das previsões orçamentárias, a inadequação das dotações orçamentárias – em parte, em razão da adoção do orçamento incremental – e o fato de que há uma política fiscal de curto prazo, com metas anuais. Embora esses fatores não impeçam a inclusão do *carry-over* no ordenamento jurídico brasileiro, certamente devem ser considerados.

Em relação aos contratos administrativos, é possível considerar a aplicação desse instrumento em duas frentes.

A primeira seria em grandes projetos plurianuais, viabilizados, por exemplo, por PPPs, vez que essa flexibilização da anualidade orçamentária permitiria considerar o contrato em sua integralidade, sem limitá-lo ao fator temporal do orçamento público.

A segunda seria para os contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 que não se encaixam nas exceções do *caput* do artigo 57 e têm sua duração condicionada à vigência do respectivo crédito orçamentário. Dependendo da configuração normativa do *carry-over*, seria criada uma situação na qual tais créditos orçamentários teriam sua duração alargada, permitindo que esses contratos administrativos tenham prazo maior e possivelmente mais adequado à sua execução. No mais, considerando que a licitação tem por requisito a existência

---

[338] LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority…*, pp. 11 – 13.

da dotação orçamentária, se evitaria a realização de licitações apressadas em final de exercício financeiro apenas para não perder as condições necessárias à sua realização.

6.2. Dotações orçamentárias plurianuais

Dotações orçamentárias plurianuais consistem em autorizações legislativas concedidas, de uma só vez, para despesas relativas a mais de um exercício financeiro.

O instrumento já é adotado por alguns países[339] e teria o objetivo de retirar o risco de se obter anualmente a autorização legislativa necessária para cumprir o compromisso financeiro assumido com projetos plurianuais, dando maior segurança para as partes envolvidas e respaldando a expectativa dos futuros beneficiários. Portanto, seriam especialmente úteis aos contratos administrativos, pois eliminariam o entrave da futura autorização legislativa para realização dos compromissos financeiros já assumidos pela Administração Pública com a celebração do contrato.

Para tanto, duas modelagens são possíveis. A primeira consiste em uma única dotação orçamentária válida para múltiplos exercícios financeiros, correspondente ao valor global do projeto.

Nesse caso, "[a]s dotações correspondentes a parcelas desse custo seriam incorporadas à LOA dos exercícios subsequentes de acordo com previsão constante de cronograma de desembolso financeiro do projeto (anualmente revisto)"[340], explicam Helio Tollini e José Roberto Afonso.

A vantagem dessa modelagem seria a flexibilidade para adequar as despesas do projeto ao longo de sua execução, contudo, notadamente em projetos com maior volume de despesas, essa

---

[339] LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority…*, p. 3.
[340] TOLLINI, Helio Martins; AFONSO, José Roberto R. *A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária*..., p. 501.

flexibilidade dificultaria o controle e poderia, em casos extremos, comprometer o cumprimento de metas fiscais.

Uma segunda modelagem consiste em uma dotação orçamentária plurianual na qual, no momento da autorização legislativa, já se estabelecem os valores relativos a cada exercício financeiro futuro. Nesse caso, mantem-se a retirada do risco de obtenção da autorização legislativa futura, contudo, exige-se alto nível de planejamento, vez que os valores das frações anuais dessa dotação orçamentária plurianual têm que ser definidos de antemão, no momento de sua autorização, o que ainda pode gerar um engessamento do projeto.

Independente da modelagem adotada, ainda teriam de ser considerados e definidos outros contornos para esse instrumento, como eventuais limitações de valores, duração da dotação orçamentária plurianual e a possibilidade de sua posterior alteração.

Além disso, seria uma alteração normativa heterodoxa, tendo em vista a disseminação maciça do princípio da anualidade orçamentária.

Selena Nunes, partindo da premissa de que a anualidade orçamentária não prejudica os investimentos, é contrária à ideia, por considerá-la atentatória ao princípio da anualidade orçamentária e colocar em risco o equilíbrio orçamentário, vez que seriam autorizadas despesas sem as respectivas receitas.[341]

Considerando esse posicionamento e a previsão constitucional de orçamentos anuais, para evitar alegações de inconstitucionalidade, seria mais apropriado que a adoção desse instrumento no ordenamento jurídico fosse realizada por meio de emenda constitucional.

---

[341] NUNES, Selene Peres. Os 10 anos da LRF e o Projeto de Lei da Qualidade Fiscal. In: *Cadernos da Controladoria*, Rio de Janeiro, ano x, n. 2, set. 2010, pp. 35 – 36.

6.3. Despesas contratuais como despesas obrigatórias

Outra possibilidade para assegurar o cumprimento dos compromissos financeiros contratuais da Administração Pública mediante a execução das respectivas despesas orçamentárias seria considerá-las como despesas obrigatórias.

Tendo em vista a evolução da teoria do contrato administrativo para constatar a vinculação da Administração Pública aos contratos que celebra, há a obrigação de cumprir com esses compromissos financeiros e base para interpretar tais despesas como obrigatórias, incluindo-as naquelas alheias à discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de LOA.

Contudo, tendo em vista que a definição positivada mais próxima do conceito de despesas obrigatórias seria a de despesas obrigatórias de caráter continuado da LRF, que não faz referência a contratos, tão somente a lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, uma inclusão ou alteração legislativa poderia ser um meio mais seguro para a consideração das despesas decorrentes de contratos administrativos como obrigatórias.

6.4. Tratamento privilegiado das despesas contratuais

Ainda, diversas propostas de alteração legislativa pressupõem a atribuição de um tratamento privilegiado às despesas contratuais da Administração Pública, à semelhança do serviço da dívida pública ou das despesas oriundas de emendas parlamentares.

Nesse caso, poderia haver, na fase legislativa de elaboração da LOA, vedação de anulação de despesas contratuais por emenda parlamentar, o que demandaria emenda constitucional, e, na fase de execução orçamentária, vedação de incidência de limitação de

empenho sobre tais despesas, o que dependeria de lei complementar para alterar a LRF ou inclusão nas sucessivas LDOs.[342]

Mario Engler defende uma alteração na LRF, considerando que a extensão do tratamento aplicável ao serviço da dívida pública às obrigações pecuniárias decorrentes de contratos de PPP seria a solução mais racional e menos onerosa para resgatar a confiança no adimplemento dessas obrigações. Nesse sentido, a garantia de pagamento dessas obrigações viria por atribuir-lhe um caráter impositivo.[343 - 344]

Contudo, cabe observar que esse tratamento privilegiado do serviço da dívida pública ou das despesas oriundas de emendas parlamentares, no que tange à execução orçamentária, não deixa de ser criticado, vez que coloca essas despesas como prioritárias em detrimento de outras. Assim, para a extensão desse regime às despesas contratuais ou, ao menos, despesas de PPPs, seria necessário ponderar se a necessidade de agregar maior segurança ao adimplemento dessas relações é suficiente para conceder-lhes esse nível de prioridade orçamentária.

Além disso, seria importante considerar se eventual tratamento privilegiado deveria se estender a todas as despesas da Administração Pública de origem contratual ou apenas a determinados tipos e, ainda, se a própria previsão da LRF que permite a exclusão da limitação de empenho por previsão na LDO já não é suficiente para privilegiar projetos específicos que demandem esse tipo de segurança, sem a necessidade de alteração geral e abstrata no ordenamento jurídico.

---

[342] Lei Complementar nº 101/00. "Art. 9º [...] § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias".

[343] PINTO JUNIOR, Mario Engler. O processo orçamentário no setor público: risco de inadimplência e alternativas de mitigação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 457.

[344] O autor faz essa consideração exclusivamente para os contratos de PPP, contudo, a proposição parece aplicável também a outros tipos de contratos administrativos.

6.5. Lei de Qualidade Fiscal

O Projeto de Lei nº 229/09 do Senado Federal, conhecido como projeto da Lei de Qualidade Fiscal, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 295/16, é o principal projeto de lei complementar que visa regular os orçamentos públicos à luz da Constituição Federal e da LRF, revogando a Lei nº 4.320/64.

O texto original do PL nº 229/09 destacava alguns princípios que incidem sobre a LOA, mas não incluía dentre eles a anualidade. No texto atualmente em tramitação, a anualidade volta a figurar como princípio, espelhando a Lei nº 4.320/64.[345]

A coincidência do exercício financeiro com o ano civil e o regime de caixa para as receitas e o regime de competência para as despesas públicas também foram mantidos no projeto.[346]

Um dos pontos mais importantes do projeto de lei é o detalhamento infraconstitucional do conteúdo do PPA, que passa a ter por base o plano de governo do candidato eleito para o cargo de chefe do Poder Executivo, e conter Anexo de Política Fiscal, que estabelece objetivos fiscais de longo prazo, com projeções que compreendem um período de dez exercícios financeiros.[347]

---

[345] Projeto de Lei nº 295/16. "Art. 16. O projeto de lei orçamentária, a lei orçamentária e sua execução se submetem ao conjunto de princípios que decorrem do sistema normativo, em especial a unidade, a universalidade, a anualidade, a fidedignidade, a exclusividade, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, além de outros que vierem a ser definidos anualmente na lei de diretrizes orçamentárias"

[346] Projeto de Lei nº 295/16. "Art. 3º O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.
Parágrafo único. Para fins de elaboração e execução da lei orçamentária, pertencem ao exercício financeiro:
I – as receitas nele arrecadadas; e
II – as despesas nele empenhadas".

[347] Projeto de Lei nº 295/16. "Art. 6º O plano plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos.
Art. 7º Além do disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, integrarão o plano plurianual:
I – diagnóstico regionalizado da situação socioeconômica, incluindo, no caso da União, a análise de cenários macroeconômicos; e
II – demonstrativo, para cada programa, de seus objetivos e indicadores.

A vigência do PPA continua compreendendo o período entre o segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo e o primeiro ano do mandato subsequente, contudo, a data limite para envio do projeto de PPA será 30 de abril do primeiro ano de mandato,[348] em conjunto com o projeto de LDO, sendo que, no primeiro ano de mandato, a LDO só pode ser votada depois de aprovado o PPA.[349] Assim, no primeiro ano de mandato, o projeto de LOA só será encaminhado ao Poder Legislativo depois de já aprovados a LDO e o PPA.

À LDO foi atribuído papel fundamental no ciclo de planejamento, incluindo-se no seu Anexo de Metas Fiscais o montante anual a ser gasto com projetos de investimentos plurianuais aprovados em exercícios financeiros anteriores e o espaço fiscal disponível para novos projetos de investimentos plurianuais,[350] constituindo limite para a inclusão de novos projetos de investimentos plurianuais na LOA.[351]

Parágrafo único. O plano plurianual da União conterá Anexo de Política Fiscal, que estabelecerá os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal, bem como cenário fiscal prospectivo compreendendo:
I – para um período de 10 (dez) exercícios financeiros, projeções que indiquem como a estratégia de longo prazo se coaduna com os princípios da gestão fiscal responsável; e
II – para o período do plano plurianual, a especificação dos valores agregados previstos para as receitas, as despesas, os resultados primário e nominal, as dívidas e o patrimônio líquido".

[348] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 9º O plano plurianual compreenderá o período iniciado no exercício referente ao segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e vigorará até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato subsequente.
§ 1º O chefe do Poder Executivo encaminhará o projeto de plano plurianual ao Poder Legislativo até o dia 30 de abril do primeiro ano de seu mandato".

[349] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 15 [...] § 1º No primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente poderá ser votado depois de aprovado o projeto de plano plurianual".

[350] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 12 [...] § 2º O demonstrativo referido no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá apresentar separadamente o montante anual a ser gasto com projetos de investimentos plurianuais já aprovados antes do exercício financeiro a que se refere e o espaço fiscal disponível para projetos de investimentos plurianuais cuja execução financeira esteja prevista para iniciar-se a partir do exercício financeiro a que se refere".

[351] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 26. Novos projetos de investimentos plurianuais somente poderão ser incluídos na lei orçamentária até o montante em que o somatório de seus desembolsos financeiros não ultrapasse, em cada exercício financeiro, o montante anual para novos projetos de investimentos indicados conforme o art. 12, § 2º".

Já no plano da LOA, propõe-se a criação de um anexo com os projetos de investimentos plurianuais,[352] que discriminaria o desembolso previsto com a execução de cada projeto para cada um dos quatro exercícios financeiros subsequentes ao da LOA.[353]

Além disso, a mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de LOA ao Poder Legislativo deve conter especificação dos novos projetos de investimentos, destacando os projetos de investimentos plurianuais a serem iniciados no exercício.[354]

O texto original do projeto de lei criava uma dotação plurianual para obras e empreendimentos plurianuais, que seriam aprovados pelo seu custo total, incluindo-se na LOA o desembolso financeiro previsto para o respectivo exercício financeiro e no seu Anexo de obras e empreendimentos plurianuais – também sugestão do texto original do projeto de lei – os valores anuais correspondentes aos desembolsos previstos para cada um dos quatro exercícios financeiros subsequentes, com a inclusão da dotação nesses valores nas respectivas LOAs.

Essa dotação plurianual parece ter sido retirada do texto atualmente em tramitação, que prevê apenas a explicitação do custo total do projeto de investimento plurianual e dos valores anuais correspondentes aos desembolsos previstos para cada um dos exercícios financeiros subsequentes no Anexo de projetos de

---

[352] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 21. Sem prejuízo do disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e nas leis de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação, integrarão o projeto de lei orçamentária e a lei orçamentária: [...]
III – anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando as receitas e as despesas orçamentárias; [...]
VI – anexo discriminando os projetos de investimentos plurianuais".

[353] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 21. [...] § 3º O anexo previsto no inciso VI do *caput* discriminará, por órgão orçamentário, para cada um dos 4 (quatro) exercícios financeiros subsequentes àquele a que a lei orçamentária se refere, o desembolso financeiro previsto com a execução de cada projeto de investimento plurianual".

[354] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 18. A mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo conterá: [...]
III – especificação dos novos projetos de investimentos, destacando os projetos de investimentos plurianuais a serem iniciados no exercício".

investimentos plurianuais, com a apropriação do valor correspondente ao desembolso do exercício financeiro de referência da LOA na discriminação das receitas e despesas orçamentárias.[355]

Apesar disso, o projeto de lei determina que os projetos de LOA e as LOAs dos exercícios financeiros subsequentes devem obrigatoriamente incluir dotação para a continuidade da execução do projeto, de acordo com o valor previsto no cronograma de execução financeira aprovado no Anexo de projetos de investimentos plurianuais.[356]

Manteve-se o mandamento de que os projetos de investimentos plurianuais devem ser executados nos exercícios financeiros subsequentes até sua conclusão, exceto se impedimento de ordem técnica – o texto original incluía impedimentos de ordem econômica e ambiental – justificar o adiamento ou a suspensão da sua execução.[357]

Assim, o adiamento ou suspensão da execução de obras e empreendimentos plurianuais ficaria condicionada a justificativa individualizada para cada projeto a respeito desse impedimento na mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de LOA ao Poder Legislativo.[358]

---

[355] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 26. Novos projetos de investimentos plurianuais somente poderão ser incluídos na lei orçamentária até o montante em que o somatório de seus desembolsos financeiros não ultrapasse, em cada exercício financeiro, o montante anual para novos projetos de investimentos indicados conforme o art. 12, § 2º.
§ 1º Os projetos de investimentos referidos no *caput* terão o seu custo total explicitado no anexo referido no art. 21, inciso VI, registrando-se também nesse anexo os valores anuais correspondentes aos desembolsos previstos para cada um dos exercícios financeiros subsequentes, sendo o valor correspondente ao desembolso financeiro previsto para o exercício ao qual se refere a lei orçamentária apropriado no anexo referido no art. 21, inciso III".

[356] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 26 [...] § 3º Para fins do disposto no § 1º, os projetos de lei orçamentária e as leis orçamentárias dos exercícios subsequentes deverão obrigatoriamente incluir dotação para a continuidade da execução do projeto de investimento plurianual, de acordo com o valor previsto no cronograma de execução financeira aprovado no anexo a que se refere o art. 21, inciso VI".

[357] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 26 [...] § 2º Os projetos de investimentos plurianuais aprovados na lei orçamentária deverão ser executados nos exercícios subsequentes até a sua conclusão, exceto se impedimento de ordem técnica justificar o adiamento ou a suspensão da execução".

[358] Projeto de Lei nº 295/2016. "Art. 18. A mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo conterá:
IV – justificativa, individualizada por projeto de investimento plurianual, dos fatores supervenientes mencionados no art. 26, § 2º".

Essas disposições estão, em sua maioria, orientadas com o objetivo da Lei de Qualidade Fiscal de "melhorar a qualidade do gasto público, de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e gastos sociais. Isso significa orientar toda a gestão pública, do planejamento até o controle, para resultados"[359].

É por isso que o projeto de lei incorpora a responsabilidade fiscal no processo orçamentário, especialmente quanto aos projetos de investimentos plurianuais, exigindo constantes previsões dos desembolsos financeiros que esses projetos demandarão nos exercícios financeiros futuros, mas sem estipular, *a priori*, limites percentuais da receita para esse comprometimento.

[359] NUNES, Selene Peres. *Os 10 anos da LRF e o Projeto de Lei da Qualidade Fiscal*..., p. 24.

7. CONCLUSÃO

Desenvolvido o quanto proposto para esse trabalho, é possível avaliar as possíveis respostas para as questões de pesquisa e se as respectivas hipóteses foram confirmadas.

A questão principal para esse trabalho era *como o ordenamento jurídico e a doutrina jurídica lidam com o conflito entre a anualidade orçamentária e os contratos administrativos?*

Em primeiro lugar, deve-se considerar que essa pergunta tinha uma premissa: existe um conflito entre anualidade orçamentária e contratos administrativos. Ao longo do trabalho de pesquisa, pode-se dizer que essa premissa foi confirmada, contudo, em graus variados, a depender do tipo contratual em questão, o que será abordado nessa conclusão.

Esse conflito pode ser resumido da seguinte forma: os contratos administrativos celebrados pela Administração Pública a vinculam e, a depender do caso, geram compromissos financeiros que ela deverá cumprir. Contudo, para tanto, a Administração Pública depende de uma dotação orçamentária que consigne uma autorização dada pelo Poder Legislativo durante o processo orçamentário para a execução da respectiva despesa pública.

A hipótese de pesquisa era a de que esse conflito não tem solução definida pelo ordenamento jurídico e não é abordado diretamente pela doutrina jurídica. Entende-se que a hipótese de pesquisa tenha se confirmado apenas em parte.

De fato, não há uma solução definida pelo ordenamento jurídico, mas ele não é totalmente alheio ao conflito e tem disposições normativas para regular algumas das suas facetas. Já a doutrina jurídica não aborda o conflito na sua integralidade de forma direta, mas existem estudos que tratam dos seus efeitos e são vários os trabalhos que tratam da duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, um dos pontos centrais de convergência entre a anualidade orçamentária e os contratos administrativos.

Ademais, para o estudo desse conflito, foram estabelecidas outras questões de pesquisa, para as quais se tentará formular respostas.

As primeiras perguntas são: *qual a importância da autorização legislativa no sistema orçamentário brasileiro?* e *qual o papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário?*

Nessa pesquisa, ficou estabelecido que o orçamento público é um instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre a Administração Pública, mas também um instrumento de planejamento da atuação estatal.

A autorização legislativa compõe o próprio conceito de orçamento público e é a periodicidade orçamentária, que foi consagrada como anualidade, que permite ao Poder Legislativo revisar o orçamento público e conceder a sua autorização para a realização de despesas públicas na forma de dotações orçamentárias na LOA.

Além da autorização legislativa, o Poder Legislativo ainda tem papel fundamental no controle político da execução orçamentária, em razão de suas competências na autorização e limitação do uso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária, que visa a resguardar a própria autorização legislativa orçamentária.

Ainda, a LOA insere-se dentro de um sistema orçamentário, composto também por PPA e LDO, que reforça a função de planejamento do orçamento público, tendo em vista a orientação do ordenamento jurídico para a formulação das leis orçamentárias a fim de estabelecer objetivos e metas para a Administração Pública, com aval do Poder Legislativo, em função dos quais será elaborada a LOA e serão concedidas as dotações orçamentárias.

Não obstante a participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário seja central para que o orçamento público possa exercer as suas funções, verificou-se que essa centralidade não tem se refletido na prática. O Poder Legislativo tem se omitido durante o ciclo orçamentário, limitando a sua participação na elaboração das leis orçamentárias à inclusão de emendas parlamentares em cotas pré-reservadas na LOA e permitindo ampla liberdade ao Poder Executivo

no uso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária no momento de sua execução.

Esse cenário tem estimulado doutrinadores a defenderem maior participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias e, em especial, a natureza impositiva da LOA, de modo a encará-la como lei em sentido material, a ser cumprida nos termos em que foi aprovada, resgatando-se a essencialidade da autorização legislativa orçamentária e potencializando a função de planejamento das leis orçamentárias.

Avançando no trabalho, foram exploradas as questões *como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a anualidade orçamentária?* e *como o ordenamento jurídico brasileiro regula as despesas plurianuais?*

Viu-se que a Lei nº 4.320/64 refere-se à anualidade orçamentária como princípio, mas que a Constituição Federal a adota como o próprio prazo de vigência da LOA. A doutrina, por sua vez, é quase unânime em nomeá-la como princípio orçamentário. A partir da distinção teórica entre regras e princípios, defendeu-se o tratamento da anualidade orçamentária como regra, a admitir exceções, sem que isso retire seu caráter fundamental e estruturador das finanças públicas proposto pela doutrina ao considerá-la princípio.

Por sua vez, o próprio ordenamento jurídico concebe a existência de despesas que ultrapassam um exercício financeiro e prevê exceções à anualidade orçamentária.

Nesse tema, tem-se as despesas relativas a programas de duração continuada, que devem constar do PPA, e as despesas obrigatórias de caráter continuado, para as quais há especial atenção da LRF. Falando-se propriamente das exceções à anualidade orçamentária, destacam-se os restos a pagar, na medida em que permitem que parte da execução da despesa seja realizada em exercício financeiro diverso daquele para o qual foi autorizada, e a possibilidade de reabertura, no exercício financeiro seguinte, de

créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro.

Essa última é, de fato, a maior exceção à anualidade orçamentária – a única, se considerado apenas o âmbito da autorização legislativa –, vez que permite que não somente a execução da despesa, mas a própria autorização legislativa para sua realização seja carregada para outro exercício financeiro.

Por fim, é possível relacionar os orçamentos públicos aos contratos administrativos, a partir das questões *como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a vinculação da Administração Pública aos contratos administrativos?* e *como o ordenamento jurídico e a doutrina tratam a relação entre o orçamento público e os contratos administrativos?*

Observou-se uma evolução na teoria do contrato administrativo em um contexto de consensualidade administrativa, para reduzir as disparidades entre Administração Pública e particular no âmbito dos contratos, de modo que a Administração Pública fique vinculada de forma mais marcante às obrigações contratualmente contraídas, diminuindo-se o manejo das cláusulas exorbitantes e aumentando-se a observância aos termos contratuais e aos direitos do particular contratado.

A partir disso, foram estudadas leis que regem contratos administrativos para verificar que, na regra da Lei nº 8.666/93 – que positiva a formulação originária da teoria do contrato administrativo permeado por cláusulas exorbitantes –, os contratos administrativos devem se conformar à anualidade orçamentária, que limita a sua duração, apesar das amplas exceções previstas na norma.

Além disso, foram considerados os impactos orçamentários resultantes do uso das cláusulas exorbitantes, em especial da alteração do contrato pela Administração Pública. Esses impactos orçamentários também são relevantes nos casos em que a Administração Pública não pode cumprir com suas obrigações pecuniárias contratuais por ausência de dotação orçamentária, situação possível de se manifestar nas exceções à regra de limitação da duração

do contrato à vigência anual das dotações orçamentárias do exercício financeiro de celebração do contrato.

Nas leis que regulam concessões não há mais a limitação da duração contratual à anualidade orçamentária, notadamente pela inadequação de tal regra ao objeto desses contratos.

Para os contratos regidos pelas Leis nº 8.987/95 e nº 9.074/95, soma-se o fato de que tais concessões foram estruturadas de modo que a remuneração do particular se desse por meio de tarifas pagas pelos usuários dos serviços públicos e não pela Administração Pública. Em razão dessa concepção de que esses tipos contratuais não criariam obrigações pecuniárias para a Administração Pública, as leis que os regulam não trataram de questões orçamentários.

Entretanto, essas concessões podem ter impactos orçamentários, nos casos de adequação do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de alterações contratuais ou nas hipóteses de remuneração por parte da Administração Pública com vistas à modicidade ou outros benefícios tarifários.

Já na Lei nº 11.079/04, que regula as PPPs, há um cuidado com a previsão e limitação do comprometimento de receitas com esses contratos, a fim de garantir a existência de recursos futuros e minimizar o fato de que sua celebração antecede a dotação orçamentária necessária ao seu cumprimento pela Administração Pública. Além disso, destaca-se a exigência de consonância dos projetos viabilizados por esses contratos administrativos com o sistema orçamentário.

Unindo todas essas questões, para retomar o ponto principal da pesquisa, é possível identificar que o problema das despesas públicas relativas aos compromissos financeiros assumidos pela Administração Pública pela via contratual, embora conceitualmente centrado na autorização legislativa, se apresenta em todos os momentos do ciclo orçamentário.

No momento atual, esse conflito parece se resolver exatamente por meio dos vícios do orçamento público.

O modelo de orçamento incremental, adotado na elaboração das leis orçamentárias brasileiras, garante que as despesas relativas aos contratos administrativos sejam anualmente renovadas e incluídas no projeto de LOA. A inércia do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias faz com que o projeto de LOA encaminhado pelo Poder Executivo seja aprovado sem discussões e alterações para além das cotas para emendas parlamentares, garantindo que os contratos administrativos recebam as suas respectivas dotações orçamentárias. Em último caso, ainda que as dotações orçamentárias necessárias ao cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela Administração Pública não constem da LOA, a Administração Pública pode recorrer aos instrumentos de flexibilidade orçamentária para abrir créditos adicionais e realizar essas despesas.

Por outro lado, se já incluídas na LOA, as despesas relativas aos contratos administrativos são prejudicadas pelo uso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária na medida em que têm sua execução postergada e, em razão da necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, resultarão em impactos orçamentários futuros.

Essa realidade não afasta a existência de um conflito jurídico a ser pensado e debatido. No mais, em um cenário de crescente contratualização da atuação da Administração Pública, não é desejável ou aceitável que esses contratos administrativos só possam ser cumpridos pelos vícios no ciclo orçamentário.

Considere-se, ainda, que esses vícios, embora apareçam como uma “solução” para as despesas relativas a obrigações contratuais, causam prejuízos em outras frentes, ao minar o planejamento realizado por meio das leis orçamentárias, reduzir a qualidade do gasto público e propagar a ausência de controle orçamentário, razão pela qual há diversos movimentos corrigi-los. Nesse sentido, apontam-se a consideração do orçamento base-zero, a defesa de maior participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, a preocupação crescente com o planejamento da Administração Pública e a implementação do orçamento impositivo.

Desse modo, são considerados alguns tópicos que, na correção desses vícios, podem contribuir para garantir a inclusão das despesas relativas às obrigações contratuais assumidas pela Administração Pública nas leis orçamentárias.

Na fase administrativa de elaboração da LOA, ou seja, na elaboração do seu projeto de lei pelo Poder Executivo, podem ser considerados: i) vinculação de receitas; ii) imposição normativa de inclusão dessas despesas; e iii) mudança da cultura da Administração Pública.

A vinculação de receitas para as despesas relativas a contratos administrativos pode vir tanto como garantia imprópria dos contratos de PPP quanto por meio de uma alteração do texto constitucional que crie mais uma exceção ao princípio da não-afetação, a fim de garantir recursos públicos para essa finalidade. Contudo, é necessário ponderar a crítica feita às vinculações, em razão do engessamento por elas gerado no orçamento público e redução da discricionariedade do Poder Executivo para alocar recursos públicos de acordo com o programa de governo eleito.

Outra possibilidade para dar maior segurança à inclusão dessas despesas na LOA seria a criação de uma norma que imponha esse dever aos responsáveis pela elaboração do projeto de LOA, eventualmente prevendo uma sanção para o seu descumprimento. Nesse caso, a espécie normativa dependeria da abrangência objetivada pelo comando. Na mesma toada, seria possível uma alteração legislativa para exigir expressamente que todos os contratos administrativos cuja duração extrapole um exercício financeiro estejam de acordo com as diretrizes, os objetivos e as metas do PPA.

Ainda, deve-se considerar a possibilidade de que o conflito estudado nesse trabalho, no que tange à fase administrativa de elaboração das leis orçamentárias, possa ser resolvido com uma mudança na cultura da Administração Pública, no sentido de uma maior preocupação com a elaboração dos projetos das leis orçamentárias e com as diretrizes, os objetivos, as metas, os programas

e as despesas neles incluídos. É o caso do Decreto nº 9.046/17 que cria um sistema informatizado no âmbito do Poder Executivo federal para registro e acompanhamento dos compromissos financeiros assumidos por contratos plurianuais, o que, embora não crie a obrigação de inclusão das respectivas despesas no projeto de LOA, certamente contribui para que não haja omissão motivada por falhas de planejamento e informação. Assim, as mudanças normativas consideradas acima, ainda que possam induzir essa mudança na cultura da Administração Pública, não são imprescindíveis.

Já na fase legislativa de elaboração da LOA, dois potenciais pontos de solução para o conflito se sobressaem: a proibição a emendas parlamentares e as dotações plurianuais.

O primeiro consiste na proibição de anulação de despesa relativa a contratos administrativos por emendas parlamentares, à semelhança do previsto para as dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida. Para tanto, seria necessária uma emenda constitucional e, ainda, que tal emenda constitucional não fira a cláusula pétrea da separação de poderes. No mais, essa medida restringiria o campo de participação do Poder Legislativo na elaboração da LOA, formalizando um dos vícios do ciclo orçamentário que se pretende superar.

O segundo ponto seria a implementação de dotações plurianuais. Nesse caso, a autorização legislativa para as despesas relativas a contratos administrativos plurianuais seria dada, de uma única vez, pelo valor global do contrato, e válida para todos os exercícios financeiros de sua duração, retirando o risco de que as autorizações legislativas para a realização das despesas dos exercícios financeiros seguintes não sejam concedidas. Entretanto, a anualidade orçamentária é regra constitucional e, sendo a autorização legislativa um dos seus fundamentos, a implementação de dotações plurianuais provavelmente demandaria emenda constitucional. Diz-se “provavelmente” porque a proposta já integrou projeto de lei complementar e seria possível a interpretação de que, apesar da previsão de dotações plurianuais, o orçamento público continuaria a ser anual.

Passando para a execução orçamentária, pontos possíveis para a solução do conflito em questão seriam a limitação da incidência de instrumentos de flexibilidade orçamentária, o *carry-over* e a implementação do orçamento impositivo.

O primeiro consiste na limitação do uso de instrumentos de flexibilidade orçamentária para postergar a execução de despesas relativas a contratos administrativos, o que reduziria os casos de reequilíbrio econômico-financeiro e os impactos orçamentários por eles gerados. Essa limitação pode ser implementada por alteração infraconstitucional, mas consistiria na concessão de um tratamento privilegiado dessas despesas em detrimento de outras, exigindo uma análise prévia de sua necessidade e adequação.

O segundo seria o *carry-over*, consistente na possibilidade de carregar dotações orçamentárias não usadas em um exercício financeiro para o seguinte. Por meio desse instrumento de flexibilização da execução orçamentária, seria possível adequar a execução de despesas públicas relacionadas a contratos administrativos plurianuais, ao viabilizar que a autorização orçamentária se adapte ao ritmo de execução desses projetos. De toda forma, o maior impacto do *carry-over* poderia recair sobre os contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 que têm a sua duração limitada à vigência dos créditos orçamentários, vez que o instrumento estenderia a própria vigência desses créditos. Para a espécie normativa adequada à introdução desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, recorre-se às mesmas observações traçadas para a implementação de dotações orçamentárias plurianuais: seria necessária emenda constitucional ou lei complementar, a depender da interpretação que se tem da anualidade orçamentária consagrada pela Constituição Federal.

Uma solução definitiva do problema nesse ponto passaria pela adoção do orçamento impositivo, seja por uma mudança na interpretação constitucional das leis orçamentárias, por uma alteração normativa ou por uma mudança no comportamento da Administração

Pública. Assim, as despesas seriam executadas tal como aprovadas pelo Poder Legislativo e previsto no cronograma de execução mensal de desembolso, reservando o uso dos instrumentos de flexibilidade orçamentária à excepcionalidade que lhes é própria.

No geral, o objetivo dessas sugestões é agregar maior segurança à execução dos contratos administrativos cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, reduzindo os riscos para o particular e, por consequência, os custos para a Administração Pública, e garantindo que seus produtos sejam entregues sem entraves orçamentários.

A partir disso se coloca uma questão que tangencia esse trabalho e merece ser respondida para concluí-lo: afinal, *os contratos administrativos devem se adequar ao orçamento público (e sua anualidade) ou o orçamento público deve se adequar aos contratos administrativos?*

A regra da Lei nº 8.666/93 parece apontar para a resposta de que os contratos administrativos devem se adequar ao orçamento público. De fato, essa resposta parece, em um primeiro momento, a mais fácil, vez que afasta diversos pontos do conflito analisado nessa pesquisa.

Contudo, essa resposta é inadequada a contratos administrativos plurianuais, cada vez mais presentes na realidade da Administração Pública brasileira. Portanto, afirma-se que o orçamento público, enquanto LOA, deve se adequar aos contratos administrativos firmados pela Administração Pública, refletindo suas necessidades e seus compromissos financeiros.

Por outro lado, os contratos administrativos devem observar as diretrizes, os objetivos e as metas presentes no sistema orçamentário, enquanto ele reflete o planejamento da Administração Pública, no qual esses contratos administrativos devem se inserir e ao qual devem se conformar, espírito presente na LRF e consagrado na Lei nº 11.079/04.

Isto posto, encerram-se as conclusões dessa pesquisa com a observação de que contratos administrativos e orçamento público podem auxiliar um ao outro a serem mais vinculantes (ou impositivos)

e efetivos, se confirmando dentro de uma lógica de planejamento da Administração Pública do qual são instrumentos e reflexo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 577 – 599.

ALVES, Diego Prandino. Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. In: *Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional, Tema II – Economia e Contabilidade do Setor Público*, Brasília, 2011. Disponível em < https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/Premio2011_Tema_2_MH1.pdf >. Acesso em: 24 out. 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 103, n. 389, p. 3 – 17, jan./fev. 2007.

_____. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51 – 64, abr./jun. 2004.

AURÉLIO, Bruno. Novos paradigmas na relação público-privado. Estudo de caso: as primeiras PPPs mineiras. In: *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 149 – 167, jul./ dez. 2014.

ÁVILA, Humberto. Princípios e regras e a segurança jurídica. In: *RDE – Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 189 – 206, jan./ mar. 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BAUDU, Aurélien. L'incertaine renaissance parlementaire em matière budgétaire et financière. In: *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étranger*, Paris, n. 5, p. 1423 – 1450, sept./oct. 2010.

BENETON, Marco Antonio Hatem. O Plano Plurianual, os contratos administrativos e a Teoria do Diálogo das Fontes: os exemplos de elos entre o Direito Financeiro e o Direito Administrativo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 601 – 617.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia das obrigações do poder público. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 475 – 491.

_____. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 145 – 204.

BITTENCOURT, Sidney. A questão da duração do contrato administrativo. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 2, n. 14, p. 1675 – 1681, fev. 2003.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento Impositivo à Brasileira. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, pp. 49 – 71.

BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 12ème ed. Paris: LGDJ, 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional. *Avaliação dos Restos a pagar – Ano 2017*. Brasília, Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em < file:///C:/Users/Giovanna/Downloads/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Textos/5-%20Princ%C3%ADpios%20or%C3%A7ament%C3%A1rios%20e%20anualidade%20or%C3%A7ament%C3%A1ria/Relat%C3%B3rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Restos%20a%20Pagar%202017.pdf >. Acesso em: 24 nov. 2017.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Capítulo 3: o prazo nos contratos públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo – Licitações e contratos administrativos, Volume 06*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 339 – 353.

CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CAPATANI, Márcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 245 – 266.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. 243 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento Público. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et al (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 67 – 94.

CARVALHO, Daniel Bulha de. As influências da lei de responsabilidade fiscal nas licitações e contratos administrativos. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 42, n. 118, p. 25 – 34, maio/ ago. 2010.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 81 – 109.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Orçamento e a efetivação de direitos sociais. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 19, set./nov. 2009. Disponível em < http://www.direitodoestado.com.br/artigo/basile-georges-campos-christopoulos/orcamento-e-efetivacao-dos-direitos-sociais >. Acesso em: 24 nov. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONTI, José Mauricio. Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação. In: *Consultor Jurídico*, 20 set. 2016, Contas à vista. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2016-set-20/contas-vista-flexibilidade-orcamentaria-usada-moderacao >. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____. Crise econômica pode criar "orçamento recurso-zero". In: *Consultor Jurídico*, 8 mar. 2016, Contas à vista. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2016-mar-08/contas-vista-crise-economica-criar-orcamento-recurso-zero >. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____. E o ano começa sem a aprovação do orçamento federal. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 101 – 104.

_____. Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 115 – 119.

_____. Vereador não pode apenas homologar a lei orçamentária. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 121 – 124.

_____. Natal é tempo de correr com a execução orçamentária. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 137 – 140.

_____. Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 145 – 148.

_____. Hora é de "apertar o cinto" e contingenciar gastos. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 153 – 156.

_____. Orçamento impositivo é avanço para administração. In: _____. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, pp. 157 – 160.

_____. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 283 – 307.

_____. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: CONTI, José. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. São José: Conceito Editorial, 2010, pp. 39 – 56.

_____ (org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/64 comentada*. 2ª ed. atual. e rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP, 2006.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. O prazo de vigência dos contratos administrativos de obras. In: *IOB – Repertório de Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo*, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 303 – 308, maio 2010.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 309 – 327.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. A atuação parlamentar no exercício do controle financeiro e orçamentário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1235 – 1253.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 661 – 691.

_____. Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários. In: *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 95 – 102, set./out. 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Duração dos contratos administrativos – novos paradigmas. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 10, n. 112, p. 23 – 28, abr. 2011.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Priscila Giannetti Campos. Equilíbrio econômico-financeiro nas parcerias público-privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 283 – 308.

FRÓES, Fernando Oliveira. Finanças públicas, economia e legitimação: alguns argumentos em defesa do orçamento autorizativo. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 64, p. 80 – 98, 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O regime de execução da despesa orçamentária. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, p. 45 – 47, dez. 2008.

GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 579 – 608.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 329 – 356.

_____. *Orçamento Público*. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GILLES, William. *Les principes budgétaires et comptables publics*. Paris: LGDJ, 2009

HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa Pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et al (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 37 – 65.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HYNDMAN, Noel et al. *Annuality in public budget – An explatory study*. London: CIMA - The Chartered Institute Of Management Accounts, 2005. Disponível em < http://www.cimaglobal.com/en-gb/Thought-leadership/Research-

topics/NHS-and-public-sector/Annuality-in-public-budgeting-an-exploratory-study/ >. Acesso em: 24 nov. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público. In: *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, v. 4, n. 23, p. 109 – 135, mar./ abr. 2016.

KANAYAMA. Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. In: *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 127 – 144, out./dez. 2009.

LEBRÃO, Roberto Mercado; GOMES, Emerson Cesar da Silva. MOURÃO, Licurgo. Fiscalização Financeira e Orçamentária. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et al (coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 119 – 151.

LEITE, Harrison Ferreira. Segurança jurídica do orçamento público e sua alteração. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 19, n. 96, p. 153 – 180, jan./fev. 2011.

LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. *Carry-over and budget authority*. International Monetary Fund, 2009.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016.

MACHADO, Dilmar Teixeira. *A transparência na inscrição dos restos a pagar*. 2012. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) – Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

MARÇAL, Thaís Boia. Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil. In: *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 263 – 272, mar. 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. In: *Revista do Advogado*,

São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, ano XXIX, nº 107, p. 74 – 82, dez. 2009.

MEDAUAR. Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

_____. *Direito Administrativo moderno*. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MENEZES, Dyelle. Recorde: "Orçamento paralelo" deve somar R$ 240,1 bilhões em 2014. In: *Contas Abertas*, 04 jan. 2014. Disponível em < http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7413 >. Acesso em: 24 nov. 2017.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 335 – 349.

_____. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 563 – 581.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MONTEIRO, Vítor. *Limites constitucionais à autonomia dos entes federados em matéria de contratos administrativos*. 2014. 169 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____. Interesse público e consensualidade administrativa – o caso dos contratos de parcerias. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 70 – 80, fev. 2013.

MOREIRA, Vera Wolff Bava. As despesas públicas na virada dos exercícios financeiros. In: *Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 343 – 386, jan./ dez. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 571 – 592.

_____. *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Renovar, 2001.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 693 – 728.

NUNES, Selene Peres. Os 10 anos da LRF e o Projeto de Lei da Qualidade Fiscal. In: *Cadernos da Controladoria*, Rio de Janeiro, ano x, n. 2, set. 2010. Disponível em < http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/cadernos/edicoes/2010_09/anexos/caderno_09_2010.pdf. >. Acesso em: 24 out. 2017.

OLIVEIRA, Austen S. Restos a pagar. Orçamento. Lei de Responsabilidade Fiscal e seu art. 42. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 19, n. 97, p. 67 – 97, mar./abr. 2011.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. Garantias ao parceiro privado e comprometimento fiscal. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 459 – 473.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. In: *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199 – 226, mar./ abr. 2015.

_____. Judicializar o orçamento aprimorará as políticas públicas. In: *Consultor Jurídico*, 20 jan. 2014. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2014-jan-20/elida-grazianejudicializar-orcamento-aprimorara-politicas-publicas >. Acesso em: 24 nov. 2017.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. O processo orçamentário no setor público: risco de inadimplência e alternativas de mitigação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 439 – 457.

_____. Desafios para adoção do orçamento impositivo. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 61/62, p. 77 – 95, jan./dez. 2005.

RIBEIRO. Leonardo Cézar. *Impactos da anualidade orçamentária na alocação de recursos públicos.* 2010. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) – Instituto Serzedello Corrêa, 2010. Disponível em < http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0ACCA5AD7689 >. Acesso em: 24 nov. 2017.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; NUNES, Moacyr de Araújo. Emendas parlamentares ao projeto de orçamento. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 5, n. 55, p. 7441 – 7447, jul. 2006.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In:

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 729 – 749.

SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro – Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011 pp. 453 – 460.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 59 – 77, jul./set. 1996.

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

SILVA, Moacir Marques da. A lógica do planejamento público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 751 – 765.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Orçamento e planejamento: tensões entre poderes. In: *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 31 – 58, set. 2014/ fev. 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; ROSILHO, André. As cláusulas de reajuste nos contratos públicos e a

segurança jurídica. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. *Contratos públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 215 – 236.

TOLLINI, Helio Martins; AFONSO, José Roberto R. A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 491 – 511.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Volume V: o orçamento na Constituição*. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VARGAS, Ângelo Miguel de Souza; PERIN, Mônica Waideman; GODOY, Murilo. Princípio da anualidade orçamentária aplicado ao prazo dos contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 17, n. 87, p. 11 – 65, jul./ ago. 2009.

ZANCHIM, Kleber Luiz. PPP e orçamento público – uma análise da Portaria nº 614/06, da STN, à luz da Lei nº 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 6, n. 68, p. 57 – 70, ago. 2007.