RAFAEL ANTONIO BALDO

**Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos
paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade,
da economicidade e da legitimidade**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. José Maurício Conti

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2020

RAFAEL ANTONIO BALDO

**Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos
paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade,
da economicidade e da legitimidade**

Tese 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 Doutor em Direito, na área de concentração em Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Associado Dr. José Maurício Conti.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2020

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

Baldo, Rafael Antonio.

Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade / Rafael Antonio Baldo; orientador José Maurício Conti - São Paulo, 2020.

774 p.

Tese de doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Paradigmas orçamentários. 2. Princípios diretivos da legalidade, da economicidade e da legitimidade. 3. Natureza jurídica do orçamento público. 4. Planejamento orçamentário da economia nacional e da gestão pública. 5. Jogos orçamentários. I. Conti, José Maurício, orientador. II. O desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade.

BALDO, Rafael Antonio. *Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade*, 2020. Tese (Doutorado em Direito). Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Aos estudiosos do orçamento público.

AGRADECIMENTOS

Quando tive a ideia de estudar os paradigmas orçamentários, eu imaginava que seria necessário mergulhar numa rotina de leitura, fichamento e escrita. Eu só não sabia que seria uma rotina tão intensa. E isso só foi possível porque Deus sempre esteve ao meu lado. Em vários momentos, essa rotina me lembrava dois extremos: em um deles, a disciplina ascética dos monges medievais, como no livro do Umberto Eco; no outro, o processo interminável dos burocratas, como no livro de Franz Kafka. Entre os dois extremos, tentei aprender, sem muito sucesso, a arte de conciliar os estudos com o trabalho, a família e a vida pessoal. Para meu alívio, pude contar com o apoio inestimável de muitas pessoas que participaram e que acompanharam minha jornada de estudos.

No mundo acadêmico, essa experiência de vida não seria possível sem o apoio e a confiança do meu orientador, o professor José Maurício Conti, que ajudou a definir o caminho a ser trilhado. Foram essenciais os apontamentos feitos pelos dois professores que participaram da banca de qualificação, Gabriel Loretto Lochagin e Rodrigo Luís Kanayama, trazendo novas perspectivas para a análise do tema. Também vale destacar a contribuição dos professores que participaram dos créditos cursados de forma recorrente ou eventual. Neste rol estão Andressa Guimarães Torquato Fernandes, Celso Fernandes Campilongo, Elival da Silva Ramos, Estevão Horvath, Marcos Augusto Perez, Rodrigo Pagani de Souza e Vitor Rhein Schirato. Ao cursar as disciplinas, tive a oportunidade de rever amigos paranaenses de longa data e de fazer amizades com pessoas de todos os lugares do Brasil na pequena comunidade do Direito Financeiro, incluindo vários amigos do Ministério Público de Contas de outros Estados.

No campo profissional, agradeço a toda a equipe do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pela preocupação nos últimos meses, principalmente meus amigos Élide Graziane Pinto, José Mendes Neto e Renata Constante Cestari. Merecem agradecimento especial todas as pessoas com quem trabalho ou trabalhei diariamente neste período, incluindo Karina de Lima Pineda, Bruno Aleixo Santiago, Rodrigo Camia, Rafael De Marchi Santos, Bruno Daniel Seles Paulino, Larissa Sabino de Oliveira e Diego de Abreu. O Ministério Público de Contas também foi responsável pela amizade com Meire

Rose Silveira Santos, a quem agradeço pelas discussões a respeito do tema. Na vida privada, agradeço o apoio da minha mãe, dos meus irmãos e de todos os meus sobrinhos, além da presença em espírito do meu pai e da minha irmã Roseli. Também foi indispensável a força transmitida por todos os meus amigos que fazem a diferença de perto e mesmo de longe, sejam eles amigos de longa data ou amigos mais recentes que tornaram a jornada bem mais leve.

A budget was like a newspaper gossip column: most of it could be fiction, because no one ever knew the truth.

(Ken Follett, 2014)

RESUMO

BALDO, Rafael Antonio. *Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade*. 2020. 774p. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O orçamento público representa uma ação racional voltada a fins ou valores porque ele orienta o comportamento das pessoas e das instituições num futuro próximo. As práticas orçamentárias e os modelos idealizados variam de acordo com os valores, os fatos, as normas e as teorias de cada tempo e espaço. Os valores orientam os fatos políticos, sociais e econômicos que marcam a trajetória do orçamento público. As normas jurídicas alinham as funções, os procedimentos, as formas e os conteúdos do orçamento público ao modelo ideal de cada época. Por fim, as teorias procuram reunir todos esses valores, fatos e normas numa leitura sistemática com a pretensão de resolver o problema teórico central de cada momento histórico. Assim como o ser humano responde aos fatos e valores de seu tempo, os estudiosos do tema também compreendem seu objeto de estudo, o orçamento público, de acordo com a visão predominante em cada época. Explicar o orçamento público a partir de teorias elaboradas para resolver os problemas de outras épocas e em outros países contribui para agravar o descompasso entre os modelos idealizados e as práticas orçamentárias. Por isso, a tese identificou três paradigmas em função do princípio diretivo que orienta o modo de conceber e de representar o orçamento público enquanto ação social e objeto de estudo. O princípio da legalidade ressalta a utilização do orçamento público como instrumento destinado ao controle legislativo das finanças públicas. O princípio da economicidade estimula o planejamento orçamentário da economia e da gestão pública. Por fim, o princípio da legitimidade enfatiza a participação dos atores sociais na distribuição dos poderes financeiros e das prioridades alocativas. Em cada momento histórico, o predomínio de um princípio com relação aos demais decorre da sua maior compatibilidade com o contexto subjacente dos valores, dos fatos, das normas e das teorias. Cada paradigma deixa um legado que influencia o estudo do orçamento público. Consolidado após as revoluções liberais, o paradigma da legalidade foi substituído pelo paradigma da economicidade após a quebra da bolsa de Nova York em 1929 porque o orçamento público precisava se ajustar à maior intervenção do Estado no Mercado e na Sociedade. Com a crise do petróleo em 1973, o crescimento da inflação e da dívida pública acentuou a necessidade de cortar os gastos e acirrou a disputa em torno da alocação e da aplicação do dinheiro público, propiciando a ascensão do paradigma da legitimidade. Em tempos de transição paradigmática, a identificação dos paradigmas orçamentários facilita a compreensão das mudanças subjacentes, estimulando a releitura de problemas teóricos como a natureza jurídica do orçamento público e do planejamento orçamentário a partir do ponto de vista dos jogos orçamentários.

Palavras-chaves: orçamento público; natureza jurídica do orçamento público; planejamento orçamentário da economia nacional e da gestão pública; jogos orçamentários; distribuição dos poderes financeiros e das prioridades alocativas.

ABSTRACT

BALDO, Rafael Antonio. *Public budget revisited: the development of budget paradigms based on the principles of legality, economy and legitimacy*. 2020. 774p. Thesis (Ph.D in Law). Department of Economic, Public Finance and Law, Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

Public budget represents a rational action aimed at ends or values because it guides the behavior of people and institutions in the near future. Budgetary practices and idealized models vary according to the values, facts, norms and theories of each time and space. Values guide the political, social and economic facts that mark the trajectory of the public budget. Legal rules align the functions, procedures, forms and contents of the public budget to the ideal model of each era. Finally, the theories seek to bring together all these values, facts and norms in a systematic reading with the purpose of solving the central theoretical problem of each historical moment. Just as the human being responds to the facts and values of his time, the scientific community of budget law also understands its object of study, the public budget, according to the prevailing view in each era. Explaining the public budget based on theories that were developed to solve the problems of other times and in other countries contributes to aggravate the mismatch between idealized models and budgetary practices. Therefore, the thesis identified three paradigms according to the directive principle that guides the way of conceiving and representing the public budget as a social action and an object of study. Principle of legality emphasizes the use of the public budget as an instrument for the legislative control of public finances. Principle of economy stimulates budget planning for the economy and public management. Finally, the principle of legitimacy emphasizes the social actors participation in the distribution of financial powers and allocative priorities. In each historical moment, the predominance of one principle in relation to the others stems from its greater compatibility with the underlying context of values, facts, norms and theories. Each paradigm leaves a legacy that influences the study of the public budget. Consolidated after the liberal revolutions, the paradigm of legality was replaced by the paradigm of economy after the crash of the New York stock market in 1929 because public budget needed to be aligned to the greater state intervention in the market and in society. With the oil crisis in 1973, the growth of inflation and public debt increased the need to cut spending and intensified the dispute over the allocation and application of public money, leading to the rise of the paradigm of legitimacy. In times of paradigmatic transition, the identification of these budget paradigms facilitates the understanding of the underlying changes, stimulating the re-reading of theoretical problems such as the legal nature of the public budget and budget planning from the budget games point of view.

Keywords: public budget; legal nature of the public budget; budget planning of the national economy and public management; budget games; distribution of financial powers and allocative priorities.

RÉSUMÉ

BALDO, Rafael Antonio. *Le budget public revisité: le développement de paradigmes budgétaires fondés sur les principes de légalité, d'économicité et de légitimité*. 774p. 2020. Thèse (Doctorat em Droit). Département de Droit Économique, Financier et Fiscal, Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2020.

Le budget public représente une action rationnelle visant des fins ou des valeurs, parce qu'il guide le comportement des personnes et des institutions dans l'avenir proche. Les pratiques budgétaires et les modèles idéalisés varient selon les valeurs, les faits, les normes et les théories de chaque temps et espace. Les valeurs guident les faits politiques, sociaux et économiques qui marquent la trajectoire du budget public. Les normes juridiques alignent les fonctions, les procédures, les formes et les contenus du budget public sur le modèle idéal de chaque époque. Enfin, les théories cherchent à rassembler toutes ces valeurs, faits et normes dans une lecture systématique avec l'intention de résoudre le problème théorique central de chaque moment historique. Tout comme l'être humain répond aux faits et aux valeurs de son temps, la communauté scientifique de la loi de finances comprend également son objet d'étude, le budget public, selon l'opinion qui prévaut à chaque époque. Expliquer le budget public sur la base de théories développées pour résoudre les problèmes d'autres temps et d'autres pays contribue à aggraver l'inadéquation entre les modèles idéalisés et les pratiques budgétaires. Donc, la thèse a identifié trois paradigmes selon le principe directeur qui guide la manière de concevoir et de représenter le budget public comme action sociale et objet d'étude. Le principe de légalité met l'accent sur l'utilisation du budget public comme instrument de contrôle législatif des finances publiques. Le principe de l'économicité stimule la planification budgétaire de l'économie et de la gestion publique. Enfin, le principe de la légitimité met l'accent sur la participation des acteurs sociaux à la répartition des pouvoirs financiers et des priorités allocatives. À chaque moment historique, la prédominance d'un principe par rapport aux autres découle de sa plus grande compatibilité avec le contexte sous-jacent des valeurs, des faits, des normes et des théories. Chaque paradigme laisse un héritage qui influence l'étude du budget public. Consolidé après les révolutions libérales, le paradigme de la légalité a été remplacé par le paradigme de l'économicité après le krach boursier de New York en 1929, car le budget public devait s'adapter à une plus grande intervention de l'État sur le marché et dans la société. Avec la crise pétrolière de 1973, la croissance de l'inflation et de la dette publique a accentué la nécessité de réduire les dépenses et intensifié le dispute sur l'allocation et l'utilisation des fonds publics, conduisant à la montée du paradigme de légitimité. En période de transition paradigmatique, l'identification des paradigmes budgétaires facilite la compréhension des changements sous-jacents, stimulant la relecture de problèmes théoriques tels que la nature juridique du budget public et la planification budgétaire du point de vue des jeux budgétaires.

Mots-clés: budget public; nature juridique du budget public; planification budgétaire de l'économie nationale et gestion publique; jeux à petit budget; répartition des pouvoirs financiers et des priorités allocatives.

RIASSUNTO

BALDO, Rafael Antonio. *Bilancio pubblico rivisitato: sviluppo di paradigmi di bilancio basati sui principi di legalità, dell'economicità e di legittimità*. 774p. 2020. Tesi (Dottorato di ricerca in Giurisprudenza). Dipartimento di Diritto Economico, Finanziario e Tributario, Facoltà di Giurisprudenza, Università di San Paolo, San Paolo, 2020.

Il bilancio pubblico rappresenta un'azione razionale orientata verso scopi o valori, nella misura in cui guida il comportamento di persone e istituzioni nel prossimo futuro. Le pratiche di bilancio e i modelli idealizzati variano a seconda dei valori, fatti, norme e teorie di ogni tempo e spazio. I valori guidano i fatti politici, sociali ed economici che informano la traiettoria del bilancio pubblico. Le norme legali allineano le funzioni, le procedure, le forme e i contenuti del bilancio pubblico al modello ideale di ogni epoca. Infine, le teorie cercano di riunire tutti questi valori, fatti e norme in una lettura sistematica con l'intenzione di risolvere il problema teorico centrale di ogni momento storico. Proprio come l'essere umano risponde ai fatti e ai valori del suo tempo, anche la comunità scientifica del diritto finanziario comprende il suo oggetto di studio, il bilancio pubblico, secondo la visione prevalente in ogni epoca. Spiegare il bilancio pubblico sulla base di teorie sviluppate per risolvere i problemi di altri tempi e in altri paesi contribuisce ad aggravare la discrepanza tra modelli idealizzati e pratiche di bilancio. Pertanto, la tesi ha identificato tre paradigmi secondo il principio direttivo che guida il modo di concepire e rappresentare il bilancio pubblico come azione sociale e oggetto di studio. Il principio di legalità enfatizza l'uso del bilancio pubblico come strumento per il controllo legislativo delle finanze pubbliche. Il principio dell'economicità stimola la pianificazione del bilancio per l'economia e la gestione pubblica. Infine, il principio di legittimità sottolinea la partecipazione degli attori sociali alla distribuzione dei poteri finanziari e delle priorità allocative. In ogni momento storico, la predominanza di un principio rispetto agli altri deriva dalla sua maggiore compatibilità con il contesto sottostante di valori, fatti, norme e teorie. Ogni paradigma lascia un'eredità che influenza lo studio del bilancio pubblico. Consolidato dopo le rivoluzioni liberali, il paradigma della legalità è stato sostituito dal paradigma della economicità dopo il crollo della borsa di New York nel 1929, perché il bilancio pubblico doveva adeguarsi al maggiore intervento statale sul mercato e nella società. Con la crisi petrolifera del 1973, la crescita dell'inflazione e del debito pubblico ha accentuato la necessità di ridurre la spesa e ha intensificato la disputa sull'allocazione e l'applicazione del denaro pubblico, portando all'ascensione del paradigma della legittimità. In tempi di transizione paradigmatica, l'identificazione dei paradigmi di bilancio facilita la comprensione dei cambiamenti sottostanti, stimolando la rilettura di problemi teorici come la natura giuridica del bilancio pubblico e la pianificazione finanziaria dal punto di vista dei giochi di bilancio.

Parole chiave: bilancio pubblico; natura giuridica del bilancio pubblico; pianificazione dell'economia nazionale e della gestione pubblica attraverso il bilancio pubblico; giochi di bilancio; distribuzione di poteri finanziari e delle priorità allocative.

RESUMEN

BALDO, Rafael Antonio. *Presupuesto público revisitado: el desarrollo de paradigmas presupuestarios basados en los principios de legalidad, economicidad y legitimidad*. 774p. 2020. Tesis (Doctorado en Derecho). Departamento de Derecho Económico, Financiero y Tributario, Facultad de Derecho, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2020.

El presupuesto público representa una acción racional dirigida a fines o valores porque guía el comportamiento de las personas e instituciones en un futuro cercano. Las prácticas presupuestarias y los modelos idealizados varían según los valores, los hechos, las normas y las teorías de cada tiempo y espacio. Los valores guían los hechos políticos, sociales y económicos que marcan la trayectoria del presupuesto público. Las normas legales alinean las funciones, los procedimientos, las formas y los contenidos del presupuesto público con el modelo ideal de cada época. Finalmente, las teorías buscan reunir todos estos valores, hechos y normas en una lectura sistemática con la intención de resolver el problema teórico central de cada momento histórico. Así como el ser humano responde a los hechos y valores de su tiempo, los estudiosos de la materia también entienden su objeto de estudio, el presupuesto público, de acuerdo con la opinión predominante en cada época. Explicar el presupuesto público basado en teorías que se desarrollaron para resolver los problemas de otros tiempos y en otros países contribuye a agravar la falta de correspondencia entre los modelos idealizados y las prácticas presupuestarias. Por lo tanto, la tesis identificó tres paradigmas de acuerdo con el principio directivo que guía la forma de concebir y de representar el presupuesto público como una acción social y objeto de estudio. El principio de legalidad enfatiza el uso del presupuesto público como instrumento para el control legislativo de las finanzas públicas. El principio de la economicidad estimula la planificación presupuestaria para la economía y la gestión pública. Finalmente, el principio de legitimidad enfatiza la participación de los actores sociales en la distribución de los poderes financieros y las prioridades de asignación. En cada momento histórico, el predominio de un principio en relación con los demás deriva de su mayor compatibilidad con el contexto subyacente de valores, hechos, normas y teorías. Cada paradigma deja un legado que influye en el estudio del presupuesto público. Consolidado después de las revoluciones liberales, el paradigma de la legalidad fue reemplazado por el paradigma de la economicidad después del colapso del mercado de valores de Nueva York en 1929 porque el presupuesto público tenía que ajustarse a la mayor intervención estatal en el mercado y en la sociedad. Con la crisis del petróleo en 1973, el crecimiento de la inflación y de la deuda pública acentuó la necesidad de reducir el gasto e intensificó la disputa sobre la asignación y la aplicación del dinero público, lo que llevó al surgimiento del paradigma de la legitimidad. En tiempos de transición paradigmática, la identificación de paradigmas presupuestarios facilita la comprensión de los cambios, estimulando la relectura de problemas teóricos como la naturaleza legal del presupuesto público y la planificación presupuestaria desde el punto de vista de los juegos presupuestarios.

Palabras clave: presupuesto público; naturaleza jurídica del presupuesto público; planificación presupuestaria de la economía nacional y la gestión pública; juegos de presupuesto; distribución de poderes financieros y prioridades de asignación.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADINO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARO	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CBO	Congressional Budget Office
CE	Conselho Europeu
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/46	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946
CF/67	Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMO	Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	<i>Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira</i>
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GAO	General Accounting Office
GBCP	Gestion Budgétaire et Comptable Publique
GPRA	<i>Government Performance and Results Act</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOLF	Lei Orgânica sobre as Leis de Finanças (França)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 2000)
LSN	Lei de Segurança Nacional
MBO	<i>Management by objectives</i>
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Mandado de Segurança
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMB	Office of Management and Budget
ONU	Organização das Nações Unidas
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PART	<i>Program Assessment Rating Tool</i>
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAYGO	<i>Pay-as-you-go system</i>
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido do Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SIPO	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOAR	<i>Strategic Objectives Annual Review</i>
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZBB	<i>Zero-based Budgeting</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	31
PARTE I – O ESTUDO DOS PARADIGMAS ORÇAMENTÁRIOS	39
1. O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO AÇÃO SOCIAL	41
1.1 As peculiaridades do orçamento público	46
1.1.1 Os contornos básicos do orçamento dinâmico	51
1.1.2 Os contornos básicos do orçamento estático	54
1.2 As pressões exercidas sobre o orçamento público.....	58
1.2.1 As transformações do orçamento público.....	63
2. O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO OBJETO DE ESTUDO	69
2.1 Representações doutrinárias de orçamento público	73
2.1.1 A pretensão normativa das representações doutrinárias	78
2.1.2 Os problemas causados pelas representações doutrinárias.....	82
2.2 Principais aspectos dos paradigmas científicos.....	86
2.2.1 A identificação dos paradigmas orçamentários.....	90
2.2.2 Os fundamentos jurídicos dos princípios diretivos	94
2.2.3 A sucessão dos paradigmas orçamentários	98
PARTE II – PARADIGMA ORÇAMENTÁRIO DA LEGALIDADE	101
INTRODUÇÃO	103
3. CONTEXTO AXIOLÓGICO DO PARADIGMA DA LEGALIDADE.....	107
3.1 Os valores defendidos pela Sociedade civil.....	111
3.2 Os valores defendidos pelo Mercado	112
3.3 Os valores defendidos pelo Estado	114
3.3.1 A limitação do poder estatal pelas teorias contratualistas.....	117
3.3.2 A limitação do poder estatal pela tripartição dos Poderes	123
3.3.3 A limitação do poder estatal pelo constitucionalismo clássico	126

4. CONTEXTO FÁTICO DO PARADIGMA DA LEGALIDADE	131
4.1 As Origens do orçamento público na Inglaterra.....	133
4.2 As origens do orçamento público nos Estados Unidos	139
4.3 As origens do orçamento público na França	147
4.4 As origens do orçamento público na Alemanha	151
4.5 As origens do orçamento público no Brasil.....	153
5. CONTEXTO NORMATIVO DO PARADIGMA DA LEGALIDADE	162
5.1 A causa final no paradigma da legalidade	164
5.2 A causa eficiente no paradigma da legalidade	171
5.2.1 A fase de preparação do orçamento público.....	172
5.2.2 A fase de discussão e de votação do orçamento público	176
5.2.3 A fase de execução do orçamento público	181
5.3 A causa formal no paradigma da legalidade.....	182
5.4 A causa material no paradigma da legalidade.....	186
6. CONTEXTO TEÓRICO DO PARADIGMA DA LEGALIDADE	193
6.1 O princípio diretivo da legalidade	194
6.2 A definição do problema teórico central.....	199
6.2.1 A teoria orçamentária de Paul Laband.....	206
6.2.2 A teoria orçamentária de Gaston Jèze.....	220
6.3 A doutrina tradicional do orçamento autorizativo	225
7. LEGADO DO PARADIGMA DA LEGALIDADE	232
 PARTE III – PARADIGMA ORÇAMENTÁRIO DA ECONOMICIDADE	239
INTRODUÇÃO	240
8. CONTEXTO AXIOLÓGICO DO PARADIGMA DA ECONOMICIDADE	244
8.1 Os valores defendidos pela Sociedade civil	249
8.2 Os valores defendidos pelo Mercado	253
8.3 Os valores defendidos pelo Estado	258

9. CONTEXTO FÁTICO DO PARADIGMA DA ECONOMICIDADE	263
9.1 A reforma do orçamento público nos Estados Unidos	264
9.2 A reforma do orçamento público na França.....	281
9.3 A reforma do orçamento público no Brasil.....	290
10. CONTEXTO NORMATIVO DO PARADIGMA DA ECONOMICIDADE	323
10.1 A causa final no paradigma da economicidade	325
10.2 A causa eficiente no paradigma da economicidade	340
10.2.1 A fase de preparação do orçamento público.....	346
10.2.2 A fase de discussão e de votação do orçamento público	350
10.2.3 A fase de execução do orçamento público	355
10.3 A causa formal no paradigma da economicidade.....	361
10.4 A causa material no paradigma da economicidade	370
11. CONTEXTO TEÓRICO DO PARADIGMA DA ECONOMICIDADE.....	385
11.1 O princípio diretivo da economicidade.....	387
11.2 A definição do problema teórico central.....	397
11.2.1 O planejamento orçamentário por meio do orçamento-programa.....	412
12. LEGADO DO PARADIGMA DA ECONOMICIDADE	435
 PARTE IV – PARADIGMA ORÇAMENTÁRIO DA LEGITIMIDADE	447
INTRODUÇÃO	449
13. CONTEXTO AXIOLÓGICO DO PARADIGMA DA LEGITIMIDADE	453
13.1 Os valores defendidos pela sociedade civil	455
13.2 Os valores defendidos pelo mercado	461
13.3 Os valores defendidos pelo Estado	468
14. CONTEXTO FÁTICO DO PARADIGMA DA LEGITIMIDADE	475
14.1 A reforma do orçamento público nos Estados Unidos	475
14.2 A reforma do orçamento público na França.....	499
14.3 A reforma do orçamento público no Brasil.....	511
15. CONTEXTO NORMATIVO DO PARADIGMA DA LEGITIMIDADE.....	539
15.1 A causa final no paradigma da legitimidade.....	541

15.2 A causa eficiente no paradigma da legitimidade.....	559
15.2.1 A fase de preparação do orçamento público.....	560
15.2.2 A fase de discussão e de votação do orçamento público	566
15.2.3 A fase de execução do orçamento público	580
15.3 A causa formal no paradigma da legitimidade	593
15.4 A causa material no paradigma da legitimidade	604
16. CONTEXTO TEÓRICO DO PARADIGMA DA LEGITIMIDADE	619
16.1 O princípio diretivo da legitimidade.....	620
16.2 A definição do problema teórico central.....	637
16.2.1 Conflitos endógenos que marcam os jogos orçamentários.....	654
16.2.2 Conflitos exógenos que marcam os jogos orçamentários.....	678
17. A RELEITURA DOS PROBLEMAS TEÓRICOS CENTRAIS	713
17.1 A questão da natureza jurídica da lei orçamentária.....	714
17.1.1 Novas perspectivas para a natureza jurídica do orçamento público .	725
17.2 A questão do planejamento orçamentário	732
17.2.1 Novas perspectivas para o planejamento orçamentário	742
CONCLUSÃO	751
REFERÊNCIAS.....	759

INTRODUÇÃO

Com a destreza que lhe é peculiar, Machado de Assis costuma interromper a narrativa para fazer um convite à reflexão. Em *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, o protagonista, mesmo depois de morto, assume as rédeas de sua vida para contar as proezas de sua longa trajetória. E, logo no início da narrativa, o personagem explica que a causa do seu falecimento foi uma pneumonia contraída enquanto tentava criar um emplastro anti-hipocondríaco. Como as moedas, sua ideia tinha duas faces: de um lado, filantropia e lucro; de outro, fama e glória para o inventor. Antes de falecer, Brás Cubas tornou-se deputado e, numa das sessões legislativas que discutia o orçamento público, ele se viu pensando numa figura abstrata, "entre um colega, que contava uma anedota, e outro, que tirava a lápis, nas costas de uma sobrecarta, o perfil do orador".¹ No presente trabalho, a referência a Machado de Assis serviu para propor uma pausa machadiana com relação ao orçamento público, questionando a validade de um discurso que se impõe, não pela força com que adere à realidade sempre cambiante, mas pela repetição anacrônica de ideias que se consolidaram em outros tempos e espaços.

Assim como o emplastro machadiano, o orçamento público costuma ser divulgado como um remédio miraculoso, capaz de sanar muitos dos males que assolam o Estado, o Mercado e a Sociedade. Afinal, ele anestesia os conflitos envolvidos na alocação e na aplicação dos recursos públicos, liberando as verbas de acordo com as negociações políticas. Além disso, ele remedeia as crises da economia com a aplicação dos recursos orçamentários na forma de subsídios, fomentos e investimentos. Por fim, ele também viabiliza a participação cidadã nas questões públicas e a implementação dos direitos sociais. Mas, como todo emplastro, o orçamento público corre o sério risco de ser ineficaz na solução dos problemas políticos, econômicos e sociais. Esse risco não passou despercebido

¹ ASSIS, Machado de. *Memórias póstumas de Brás Cubas*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994. p. 121. Essa relação entre a literatura brasileira e o orçamento público pretende despertar o interesse dos leitores que não vivenciam as práticas orçamentárias no cotidiano, buscando fundamento teórico nas ideias de Michel Maffesoli. Para o sociólogo francês, o racionalismo abstrato entrou em crise porque a aparência, o senso comum e a vivência resgataram seu valor na construção do saber. No seu entendimento, a sinergia entre a razão e o sensível contribui para afastar as categorias analíticas da modernidade, descrevendo as várias significações simbólicas dos fenômenos por técnicas como a metáfora e a analogia (MAFFESOLI, Michel. *Elogio da razão sensível*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 16-56).

por Machado de Assis, pois ele captou as representações que permeavam o imaginário social, mostrando que o orçamento público pode ser visto como uma entre as inúmeras formalidades que acalmam, momentaneamente, o coração dos homens. Nesse sentido, a lembrança da figura abstrata durante a discussão do orçamento público mostra o reduzido interesse que o tema despertava nos representantes do povo, quiçá por ser compreendido na época como uma peça meramente contábil, sem muitas consequências práticas e jurídicas.

Repensar o orçamento público requer uma pausa reflexiva, capaz de revelar o distanciamento cada vez maior entre o orçamento enquanto ação social e o orçamento enquanto objeto de estudo, afastando as representações ideais construídas em outros tempos e espaços. É muito improvável que o orçamento público consiga desempenhar, de modo satisfatório, todas as funções que lhe são atualmente atribuídas pelo Estado, pelo Mercado e pela Sociedade Civil, se ele não retomar a consciência de seu lugar no mundo, levando em conta as finalidades e os valores que orientam o comportamento das pessoas e das instituições nas questões orçamentárias. Mudar o orçamento público não é uma tarefa fácil por causa dos hábitos e das ideias preestabelecidas, mas um passo importante consiste em conhecer e ressignificar a sua própria história. Por isso este trabalho propõe uma nova leitura da trajetória perfilhada pelo orçamento público e pelas doutrinas orçamentárias. Mas, antes de iniciar a jornada, é preciso definir o caminho a ser tomado ao longo do trabalho, tecendo algumas considerações epistemológicas e metodológicas a respeito do orçamento público enquanto ação social e enquanto objeto de estudo.

Enquanto ação social, o orçamento público pode ser definido como uma ação racional voltada a fins ou valores capaz de orientar comportamento dos atores sociais num futuro próximo ou distante. A peculiaridade do orçamento público com relação ao orçamento das famílias, das empresas e das associações decorre do leque variado e cambiante de funções (causa final), de procedimentos (causa eficiente), de formas (causa formal) e de conteúdos (causa material) que lhe são atribuídos em determinados tempo e espaço. Enquanto a causa final e a causa eficiente dão vida e movimento para o orçamento dinâmico, a causa formal e a causa material definem a apresentação externa e a organização interna do orçamento estático. A configuração dessas quatro causas varia conforme os valores e as finalidades do orçamento público, de acordo com o ponto de vista

dos atores interessados em saber como o dinheiro do povo é arrecadado, alocado e gasto. A trajetória do orçamento público demonstra que ele vem ressaltando ora a legalidade imposta pelo Estado, ora a economicidade exigida pelo Mercado, ora a legitimidade clamada pela Sociedade. O atual desafio da legitimidade consiste em conciliar as demandas do governo, da economia e do povo ao mesmo tempo, equilibrando os diferentes pontos de vista. Afinal, o que é legítimo para alguns atores sociais pode não ser legítimo para outros.

Enquanto objeto de estudo, o orçamento público pode ser compreendido, interpretado e teorizado sob vários pontos de vista, ensejando a construção de representações ideais pelas diversas áreas do conhecimento humano. No mundo do Direito, as representações ideais são construídas por toda a comunidade jurídica, aqui se destacando o modelo idealizado pelo Direito Positivo e pela doutrina orçamentária. Em complemento à atuação criativa dos legisladores e à atuação inovadora dos juízes, a doutrina jurídica exerce papel normativo quando interpreta os enunciados normativos, suprime as lacunas existentes no sistema jurídico e promove as reformulações fáticas e axiológicas. Logo, ela também pode ser responsabilizada pelo distanciamento cada vez maior entre o objeto representado e a representação ideal de orçamento público. A situação se agrava em virtude da aplicação descontextualizada de teorias formuladas em outras épocas e em outros países. Este o problema central que anima o presente trabalho.

Parte-se da hipótese de que a força normativa da doutrina jurídica pode contribuir para aumentar ou para diminuir o descompasso entre o orçamento enquanto ação social e o orçamento enquanto objeto de estudo. Sob o prisma do orçamento enquanto ação social, a solução proposta pela tese consiste em aplicar a racionalidade tridimensional, conciliando as demandas de legalidade, de economicidade e de legitimidade. Sob o prisma do orçamento enquanto objeto de estudo, a solução proposta envolve a identificação de paradigmas, mostrando que o direito orçamentário passa por revoluções científicas. Dada a necessidade de lançar o estudo do orçamento público no tempo e no espaço, a identificação dos paradigmas científicos pode contribuir para esclarecer a trajetória das teorias orçamentárias, mostrando o quanto o objeto, o método e o problema central do direito orçamentário têm variado para se adaptar ao quadro axiológico, fático, normativo e teórico de cada momento histórico.

Na trajetória do orçamento público, cada uma das três fases assistiu ao surgimento de um paradigma científico, daí decorrendo a identificação dos paradigmas orçamentários da legalidade, da economicidade e da legitimidade. No fim do século XIX, o paradigma da legalidade enfatizava o controle legislativo dos cofres públicos (viés procedimentalista), inscrevendo no orçamento anual o menor valor possível de receitas e de despesas para facilitar o equilíbrio das contas, em consonância com as diretrizes do liberalismo político e econômico (viés substancialista). Em meados do século XX, o paradigma da economicidade legitimou o fortalecimento do Poder Executivo durante o ciclo orçamentário (viés procedimentalista), com o propósito de facilitar o planejamento orçamentário da economia nacional e da administração pública, de acordo com a lógica do intervencionismo keynesiano (viés substancialista). A partir da década de 1970, começou a surgir outra revolução científica que tem levado à ascensão de um novo paradigma.

Superados os paradigmas da legalidade e da economicidade, as representações doutrinárias ficaram menos uníssonas porque o orçamento público tem se convertido num instrumento de participação dos diferentes atores envolvidos nos jogos orçamentários (viés procedimentalista). Ele tem sido colocado a serviço de várias finalidades políticas, sociais e econômicas, como a negociação entre os Poderes, o controle do volume total dos gastos e das dívidas públicas e a promoção dos direitos sociais, buscando conciliar os vetores da legalidade, da economicidade e da legitimidade (viés substancialista). Nesse contexto, a tese propõe que o paradigma da legitimidade precisa levar em conta a distribuição equitativa dos poderes durante o ciclo orçamentário (viés procedimentalista) e a distribuição equitativa das prioridades alocativas entre os atores que representam as finalidades e os valores do Estado, do Mercado e da Sociedade. Esse novo modo de conceber o tema descortina novos horizontes para os problemas teóricos centrais do direito orçamentário, podendo contribuir para diminuir o distanciamento entre o objeto representado e a representação ideal de orçamento público.

Diante da incidência concomitante desses três vetores axiológicos no plano fenomênico, seja em maior ou menor grau, o presente trabalho se socorre dos tipos-ideais weberianos, vinculando, propositalmente, os princípios diretivos da legalidade, da economicidade e da legitimidade às finalidades e aos valores do

Estado, do Mercado e da Sociedade com o objetivo de sublinhar a pressão exercida pelo governo, pela economia e pelo povo nas decisões alocativas. Os tipos-ideais weberianos serão abordados a seguir, quando o orçamento for comparado aos mapas representativos. Cada paradigma orçamentário enfatiza um princípio diretivo que orienta o comportamento humano nas questões orçamentárias, com repercussão direta no regime jurídico do orçamento público, canalizando os esforços doutrinários para a resolução de um problema central. A partir dessas premissas, a explicação dos paradigmas orçamentários seguirá o mesmo percurso metodológico.

Em primeiro lugar, será abordado o contexto axiológico das finalidades e dos valores que direcionam o comportamento das pessoas e das instituições em cada momento histórico, ressaltando ora a legalidade imposta pelo Estado, ora a economicidade exigida pelo Mercado, ora a legitimidade clamada pela Sociedade. Em segundo lugar, será indicado o contexto fático de cada paradigma, expondo a trajetória do orçamento público em países como a Inglaterra, os Estados Unidos, a Alemanha, a França e o Brasil. Esses países estrangeiros foram selecionados em função da sua influência sobre o orçamento brasileiro. Nesse sentido, os orçamentos inglês e alemão foram relevantes na consolidação liberal do modelo brasileiro, mas, nas fases posteriores, a maior parte dos livros e manuais brasileiros passou a mencioná-los sob um ponto de vista sobretudo histórico. Em terceiro lugar, será exposto o contexto normativo de cada paradigma a partir dos contornos atribuídos para as funções, os procedimentos, as formas e os conteúdos do orçamento. Além dos contornos definidos pelo direito positivo, também serão destacadas as contribuições da dogmática do direito orçamentário em virtude do seu papel na reformulação fática do orçamento, coordenando as normas jurídicas às práticas orçamentárias. Em quarto lugar, será explicado o contexto teórico, mostrando o esforço doutrinário para resolver o problema central em função do respectivo quadro axiológico, fático e normativo. Em quinto lugar, será identificado o legado doutrinário de cada paradigma orçamentário, com a revisão dos problemas teóricos centrais pelo paradigma em ascensão e consolidação.

Como a produção do Direito pelo legislador, pelo juiz e pelo doutrinador sofre a influência de finalidades e de valores extrínsecos à ciência do Direito, o trabalho rejeita, de antemão, a pretensa neutralidade científica. Por isso, os

recortes analíticos que serão feitos ao longo da pesquisa foram axiologicamente orientados pelo compromisso ético de construir um novo saber emancipatório. Segundo Boaventura de Sousa Santos, a ciência moderna produziu uma cegueira epistemológica porque ela tinha a pretensão de se livrar do tempo, do espaço e do próprio pesquisador. Para corrigir essa cegueira, o sociólogo português propõe uma epistemologia dos conhecimentos ausentes e uma epistemologia dos sujeitos ausentes, com foco nos saberes e nos sujeitos desprestigiados pela modernidade ocidental.²

Sob o prisma dos conhecimentos ausentes, o presente trabalho se iniciará com o senso comum a respeito do orçamento em geral para então definir o significado atribuído à palavra. Essa será a estratégia adotada para driblar a linguagem técnica que geralmente permeia os trabalhos sobre o orçamento público. Para agravar, muitas teorias buscam legitimar seu ponto de vista a partir de doutrinas construídas para solucionar os problemas de outras épocas e nações, agravando a percepção do tempo no espaço orçamentário. Sob o prisma dos sujeitos ausentes, o trabalho entende que a necessidade de conciliar as demandas do governo, da economia e da população precisa conferir tratamento desigual substancial e procedimental para os desiguais na medida das desigualdades políticas, sociais e econômicas. Daí a importância de construir um saber emancipatório, que seja capaz de garantir a distribuição equitativa dos poderes financeiros e das prioridades alocativas na arena democrática do orçamento público

Em tempos de ascensão dos saberes emancipatórios, a adoção desta metodologia permite ao leitor trilhar dois caminhos na leitura do trabalho, a depender do seu próprio interesse. O primeiro caminho consiste na leitura vertical de cada paradigma orçamentário, com a finalidade de melhor conhecer seu contexto axiológico, fático, jurídico e doutrinário. Parte-se da premissa de que os valores predominantes no Estado, no Mercado e na Sociedade influenciam, de modo decisivo, os fatos políticos, econômicos e sociais que definem os contornos jurídicos do orçamento público em cada momento histórico, canalizando os esforços da doutrina orçamentária para a resolução de um problema central

² SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. In: *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. I. p. 225-253.

específico. O segundo caminho consiste na leitura horizontal e cruzada de cada tópico, com a possibilidade de enfatizar a contextualização, a evolução histórica, a sistematização dogmática ou a problematização propedêutica do tema. Com isso, torna-se possível conhecer a trajetória percorrida pelo orçamento público ao longo dos três paradigmas, sob o ponto de vista específico dos valores, dos fatos, dos contornos jurídicos e dos problemas centrais da doutrina orçamentária.

Perquirir a originalidade desta empreitada não é uma tarefa fácil porque pressupõe o conhecimento do "estado da arte", confundindo-se com o próprio desenvolvimento da pesquisa. Ao conjugar as projeções construídas pelas diversas áreas do conhecimento humano, a tese propõe uma visão interdisciplinar da tríade composta pela legalidade, pela economicidade e pela legitimidade, agrupando matérias que, não raro, são estudadas isoladamente dentro do direito orçamentário. Por seu caráter multidisciplinar, o objeto de estudo envolve temas afins estudados pelo Direito, pela Ciência Política, pela Economia, pela Administração e pela Contabilidade. Logo, seria humanamente impossível esgotar toda a literatura a respeito do orçamento público, ainda mais porque o tema tem sido examinado em diferentes países e momentos históricos. É por isso que o estudo deixará o viés analítico, que tem a pretensão acadêmica de esgotar todos os conceitos e os institutos utilizados na explicação do tema, para fazer o recorte metodológico em torno de marcos teóricos específicos que possam colaborar na demonstração da tese, o que não exclui a existência e a relevância de inúmeros autores que já examinaram o orçamento público sob diferentes perspectivas.

Para evitar a repetição das mesmas expressões durante todo o trabalho, foram empregados outros termos para se referir ao orçamento público, incluindo a menção ao orçamento como simples reducionismo. Entre os termos adotados, o fenômeno orçamentário enfatiza o orçamento enquanto ação social. A ideia de jogos orçamentários e de compromissos orçamentários sublinha os conflitos e as negociações que permeiam a alocação e a aplicação dos recursos. Por sua vez, a referência à lei de meios e à peça orçamentária ressalta a apresentação externa e a organização interna do orçamento público. O texto também se refere às teses, correntes, teorias e doutrinas orçamentárias para designar o conjunto de ideias desenvolvidas a respeito do orçamento público. A palavra "opinião" foi utilizada como sinônimo de ideia, visão e pensamento, reconhecendo que muitas opiniões

não contêm o rigor científico necessário, mas que, mesmo assim, exercem um papel relevante na conformação dos paradigmas orçamentários.

O direito orçamentário foi compreendido como o conjunto de proposições formuladas pelo direito positivo, pela jurisprudência e pela ciência do Direito a respeito do orçamento público, sem a pretensão de lhe conferir autonomia científica como disciplina autônoma e distinta do direito financeiro. Por fim, a expressão "doutrina" foi usada como sinônimo de comunidade científica, nos termos apregoados por Thomas Kuhn. Concluídos os apontamentos epistemológicos, metodológicos e semânticos, é tempo de iniciar a análise de cada paradigma orçamentário.

CONCLUSÃO

O orçamento público reflete uma ação racional voltada a fins ou valores, pois ele é capaz de orientar o comportamento das pessoas e das instituições num futuro próximo ou distante, servindo como ponto de partida para a construção de representações ideais pelas diversas áreas do conhecimento humano. No mundo do Direito, as representações ideais são construídas por toda a comunidade jurídica, mas o direito positivo e a doutrina orçamentária exercem papel fundamental no modo de compreender e de idealizar o orçamento público, na medida em que influenciam, decisivamente, a conduta dos diversos atores sociais nas questões orçamentárias. Enquanto ação social e objeto de estudo, o orçamento público varia de acordo com os valores, os fatos, as normas jurídicas e as teorias que prevalecem em cada tempo e espaço, levando à ascensão, à consolidação e à sucessão de paradigmas orçamentários.

No paradigma da legalidade, o processo de racionalização da modernidade se expressou por meio do individualismo, do liberalismo e do contratualismo, fazendo com que as revoluções e as constituições liberais adotassem uma série de instrumentos destinados a limitar o poder do governante, como a separação dos Poderes, a democracia representativa e o princípio da legalidade. Neste contexto, o orçamento público tinha a função primordial de garantir o controle legislativo prévio das finanças públicas, em favor do equilíbrio orçamentário (causa final). Era necessário editar uma lei orçamentária anual para autorizar o conjunto de receitas e de despesas que seriam realizadas no exercício financeiro seguinte, com a posterior prestação de contas para os representantes do povo (causa eficiente). Para melhor controlar o governante, o Poder Legislativo adotou uma série de estratégias que iam desde a apresentação do orçamento anual num documento único (causa formal) até a discriminação detalhada dos gastos em função das unidades administrativas e dos itens de despesas (causa material). Mas, desde aquela época, o Poder Executivo desenvolveu várias táticas para driblar este controle legislativo, incluindo a criação das contas separadas e dos orçamentos extraordinários, o estorno de verbas, a defesa das dotações globais e dos créditos de vigência limitada.

Neste conflito político entre os Poderes Executivo e Legislativo, surgiu um debate acadêmico a respeito da natureza jurídica da lei orçamentária, pois, a depender a resposta, o governo poderia ser obrigado a implementar as receitas e as despesas inscritas no orçamento anual. Esse debate tomava como ponto de partida a distinção teórica entre as leis materiais que disciplinam as relações jurídicas e as leis formais que reproduzem o direito material preexistente. Entre as teorias concorrentes, as propostas de Paul Laband e de Gaston Jèze destacaram-se no cenário jurídico porque davam uma resposta satisfatória para o problema teórico central da época. Afinal, a doutrina tradicional do orçamento autorizativo conseguia neutralizar os efeitos decorrentes da lei orçamentária, sem violar as premissas do constitucionalismo liberal, sob a premissa de que o governo não era obrigado a realizar as receitas e as despesas inscritas no orçamento anual por se tratar de uma lei no sentido formal, com conteúdo de ato administrativo.

Tal a força adquirida por esta doutrina, que ela continuou a prevalecer durante o paradigma da economicidade, corroborando o fortalecimento do Poder Executivo. Mas, cada vez mais, as vozes dissonantes apontam a necessidade de revisar a doutrina tradicional diante do risco de se reduzir o orçamento público a uma simples peça de ficção. E, nos últimos anos, a crise social, política e econômico se instalou no Brasil, depois de 2014, repercutiu no jogo de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, provocando a redistribuição dos poderes com o surgimento das emendas impositivas que são apresentadas pelos parlamentares individuais e pelas bancadas estaduais. Essa guinada favorece a rediscussão doutrinária a respeito da natureza jurídica da lei orçamentária, mas o tema precisa ser pensado sob a luz do princípio diretivo da legitimidade, mostrando a repercussão das propostas teóricas sobre os atores sociais que participam dos jogos orçamentários.

No paradigma da economicidade, a racionalização material estimulou a aplicação econômica, eficiente e eficaz dos meios disponíveis para alcançar uma gama variada de fins políticos, sociais e econômicos, transformando o orçamento público num instrumento destinado à resolução de problemas extrafiscais. Após a quebra da bolsa da Nova York, em 1929, o Estado assumiu um papel mais central na condução do Mercado e da Sociedade, com o avanço do intervencionismo keynesiano e do modelo de bem-estar social. Diante dos novos fatos e valores, o orçamento público também assumiu a função de viabilizar o planejamento

orçamentário da economia nacional por meio do orçamento cíclico e do orçamento econômico da nação, principalmente durante os anos de recessão econômica entre as duas Guerras Mundiais, voltando-se, mais tarde, para o planejamento orçamentário da gestão pública, principalmente durante os anos dourados de prosperidade econômica (causa final).

Para atingir tais objetivos, o Poder Executivo fortaleceu suas prerrogativas em todas as fases do ciclo orçamentário, planejando as receitas e as despesas num horizonte plurianual (causa eficiente). A apresentação do orçamento público sofreu várias divisões internas e externas, com o surgimento de novos anexos e a consolidação do sistema integrado de planejamento e orçamento em torno de instrumentos normativos como os planos nacionais de desenvolvimento e o orçamento plurianual de investimentos (causa formal). Por sua vez, a organização interna do orçamento deslocou o foco da discriminação por órgãos e por itens de despesa para outras classificações que melhor atendiam às necessidades técnicas da instrumentalização político-fiscal e da instrumentalização operativo-gerencial, como a classificação econômica e a classificação funcional-programática (causa material). Foram criadas novas técnicas de orçamentação para otimizar a gestão pública em termos de economia, de eficiência e de eficácia, como o orçamento funcional, o orçamento-desempenho e o orçamento-programa.

Embora a doutrina apontasse a divergência recorrente entre o modelo teórico e a aplicação prática, o orçamento-programa modelo destacou-se nos livros e manuais porque deu uma resposta satisfatória para o problema teórico central da época, ressaltando os aspectos gerenciais do orçamento numa visão de baixo para cima, sem negar a lógica estratégica de cima para baixo que tinha direcionado a instrumentalização político-fiscal do orçamento no período entreguerras. A diferença do orçamento-programa com relação aos demais modelos é que ele pretendia equilibrar a visão estratégica de cima para baixo e a visão operacional de cima para baixo. Apesar de haver consolidado esse modelo no País, o Decreto-lei nº 200/1967 transformou o orçamento-programa numas das últimas etapas do processo mais amplo de planejamento, cabendo-lhe apenas programar, orçamentar e operacionalizar as decisões tomadas pelas instâncias superiores, sem estimular a troca de dados. Após a ordem constitucional de 1988, o planejamento orçamentário da gestão pública enfatizou a programação feita por

meio dos planos anuais, buscando reconciliar a visão estratégica e a operacional. Embora a doutrina alerte que o PPA não poderia se converter num simples orçamento plurianual, as alterações legislativas dos últimos anos vêm priorizando a autorização plurianual dos investimentos, com a possibilidade de substituir o PPA pelas leis orçamentárias plurianuais. Essa mudança reabre a discussão sobre os contornos do planejamento orçamentário, mas a questão também precisa ser pensada a partir dos interesses em jogo, levando em conta o reflexo causado na distribuição dos poderes financeiros e das prioridades alocativas.

No paradigma da legitimidade, a lógica do consumidor individual, a crise do petróleo em 1973 e o crescimento da dívida pública fragilizaram a posição central do Estado. Num mundo cada vez mais líquido, onde os fatos são imprevisíveis e os valores, relativos, o orçamento público tornou-se mais ou menos legítimo, conforme o ponto de vista dos grupos interessados. A título ilustrativo, a alocação de recursos orçamentários para custear a concessão de vantagens aos servidores públicos pode agradar o estamento burocrático, mas também pode provocar uma reação indesejada no governante comprometido com as metas fiscais, no economista preocupado com o volume total de gastos e, especialmente, nos cidadãos que enfrentam a escassez dos recursos nas escolas, nos hospitais e nos demais serviços públicos. Enfim, o grau de legitimidade do orçamento público depende do quanto o interesse de cada grupo é acolhido ou rejeitado pelas decisões alocativas que realizam as “escolhas trágicas”, levando em conta as demandas do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil.

Por um lado, a Sociedade tem lutado para garantir e preservar o custeio dos direitos sociais por meio das vinculações constitucionais, buscando intervir no ciclo orçamentário por meio do orçamento participativo e das ferramentas de transparência fiscal. De outro lado, o Mercado tem criticado a indexação dos direitos sociais aos índices inflacionários por engessar o orçamento, mas, ao mesmo tempo, ele busca o financiamento mais estável dos investimentos. Neste contexto, a instrumentalização operativo-gerencial do orçamento público tem combatido o incrementalismo por meio de reformas gerenciais que estão voltadas para o novo orçamento de desempenho. Enquanto isso, a instrumentalização político-fiscal substituiu a antiga pretensão de conduzir a economia nacional como um todo para assumir a tarefa de melhor controlar o volume total dos gastos e das

dívidas públicas pelas metas fiscais, pelos contingenciamentos e pelos mecanismos preventivos e repressivos da LRF.

Além das funções políticas e econômicas de outrora, o orçamento público tem exercido novos papéis democráticos e fiscais, garantindo a maior participação dos atores no ciclo orçamentário e o maior controle sobre o volume total dos gastos e das dívidas públicas (causa final). O ciclo orçamentário tem mudado para redistribuir os poderes financeiros entre os atores sociais, levando em conta o orçamento participativo, as emendas impositivas e as estratégias adotadas pelo governo com o objetivo de driblar as restrições fiscais (causa eficiente). Dado o caráter multifuncional do orçamento público, sua apresentação externa dissolveu-se num conjunto de leis que são compostas por um emaranhado de anexos, tabelas e demonstrativos (causa formal). Por fim, a organização interna das receitas e das despesas reestruturou as classificações orçamentárias com o objetivo de melhor indicar o resultado primário, o resultado nominal e a modalidade de aplicação das despesas (causa material), facilitando a identificação dos atores e dos interesses favorecidos pelas alocações orçamentárias.

A sucessão dos paradigmas orçamentários indicou que o predomínio de uma gama de interesses pode minimizar o caráter multifuncional do orçamento público. Por exemplo, o foco prioritário sobre a legalidade formal do Estado resultou no confinamento dogmático do orçamento em torno de categorias formais e de princípios universais, minimizando o reflexo das decisões alocativas nas questões sociais e econômicas. Enquanto a economicidade vista pelo olhar exclusivo do Estado trouxe incrementalismo e endividamento público, conferindo maior agilidade para o governo em detrimento das regras e dos procedimentos formais que asseguravam o controle legislativo das finanças públicas, a economicidade vista pela ótica do Mercado pode estimular uma compreensão turva das questões públicas e sociais, chegando ao ponto de comparar o cidadão ao consumidor, desconsiderando que algumas atividades estatais não podem ser mensuradas em termos de economia, de eficiência e de eficácia porque o orçamento público também precisa internalizar o custo das externalidades produzidas pela desigualdade social. Por sua vez, a legitimidade vista sob o ponto de vista exclusivo da Sociedade pode favorecer o avanço de práticas clientelísticas e a captação do interesse público pelos grupos sociais mais

poderosos, em detrimento das políticas públicas que beneficiam a coletividade com um todo. Esse risco aumentou após a criação das emendas impositivas de caráter individual, na medida em que elas podem favorecer a difusão do clientelismo difuso na forma de dotações destinadas para a base eleitoral (*pork barrel*), gerando uma tendência perdulária que pode prejudicar o controle do volume total dos gastos e das dívidas públicas. Em tempos de consolidação do paradigma da legitimidade, o desafio atual consiste em balancear as demandas do Estado, do Mercado e da Sociedade na distribuição dos poderes financeiros e das prioridades alocativas, sopesando todos os interesses envolvidos nos jogos orçamentários. Daí porque se mostra útil aplicar a racionalidade tridimensional na coordenação entre a legalidade, a economicidade e a legitimidade, conciliando, equitativamente, as finalidades e os valores defendidos pelo governo, pela economia e pelo povo. Nesse sentido, o teste de conformidade legal requer a observância das regras e dos procedimentos formais que garantem o controle legislativo das finanças públicas pelas vias orçamentárias, assimilando o maior legado do paradigma da legalidade. O teste da economia, da eficiência e da eficácia direciona o planejamento orçamentário da gestão pública para a otimização dos processos, dos produtos e dos resultados, com a possibilidade de reduzir o *deficit* operacional do Estado e de facilitar o controle do volume total dos gastos e das dívidas, encampando o legado do paradigma da economicidade. E, por fim, o teste de consenso político favorece os procedimentos de participação cidadã durante o ciclo orçamentário, colocando em evidência o orçamento participativo e as ferramentas de transparência fiscal.

Num mundo cada vez mais líquido e instável, talvez seja inevitável manter as promessas de outrora. Mas isso não significa que o ônus da mudança deva ser assumido exclusivamente pela Sociedade Civil. Esse ônus deve ser repartido com o Estado e o Mercado, submetendo o controle dos volumes totais à revisão das receitas, das despesas e das dívidas. Na vertente das receitas, o controle dos volumes totais requer, por exemplo, a redistribuição da carga tributária, a criação de todos os impostos previstos no texto constitucional e a revisão da renúncia das receitas, condicionando sua fruição à promoção indireta dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, com o aumento do nível de emprego e da produção. Na vertente das despesas, o corte dos gastos públicos deve atingir todos os atores sociais de forma equitativa, aplacando não somente as prestações sociais,

mas também os benefícios fiscais e as dotações incrementais do aparato estatal. Na vertente das dívidas, o controle dos volumes totais pressupõe a indicação clara dos aportes orçamentários, mostrando o que é gasto a título de amortização, de juros e de correção monetária. Além disso, o impacto de eventuais reformas orçamentárias deve resguardar a segurança jurídica e o pacto intergeracional, adotando, por exemplo, as regras de transição.

Como a racionalidade tridimensional requer a observância concomitante da legalidade, da economicidade e da legitimidade, o orçamento público somente conseguirá se tornar uma arena democrática em que os recursos são distribuídos, disputados, alocados e executados de forma equitativa, se os poderes forem distribuídos de forma desigual entre os atores, na medida das desigualdades processuais e materiais. Vale dizer, ao redefinir as funções, os procedimentos, as formas e os conteúdos juridicamente atribuídos para o orçamento público, os novos contornos normativos devem assegurar a paridade de armas (pelo viés procedimentalista) e a igualdade material (pelo viés substancialista), favorecendo a democracia em termos de *accountability* e de *responsiveness*. Nesta luta em favor da distribuição equitativa dos poderes e das prioridades, a doutrina do direito orçamentário exerce um papel essencial porque suas opiniões a respeito do orçamento público também orientam o comportamento das pessoas e das instituições nos jogos orçamentários. Ao interpretar os enunciados normativos, suprimir as lacunas existentes e realizar os trabalhos de reformulação fática e a reformulação axiológica, os estudiosos do tema precisam reduzir o descompasso entre o objeto representado e a representação ideal de orçamento, analisando os problemas teóricos dos paradigmas anteriores dentro do atual contexto axiológico, fático e normativo. Do contrário, o orçamento público corre o risco de se converter no emplastro machadiano, que promete resolver os problemas políticos, sociais e econômicos miraculosamente, sem deixar de ser uma simples peça de ficção.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; GUIMARÃES, Daniela Rode. *Gestão do orçamento público*. Brasília: ENAP, 2014.

AFONSO, José Roberto R. *Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988*. São Paulo: Editora FGV, 2015.

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*, n. 4, p. 572-581, 2005.

ALEXY, Robert. On the concept and the nature of law. *Ratio Juris* 21 (3), p. 281-299, 2008.

ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2012.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. *O essencial da contabilidade pública*. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ARGÜELO, Katie Silene Cáceres. *O Ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber*. São Paulo: Acadêmica, 1997.

ASSIS, Machado de. *Memórias póstumas de Brás Cubas*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Editora Nuria Fabris, 2009.

ATIENZA, Manuel. *El sentido del derecho*. Barcelona: Ariel, 2001.

AVELINO, Daniel Pitangueira. Planejamento, orçamento e participação social. *In: GIMENE, Márcio; COUTO; Leandro Freitas (org.). Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed., atual. e rev. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Global stock-take of social accountability initiatives for budget transparency and monitoring*. Washington: Banco Mundial, 2013.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBERIS, Mauro. Pluralismo de los valores, nuevo constitucionalismo y balance libertad-seguridad. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 39, 2016.

BARBOSA, Rui. *Discursos e conferências*. Porto: Emp. Literária e Tipografia, 1907.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília: TCU, v. 30, n. 82, out./dez. 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BENDA, Peter M.; LEVINE, Charles H. The assignment and Institutionalization of functions at OMS: lessons from two cases in work-force management. *In: RUBIN, Irene S. (coord.). New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, Ed. Coimbra, 2006.

BEREJO, Álvaro Rodriguez. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional. *In: LABAND, Paul. Derecho presupuestario*. Madrid: Tecnos, 2012.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. Decisões judiciais e orçamento público no Brasil: aproximação empírica a uma

relação emergente. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASI., Decreto federal nº 23.150, de 15 de setembro de 1933. Estabelece normas para a elaboração e execução do orçamento da Receita e da Despesa da União.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 151/93-CN*. Brasília, Congresso Nacional, 1994.

BRASIL. Decreto-federal nº 20.631, de 9 de novembro de 1931. Institui uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos dos Estados e Municípios.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 8. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano decenal de desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: EPEA, 1967. t. I.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo – 1964-1966*. 2. ed. Brasília: EPEA, 1965.

BRASIL. Presidência da República. *Programa de metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958*. Rio de Janeiro, Serviço de documentação, 1958.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 4048/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* 26.05.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 5595/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe* 01.09.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2535/MT, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 21.11.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2925/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJe* 13.02.2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF-MC nº 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, *DJe* 19.02.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo de Jurisprudência* nº 948/STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, ADI nº 1640/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 03.04.1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1798/2015* – Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro, sessão 22.07.2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BULYGIN, Eugenio. Dogmática jurídica y sistematización del derecho. *In*: VAQUERO, Álvaro Núñez (org.). *Modelos de ciência jurídica*. Palestra, Lima, 2013.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.

CAGGIANO, Mônica Herman. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. *In*: *Direito constitucional. estado de direito e democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CAIDEN, Naomi. Shaping things to come: super-budgeters as heroes (and heroines) in the late-twentieth century. *In*: RUBIN, Irene S. (coord.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

CAMPOS, Francisco. *Parecer 01*. Lei nº 5.917, de 26-12-1961, do Município de São Paulo.

CANDIDO, Antônio. O significado de 'raízes do Brasil'. *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes históricas do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARLOMAGNO, Márcio C. Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, UFPR, v. 3, n. 1, jan. 2016.

CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf. Orçamento público. *In*: OLIVEIRA, Regis Fernandes (coord. geral). *Lições de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. 2. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2007.

CATTEAU, Damien. *Droit budgétaire e comptabilité publique, LOLF et GBCP 2017-2018*. 4. ed. Paris: Hachette, 2017.

CHRISTOPOULOS, Basile. *Orçamento público e controle de constitucionalidade: argumentação consequencialista nas decisões do STF*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COLEMAN, Jules. Efficiency, exchange, and auction: philosophic aspects of the economic approach to law. *California Law Review*, Symposium: The Jurisprudence and Social Policy Program, v. 68, n. 2, p. 221-242, 1980.

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Max Weber e a história*. Tradução de Eduardo Biavati Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016.

CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. 2017. Tese (Titularidade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CONTI, José Maurício; KANAYAMA, Rodrigo. Orçamento impositivo e a Emenda Constitucional 100/2019. *Jornal Estadão*, 3 de julho de 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/orcamento-impositivo-e-a-emenda-constitucional-100-2019/>. Último acesso em: 11 nov. 2019.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001.

COUTO, Leandro Freitas. Planos plurianuais e estratégias de desenvolvimento. In: GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

CREPALDI, Sílvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. *Orçamento público: planejamento, elaboração e controle*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

DE GIORGI, Raffaele. *Ciência do direito e legitimação*. Curitiba: Juruá, 2017.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

DERRIDA, Jacques. Force de loi: le fondement mystique de l'autorité. In: *Desconstruction and the possibility of de Justice*. *Cardozo Law Review*, v. 11, n. 5-6, p. 919-1045, July/Aug. 1990.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

DETTTER, Dag; FÖLSTER, Stefan. *A riqueza pública das nações: como a gestão de ativos públicos pode impulsionar ou prejudicar o crescimento econômico*. São Paulo: Cultrix, 2016.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno: novo paradigma do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congresso. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/20/text>. Último acesso em: 12 nov. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office. *Budgeting for the future*. Washington: General Accounting Office, 1991.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *General accounting office*. Disponível em: https://www.gao.gov/mobile/keyissues/federal.budgeting/issue_summary. Último acesso em: 12 nov. de 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office. *Performance budgeting, opportunities and challenges*. Washington: General Accounting Office, 2002.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office. *Priority recommendations to the office of management and budget*. Washington: General Accounting Office, 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office. *The DOD planning, programming and budgeting system*. Washington: General Accounting Office, 1984.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Office of management and budget*. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/paygo_description/. Último acesso em: 12 nov. 2019.

ETIEN, Robert. Jurisprudence constitutionnelle: le contrôle de la constitutionnalité des lois de finances, jurisprudence financière du conseil constitutionnel. *La Revue Administrative*, v. 37, n. 218, 1984.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *The constitutional principle of fiscal sustainability: considerations regarding its definitions and application in judicial decisions involving budgetary issues*. Berlim: Duncker & Humblot GmbH, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-320, 2002.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1976. v. 1.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos*. Teresina, ano 10, n. 896, 2015.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito financeiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso*. 8. ed. Porto Alegre: L&PM, 1999.

GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GIMENE, Márcio. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, Márcio; COUTO; Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

GOLDFRANK, Benjamin. Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting. In: SHAH, Anwar (org.). *Participatory Budgeting*. Washington: Banco Mundial, 2007.

GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. In: Senado Federal. *Orçamento em discussão*, 2015.

GROSSI, Paulo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. 2. ed. rev. e atual. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

GUASTINI, Riccardo. El realismo jurídico redefinido. In: VAQUERO, Álvaro Núñez. *Modelos de ciencia jurídica*. Lima, Palestra, 2013.

HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (coord.). *Lições de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2016.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. Parte I.

HERTZOG, Robert. La Loi Organique Relative aux Lois de Finances (Lolf) dans L'histoire des grands textes budgétaires: continuité et innovation. *Revue Française d'Administration Publique*, v. 1, n. 117, 2006.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes históricas do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

INGROSSO, Gustavo. *Diritto finanziario*. Napoli: Jovene, 1954.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. São Paulo: Paz e Terra, 1972.

JÈZE, Gaston. *Cours de science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922.

JOINT ECONOMIC COMMITTEE CONGRESS OF THE UNITED STATES. *The planning-programing-budgeting system: progress and potentials*. Washington: US Government Printing Office, 1967.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KETTL, Donald F. Wildavsky's contributions. In: WILDAVSKY, Aaron. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. Boston: Pearson Longman, 2004.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Saraiva, 2012.

KLIKSBURG, Bernardo. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. rev. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Tecnos, 2012.

LABAND, Paul. *Le droit public de l'empire allemand*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1904. t. VI: Les finances de l'empire allemand.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de 'policy-making' e intermediação de interesses: uma revisão. *PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 1999.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LELOUP, Lance T. From microbudgeting to macrobudgeting: evolution in theory and practice. In: RUBIN, Irene S. (coord.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

LLEWELLYN, Karl N. Algo de realismo sobre el realismo. *Economía*, n. 3, 2012.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016.

LUPION, Ricardo. O direito fundamental à saúde e o princípio da impessoalidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MACHADO JR., José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1967.

MACHADO JR., José Teixeira. O orçamento-programa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 108, n. 1, jan./abr. 1973.

MAFFESOLI, Michel. *Elogio da razão sensível*. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARCIAL, Elaine C. Planejamento estratégico de Estado no Brasil e a visão prospectiva. In: GIMENE, Márcio; COUTO; Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 27, jul./set. 2011.

MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Cláudia; ARAÚJO, Victor Leonardo de; COSTA, Glória Maria Moraes. *O BNDE e a execução do plano de metas: 1956/60*. Disponível em: http://www.abphe.org.br/arquivos/hildete-pereira-de-melo_ana-claudia-caputo_victor-leonardo-de-araujo_gloria-maria-moraes-da-costa.pdf. Último acesso em: 23 jul. 2019.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDOZA, Enrique Cabrero. ¿Gestión pública: La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? In: BOZEMAN, Barry. *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MIRANDA, Eduardo Soncini; TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. *Processo legislativo orçamentário no Paraná (1998-2011)*. I Seminário de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Universidade Federal de São Carlos.

MONTEIRO, Jorge Viana. O ambiente institucional-constitucional da política de gasto público e das escolhas orçamentárias em geral. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

MORDACQ, Frank. Case study – France. In: MOYNIHAN, Donald; BEAZLEY, Ivor. *Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries*. Washington: Banco Mundial, 2016.

MOYNIHAN, Donald P. Citizen participation in budgeting: prospects for developing countries. In: SHAH, Anwar (org.). *Participatory budgeting*. Washington: Banco Mundial, 2007.

MOYNIHAN, Donald. Case study – United States. In: MOYNIHAN, Donald; BEAZLEY, Ivor. *Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries*. Washington: Banco Mundial, 2016.

MOYNIHAN, Donald; BEAZLEY, Ivor. *Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries*. Washington: Banco Mundial, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertório de boas práticas*. Artigo 17(1), v. I, 1945-1954.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertório suplementar de boas práticas n. 2*. Artigo 17(1), v. II, 1955-1959.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertório suplementar de boas práticas n. 4*. Artigo 17(1), v. I, 1966-1969.

NALINI, José Roberto. O futuro da democracia. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo: RT, ano 10, n. 38, jan./mar. 2002.

NGUYEN, Phuong Hoang. Performance Budget: its rise and fall. *Maxweel Review*, Syracuse University, n. 9415, v. 3, July 2008.

NINO, Carlos Santiago. *Algunos modelos metodológicos de “ciência” jurídica*. México: Fontamara, 2003.

NOVICK, David. *Beginning of military cost analysis 1950-1961*. Santa Monica: RAND Corporation, 1988.

NOVICK, David. *Efficiency and economy in government through new budgeting and accounting procedures*. Santa Monica: RAND Corporation, 1954.

NOVICK, David. Origin and history of program budgeting. *California Management Review*, v. 11, n. 1, 1968.

OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OHLWEILLER, Leonel Pires. Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do estado democrático de direito. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

OLIVEIRA, Altamar de Paula. *A classificação da receita no orçamento da União após a reforma gerencial*. Monografia do curso de especialização em orçamento público. Tribunal de Contas da União. Senado Federal. Secretaria de Orçamento Federal. Controladoria-Geral da União, Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes (coord. geral). *Lições de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para a sua efetividade*. Curitiba: Juruá, 2016.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Por que o sistema de planejamento e orçamento é formado por normas de direito fundamental. In: GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: ENAP, 2017.

PERRY, James L. La teoría de la gestión pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser? In: BOZEMAN, Barry. *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora Lutadora, 2010.

PINTO, Roger. A reorganização do Executivo nos Estados Unidos da América do Norte. *Revista Forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, v. 51, n. 153, p. 56-79, maio/jun. 1954.

POSNER, Richard A. What has pragmatism to offer law? *Southern California Law Review*, n. 63, 1990.

PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume, 1995.

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013.

REYES, Daniela Castanhar. Dinâmica socioeconômica e demandas sociais. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, Fernando. O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinamicidade socioeconômica na nova República. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROBINSON, Marc. *Connecting evaluation and budgeting*. Washington: Banco Mundial, 2014.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinha. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os poderes Legislativo e Executivo. In: GIMENE, Márcio; COUTO; Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

ROMANELLI, Sandro Luís Tomás Ballande; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; KANAYAMA, Rodrigo Luís. Tribunais constitucionais, governos e parlamentos: para além do ativismo e da judicialização, instituições no processo decisório? Um balanço da literatura. In: SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati; ROBL FILHO, Ilton Norberto (org.). *Jurisdição constitucional e democracia*. Itajaí: Univali, 2016. v. 1.

ROURE, Agenor de. *Formação do direito orçamentário brasileiro*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1916.

RUBIN, Irene S. *et al. New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. 9. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2019.

SADDI, Jairo. É possível a análise econômica da Constituição?. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SALDANHA, Nelson. *O estado moderno e a separação dos poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Administração Pública*, v. 29, n. 3, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. In: *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. I.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas considerações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. A emenda orçamentária 86 foi declarada inconstitucional. E daí? In: *Contas à Vista*, Conjor, 05 de setembro de 2017. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2017-set-05/contas-vista-emenda-orcamentaria-86-foi-declarada-inconstitucional-dai>. Último acesso em: 3 fev. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos*

fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. *Surge orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. Conjur, Contas à vista*, 24.03.2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>. Último acesso em: 15 abr. 2018.

SCHICK, Allen. An inquiry into the possibility of a budgetary theory. *In: RUBIN, Irene S. (coord.). New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

SCHICK, Allen. Systems for analysis: PPB and its alternatives. *In: JOINT ECONOMIC COMMITTEE CONGRESS OF THE UNITED STATES. The analysis and evaluation of public expenditures: the PPB system*. Washington: US Government Printing Office, 1967.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil – As raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.

SHAH, Anwar. *Participatory budgeting*. Washington: Banco Mundial, 2007.

SILVA, José Afonso. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973.

SILVA, Tarciso da. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. *In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

SMITH, Adam. *A mão invisível*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

STOURM, René. *Cours de finances, le budget*. Paris: Guillaumin Editeurs, 1891.

STRAUSSMAN, Jeffrey D. Rights-based budgeting. *In: RUBIN, Irene S. (coord.). New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Claudia; COSTA, Gloria Maria Moraes da; ARAÚJO, Victor Leonardo de. O BNDE no governo Castelo Branco: o desenvolvimento liberal. *In: Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Internacional celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 4, n. 4, 2010.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2017. v. 5: O orçamento na Constituição.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Brasília: ENAP, 2001.

TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. Paris: Dalloz, 1972.

VAQUERO, Álvaro Núñez. Ciencia jurídica: un mapa conceptual. In: VAQUERO, Álvaro Núñez (org.). *Modelando la ciencia jurídica*. Lima: Palestra Editores, 2013.

VELOSO, João Francisco Alves. Os determinantes do desempenho do gasto público: uma breve revisão da literatura recente. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

VENTURA, Otávio. O jogo do orçamento. In: GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: Enap, 2017.

VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

VIEIRA, Vânia Cristina. *As inovações no processo legislativo das leis orçamentárias à luz da Resolução nº 1, de 2006-CN*. Monografia do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2008. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal. Brasília, 2008.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. *Planejamento e orçamento público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

VILLEY, Michel. *A formação do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WAMPLER, Brian. A guide to participatory budgeting. In: SHAH, Anwar (org.). *Participatory budgeting*. Washington: Banco Mundial, 2007.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. A psicologia social das religiões mundiais. *In*: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. Burocracia. *In*: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 1.

WHITE, Joseph. What budgeting cannot do: lessons of Reagan's and other years. *In*: RUBIN, Irene S. (coord.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988.

WILDAVSKY, Aaron B. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. Boston: Pearson Longman, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. Rescuing policy analysis from PPBS. *In*: JOINT ECONOMIC COMMITTEE CONGRESS OF THE UNITED STATES. *The analysis and evaluation of public expenditures: the PPB system*. Washington: US Government Printing Office, 1967.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.