

**Antônio Helder Medeiros Rebouças**

**A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO  
ORÇAMENTO À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO  
PLANEJAMENTO PÚBLICO:**

**Um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como  
integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação  
da Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília (UnB), como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes

**Brasília (DF)  
Setembro de 2014**



**Antônio Helder Medeiros Rebouças**

**A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO  
ORÇAMENTO À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO  
PLANEJAMENTO PÚBLICO: Um exame sob as perspectivas da “resposta  
correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-  
compreensões em Gadamer**

Após sessão pública de defesa desta Tese para obtenção do título de Doutor, o candidato foi considerado \_\_\_\_\_ pela Banca examinadora.

Brasília (DF), 18 de setembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes – Faculdade de Direito/UnB (orientador)**

\_\_\_\_\_  
**Membro interno: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto – Faculdade de Direito/UnB**

\_\_\_\_\_  
**Membro interno: Prof. Dr. Valcir Gassen – Faculdade de Direito/UnB**

\_\_\_\_\_  
**Membro externo: Prof. Dr. José Maurício Conti - USP**

\_\_\_\_\_  
**Membro externo: Prof. Dr. Bruno Dantas do Nascimento - IDP**

\_\_\_\_\_  
**Membro suplente: Prof. Dr. Marcio Iorio Aranha – UnB**

Para Clodomir (*in memoriam*) e Maria Amélia, meus pais valorosos e queridos, pontos de  
partida da minha história.

Para Nathaniel e Nicholas, meus filhos, que me inspiram, a cada dia, a enxergar novos  
horizontes.

Respondeu-lhe Jesus: “O que faço agora, não podes compreender, todavia o compreenderás mais tarde.”

**João 13:7**

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, pelo incentivo e segura indicação dos rumos a serem seguidos na presente pesquisa, sempre tendo em vista a efetiva contribuição do trabalho para a obtenção de respostas corretas e adequadas na jurisdição constitucional.

Ao Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto pelas valiosas críticas e apontamentos teóricos, bem como pela convivência amigável e cordial ao longo de todo o curso de doutorado na UnB.

Ao Prof. Dr. José Maurício Conti, da Universidade de São Paulo, pelas valiosas diretrizes e considerações próprias do campo do Direito Financeiro, ramo a qual se vincula as temáticas orçamentárias e que estão no centro do debate desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Valcir Gassen, pelas indicações e corretas sugestões que melhorarão a qualidade deste trabalho, para fins de futura publicação.

Ao Prof. Dr. Bruno Dantas do Nascimento, pelo indispensável incentivo e considerações teóricas para o aperfeiçoamento deste trabalho acadêmico.

Ao Prof. Dr. Cristiano Paixão, pelo exemplo de rigor acadêmico e pelo estímulo na continuidade das tarefas de Universidade.

À Liana, que sempre torceu pela conclusão exitosa desse doutorado na UnB.

Aos alunos da Pós-Graduação da UnB com os quais pude compartilhar impressões sobre este trabalho, em diversos momentos do Curso de Doutorado, em especial ao Lucas, ao André Macedo, ao Eraldo Pereira e ao Paulo Blair.

Aos servidores da UnB, pelo apoio, sobretudo nas fases finais de defesa desta Tese: Helena, Lionete, Euzilene e João Alves.

Ao Dr. Alberto Cascais e demais colegas da Advocacia do Senado Federal minha gratidão pela excepcional acolhida e apoio no período de conclusão deste trabalho, bem como pelas considerações sobre conteúdos teóricos da pesquisa.

Aos colegas da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, pelo apoio e discussões técnicas qualificadas sobre o problema central da Tese, em especial ao João Henrique Pederiva e Luiz Fernando Perezino.

## RESUMO

A presente pesquisa explora as possibilidades de obtenção de uma resposta correta nas decisões sobre a constitucionalidade da impositividade das emendas parlamentares à lei de orçamento público, a partir dos questionamentos trazidos nas ADI 4743 e 4663, sob exame do STF. A construção dessa resposta correta, à base dos aportes de Dworkin e da hermenêutica de Gadamer, exige a concretização do princípio constitucional do planejamento público, praticamente negligenciado nas discussões sobre o processo orçamentário brasileiro. À luz da noção de pré-compreensão em Gadamer e levando-se em conta a experiência autoritária de planejamento no caso brasileiro, que evidencia o protagonismo do Poder Executivo nas áreas de planejamento e orçamento, compreende-se melhor os discursos jurídicos e decisões judiciais que reduzem ou restringem o papel do Legislativo no processo orçamentário. Advoga-se aqui que essas “opiniões prévias” afetam diretamente a interpretação quanto à possibilidade constitucional de se tornar obrigatória, pela via legislativa, a execução das despesas decorrentes das emendas parlamentares à LOA. A partir do princípio do planejamento público, os casos semelhantes aos das ADI 4743 e 4663 podem ser solucionados levando a sério o que os Ministros do STF e a doutrina jurídica já disseram sobre o assunto, sem perder de vista os horizontes abertos pelo texto constitucional vigente. Essa aposta, que estimula a narrativa jurisprudencial como um “romance em cadeia” (no dizer de Dworkin), associada à densificação do princípio constitucional do planejamento, se apresenta como blindagem possível contra decisões fundamentadas em argumentos extrajurídicos, que favorecem a discricionariedade interpretativa na aplicação do Direito, uma das principais marcas do positivismo jurídico. E a resposta correta, ao que tudo indica, acena para a adequação constitucional da execução obrigatória das emendas parlamentares, como consequência da devida participação do Legislativo nas escolhas orçamentárias.

Palavras-chave: Orçamento público. Princípio do planejamento. Orçamento impositivo. Poder Legislativo. Direito como integridade. Giro hermenêutico.

## ABSTRACT

This research explores possibilities of reaching a correct answer pursuant to the constitutionality of imposed governmental budgeting by congressional amendments, on the grounds of the issues brought by the Direct Unconstitutionality Actions (ADI) numbers 4.743 and 4.663 under consideration by the Brazilian Supreme Court. The construction of the correct answer, based on the contributions of Dworkin and Gadamer's hermeneutics, requires the implementation of the constitutional principle of public planning, virtually neglected in the discussions held during the Brazilian governmental budgetary process. In light of the concept of pre-understanding in Gadamer and taking into account the Brazilian authoritarian planning experience which highlights the active role of the Executive Branch in the areas of planning and budgeting, better understands the legal discourses and judicial decisions that have reduced or restricted the role of the legislative branch in the budgetary process. It is advocated here that these "preliminary opinions" have a direct effect on the interpretation of the constitutionality of budgetary constraints by congressional amendments made during the annual governmental budgetary process. In attention to the principle of public planning, cases brought to court similar to the ADI 4.743 and 4.663 can be solved strictly on the grounds of the previous understandings of The Supreme Court Justices and what the legal doctrine has said, without losing sight of the horizons opened by the current Constitution. This belief, that triggers the jurisprudential narrative as a "chain of romances" (in the words of Dworkin), associated with the densification of the constitutional principle of planning, is presented as a possible shield against decisions based on extra-judicial arguments that favor an interpretive discretion in the application of Law, one of the leading marks of legal positivism. And the correct answer, as it appears, indicates the constitutionality of the imposed governmental budgeting by congressional amendments as a necessary participation of the legislative branch in the public choices pertinent to the budgetary process.

Keywords: Governmental budgeting. Principle of planning. Imposed public budgeting. Legislative Power. Law as integrity. Hermeneutic turn.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA: IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....</b>	<b>14</b>
2.1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 4.743 .....	15
2.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) Nº 4.663.....	18
2.3 ADI 4.743 E 4.663: O PAPEL DO PLANEJAMENTO PÚBLICO .....	21
<b>3 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA CFRB DE 1988 .....</b>	<b>31</b>
3.1 O PLANO PLURIANUAL.....	32
3.2 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	37
3.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL .....	40
3.4 A DOCTRINA DE PAUL LABAND E AS LEIS DE ORÇAMENTO.....	44
3.5 AS COMPETÊNCIAS DO LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA .....	50
3.6 AS EMENDAS PARLAMENTARES À LOA .....	55
<b>4 O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>64</b>
4.1 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO.....	65
4.2 PLANEJAMENTO COMO REGRA DE DIREITO .....	72
4.3 O PLANEJAMENTO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	76
<b>5 PRÉ-COMPREENSÕES, INTEGRIDADE E RESPOSTA CORRETA NO DEBATE SOBRE A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO .....</b>	<b>82</b>
5.1 O PAPEL DAS PRÉ-COMPREENSÕES E DA TRADIÇÃO NO EXAME DO CARÁTER IMPOSITIVO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....	83
5.2 DIREITO COMO INTEGRIDADE E DECISÕES JUDICIAIS SOBRE PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS.....	92
5.3 A TESE DA RESPOSTA CORRETA E O CARÁTER IMPOSITIVO DAS EMENDAS PARLAMENTARES .....	108
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A constitucionalidade da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento está no centro do debate das ADI 4743 e 4663, atualmente sob análise do STF. No primeiro caso, destaca-se a pretensão de afastar, por vício de inconstitucionalidade, dispositivo da Constituição do Estado de Rondônia que obriga a execução das despesas fixadas pelas emendas parlamentares. Na segunda ação, chamamos ao debate dispositivo da LDO de Rondônia que atribui às programações constantes das emendas parlamentares o mesmo grau de prioridade das ações definidas pelo Poder Executivo.

Em ambas, exsurge a discussão sobre o papel do Legislativo no processo de planejamento e orçamento públicos, sob a perspectiva de que a impositividade das emendas parlamentares ou a sua equiparação às prioridades da Administração, implicaria quebra da harmonia entre os poderes.

Na ADI 4.663, por exemplo, a decisão monocrática do Ministro Luiz Fux relaciona explicitamente a ofensa à harmonia entre os Poderes à “renúncia do planejamento” pelo Executivo, caso vigore a prioridade e obrigatoriedade de execução orçamentária das emendas parlamentares apresentadas à lei de orçamento, conforme se vê a seguir:

Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o *status* de “*metas e prioridades da Administração Pública*” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. Frustração, *in casu*, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de *renúncia de planejamento* em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.<sup>1</sup>

Concretamente, é importante ressaltar, a participação do Legislativo nas escolhas orçamentárias se dá por meio do emendamento, conforme regras constitucionais (artigo 166 da CRFB) e normas regimentais do Congresso Nacional. São as emendas dos parlamentares, portanto, que podem alterar, nos limites constitucionais e regimentais, o quadro de receitas e despesas do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Isso implica alterar a própria conformação das políticas públicas que serão executadas pelo Governo, e que dependem da execução das despesas fixadas nos orçamentos.

---

<sup>1</sup>Disponível

em:

em:

<[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq\\_objetoincidente=4149160](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4149160)>. Acesso em: 30 jul. 2014.

Assim, tendo como pano de fundo os casos concretos das ADI 4.743 e 4.663, o problema central que justifica a presente pesquisa pode ser sintetizado na seguinte indagação: **afigura-se constitucional a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares apresentadas à lei orçamentária anual, à luz do princípio do planejamento público?**

A tese que se procura sustentar aqui é a de que há uma resposta correta, respeitada a unicidade de cada caso concreto, desde que se leve a sério o princípio do planejamento público e as pré-compreensões (opiniões prévias) que têm norteado os discursos jurídicos sobre a primazia do Poder Executivo nas matérias de planejamento e orçamento.

A escolha do princípio do planejamento não foi arbitrária. Ao contrário, essa opção até enfrentou o problema de as peças processuais de ambas as ADI destacarem o princípio da separação dos poderes como elemento central na discussão da impositividade das emendas parlamentares. Dizer que essa impositividade é constitucional ou inconstitucional a partir da divisão funcional dos Poderes, modelo que prevaleceu no Estado Liberal, parece não ser a melhor escolha na busca da resposta correta ou da resposta mais adequada do ponto de vista da CRFB de 1988, tributária que é do paradigma do Estado Democrático de Direito.

Levar a sério o princípio do planejamento público, seguindo as trilhas de Dworkin, implica criar possibilidades para que as decisões judiciais em casos semelhantes aos das ADI já mencionadas não decorram da discricionariedade do intérprete-aplicador, conduta típica do positivismo jurídico que favorece a tese das múltiplas respostas, mas tenham como meta a integridade do direito que deve incidir sobre os casos, a partir de argumentos de princípios.

Essa integridade do direito dworkiana, como mais adiante explicada no capítulo 4, vai exigir que as decisões relativas às ditas ações diretas de inconstitucionalidade e aos casos semelhantes, não contem uma história judicial “iné dita”, ou seja, uma narrativa que não tenha como ponto de partida o que os juízes e tribunais já disseram sobre o tema. Não é repetição dos julgados, como um direito sumular, mas decisão que reflete seriamente sobre o que foi dito pelos juízes, agora à luz dos novos horizontes que se apresentam.

Dada essa noção de direito como integridade, além do exame dos casos trazidos pelas ADI 4.743 e 4.663, a pesquisa explorou as decisões do STF no âmbito das ADI 2.925 e 4.048, como referências que marcam um novo aceno da Corte para novos horizontes, na compreensão da natureza jurídica das leis do sistema orçamentário. As ADI 1.050 e 865, que versam sobre aspectos constitucionais do emendamento parlamentar em matéria de despesa pública, foram também objeto de exame, em razão da semelhança temática.

O processo orçamentário, quer seja na fase Legislativa ou na etapa a cargo do Executivo, está guiado, como se verá ao longo de todo este trabalho, pelo princípio do planejamento. É, portanto, o princípio do planejamento público, de que trata o artigo 174 da CRFB de 1988, que coordena e integra as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Além de tudo, como já se adiantou nesta introdução, a decisão monocrática da ADI 4663 fundamentou a quebra da harmonia dos poderes numa espécie de subversão da lógica de planejamento público, em razão da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares. A “renúncia do planejamento”, como explicitado na decisão implica dizer: o que antes era tarefa do Executivo agora está sob o controle do Legislativo.

Avançando, portanto, sobre o planejamento público, a compreensão das falas que cristalizam a hipertrofia do Executivo nos processos de planejamento e orçamento há que ser examinada a partir das pré-compreensões que podem, a partir de uma “autoridade” da tradição histórica, (pre)dominar no senso comum dos juízes ou da doutrina.

Principalmente a partir dos aportes de Gadamer, será visto que o sujeito, o intérprete-aplicador, não chega aos objetos, aos textos jurídicos, com um “grau zero” de conhecimento, justamente porque carrega opiniões prévias que podem ser adequadas ou não. Deixar o intérprete-aplicador, portanto, sob o império da consciência (discricionária) possibilita decisões fundamentadas em pré-compreensões inautênticas, no dizer de Gadamer. E dentre essas pré-compreensões não é desprezível a concepção de que as leis de orçamento são leis meramente formais, como propunha Laband.

Logo, faz-se necessária a incursão na experiência histórica do planejamento e orçamento no Brasil, como forma de verificar qual tradição pode se fazer mais viva no senso comum da comunidade jurídica que interpreta-aplica o direito nesse campo das finanças públicas.

Por ocasião da apresentação do projeto de pesquisa à Banca, em junho de 2014, para fins de qualificação do trabalho, presentes os professores Gilmar Ferreira Mendes, Menelick de Carvalho Netto e Alvaro Luis de Araujo Sales Ciarlini, tive a recomendação dos mesmos de apresentar uma situação concreta, que, de preferência, estivesse sob o exame do Judiciário. Refiro-me a esse fato, em razão da importância que teve para o exame do princípio do planejamento, no contexto orçamentário.

É que não há um “princípio do planejamento público” fluando por aí e que possa ser “sacado” a qualquer tempo pelo intérprete-aplicador para decidir numa e noutra direção, como um movimento retórico. Em outras palavras, não há um “planejamento” abstrato, mas tão somente o planejamento que “acontece” ou não em cada situação. Foram as ADI 4.743 e 4.663, portanto, que criaram a possibilidade de adensamento do princípio do planejamento (naqueles casos, deve-se enfatizar!) e que podem servir para outras narrativas judiciais em situações semelhantes, em favor da integridade a que nos referimos.

Face ao exposto, o trabalho se desenvolverá conforme a seguir:

**Capítulo 1:** apresenta os principais aspectos dos casos *sub judici* (ADI 4.743 e 4.663), que serviram como pano de fundo para problematizar a constitucionalidade da execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento, à luz do princípio do planejamento público. As argumentações levantadas nas duas ações se prestam a identificar os discursos sobre o protagonismo do Poder Executivo nas questões orçamentárias e de planejamento público;

**Capítulo 2:** descreve o funcionamento da engenharia constitucional-orçamentária, as peculiaridades de cada uma das leis que compõem essa “engrenagem” de planejamento e orçamento, bem como a relação que se estabelece entre aquelas leis. Além disso, discute o papel do Legislativo no campo do planejamento/orçamento, no atual modelo constitucional, com vistas a ser verificada a autenticidade dos discursos de predominância do Poder Executivo nessa área. A doutrina de Paul Laband, que atribui caráter formal às leis de orçamento será mostrada em função da “autoridade” que pode exercer na compreensão da natureza dos orçamentos públicos, que, por sua vez, reflete na visão acerca do papel das emendas parlamentares na cadeia orçamentária. Por fim, as emendas parlamentares e as regras que regem o processo de intervenção parlamentar serão também descritos, na perspectiva de examinar a coisa “em si mesma”, ou seja, como é operado o trabalho parlamentar de alteração das leis do sistema de planejamento-orçamento. Tem por objetivo, em síntese, indicar a relevância e a adequação da participação efetiva do Legislativo no planejamento público e nas escolhas orçamentárias, por meio das emendas parlamentares;

**Capítulo 3:** está reservado ao debate sobre o princípio constitucional do planejamento público. Na primeira parte do capítulo, apresenta-se a experiência brasileira de planejamento, que, admitimos, constitui boa parte da compreensão que se tem sobre o papel do Executivo e Legislativo na elaboração e execução de planos públicos. Em seguida, passa-se a examinar se o planejamento pode ser compreendido como uma regra jurídica, de forma a se apurar ele

vincula pessoas e instituições e cria direitos/obrigações. Na parte final, o planejamento será explorado a partir do texto constitucional, na sua dimensão determinante para o setor público e indicativa para o setor privado;

**Capítulo 4:** Aqui serão trazidos os aportes de Dworkin, Gadamer para a compreensão do papel efetivo do princípio do planejamento público, como “blindagem” contra a discricionariedade interpretativa no exame da constitucionalidade da execução obrigatória das emendas parlamentares. Na primeira parte, discute-se a interferência das pré-compreensões na interpretação-aplicação, a partir da autoridade da tradição, nos moldes do giro hermenêutico de Gadamer. Em seguida, trata-se do direito como integridade de Dworkin, porque a decisão a ser proferida no caso das ADI 4743 e 4663 deverá tomar como pressuposto para reflexão crítica as decisões que a comunidade jurídica adotou sobre a temática orçamentária e de planejamento. Por fim, a tese da resposta correta de Dworkin é discutida, sempre a partir de argumentos de princípio (do planejamento), como uma “resposta” à discricionariedade interpretativa que pode, a partir de argumentos de política (econômicos, político-estratégicos, etc.), esvaziar a participação do Legislativo nas escolhas orçamentárias, com a declaração da inconstitucionalidade da execução obrigatória das emendas ao orçamento.

## 2 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA: IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

É por meio das emendas parlamentares à LOA que o Poder Legislativo participa das escolhas orçamentárias, observadas as regras do artigo 166, §2º e 3º da CRFB de 1988. Assim, o processo de emendamento parlamentar aos orçamentos se afigura em oportunidade para que a instância política delibere sobre a alocação de recursos que financiarão políticas públicas e, portanto, a própria materialização de direitos.

No Brasil, há uma discussão antiga sobre a natureza jurídica das leis de orçamento público, em que se discute, sobretudo, o seu caráter autorizativo ou impositivo. Atualmente, é de se concluir que a tese do orçamento autorizativo (cuja execução é facultativa) ainda prevalece, apesar de o STF já haver avançado na compreensão de que a LOA pode ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, principalmente a partir do julgamento da ADI 2.925. Com esse julgamento, o STF não desconsidera a hipótese de as leis orçamentárias disporem sobre conteúdos substancialmente jurídicos, passíveis de aferição face ao texto constitucional.

Recentemente, veio ao debate político do Congresso Nacional a PEC nº 358, de 2013<sup>2</sup>, que, em síntese, torna obrigatória a execução das emendas parlamentares ao orçamento, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior. Um substitutivo<sup>3</sup> a essa PEC foi aprovado em maio de 2014, em primeiro turno de votação, pela Câmara dos Deputados e aguarda acordo de lideranças partidárias para a votação posterior no Plenário dessa Casa legislativa.

Em que pese a tramitação dessas PEC no Congresso Nacional, a LDO para o exercício de 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) acabou por introduzir, por via infraconstitucional, a regra da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento público até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, preservando a ideia básica da PEC 358, de 2013.

Como se vê, o debate em torno da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, além da atualidade, remete-nos à discussão sobre a validade constitucional dessa

---

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1200541&filename=PEC+358/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200541&filename=PEC+358/2013)>. Acesso em: 04 ago. 2014.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1249747&filename=SBT-A+1+PEC35813+%3D%3E+PEC+358/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1249747&filename=SBT-A+1+PEC35813+%3D%3E+PEC+358/2013)>. Acesso em: 04 ago. 2014.

obrigação de execução de despesas propostas pelo corpo legislativo ao projeto de lei orçamentária vindo do Executivo.

Esse debate é relevante porque, apesar da previsão constitucional da participação legislativa no processo orçamentário, por meio das emendas parlamentares, a CRFB de 1988 é silente quanto à obrigatoriedade de execução das despesas públicas associadas a tais emendas.

Na perspectiva dos aportes teóricos que marcam este trabalho – as teses da resposta correta e do direito como integridade de Dworkin e a noção de pré-compreensão de Gadamer –, o exame do tema requererá uma base principiológica e um ponto de partida prático (o caso concreto).

As ADI 4.743 e 4.663, que tratam da constitucionalidade da execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento, se afiguram, portanto, no ponto de partida prático para o adensamento do princípio constitucional do planejamento, com vistas à busca de uma resposta correta (no sentido de ser a mais adequada à Constituição). Aliás, são os únicos casos no STF versando sobre a impositividade das emendas à LOA.

É com base nesses casos concretos, portanto, que esta tese pretende cumprir o seu principal objetivo, qual seja o de responder à seguinte indagação: afigura-se constitucional a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares apresentadas à lei orçamentária anual, à luz do princípio do planejamento público?

Passa-se a seguir ao exame das mencionadas ADI, nos pontos mais diretamente relacionados ao problema já descrito.

## 2.1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 4.743<sup>4</sup>

Em abril de 2012, o Estado de Rondônia protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF) ação questionando dispositivos da Constituição estadual que, em síntese, obrigam o chefe do Poder Executivo estadual a executar as emendas de parlamentares na respectiva Lei Orçamentária Anual. A matéria está concluída para manifestação do relator, Ministro Luiz Fux.

Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.743, com pedido de concessão de liminar para suspender o artigo 136-A e seus parágrafos 1º e 2º. Sumariamente,

---

<sup>4</sup> As informações trazidas sobre a Ação decorrem do exame do conteúdo dos documentos movimentados no respectivo processo no Supremo Tribunal Federal, conforme pesquisa disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4216118>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

de acordo com os mencionados dispositivos, o governador fica impedido ainda de contingenciar, cancelar ou não incluir na dotação orçamentária as emendas dos parlamentares. Eis, a seguir, os dispositivos questionados.

Art. 136-A: Programação constante da lei orçamentária anual, decorrentes de Emendas de parlamentares é de execução obrigatória, até o limite estabelecido em lei. (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 21, de 03/07/2001).

§ 1º. As dotações decorrentes de emendas de parlamentares serão identificadas na lei orçamentária anual. (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 21, de 03/07/2001).

§ 2º. São vedados o cancelamento ou o contingenciamento, total ou parcial, por parte do Poder Executivo, de dotação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas de parlamentares. (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 21, de 03/07/2001).

Na ação, o governador argumenta que o dispositivo constitucional impugnado acaba obrigando a execução obrigatória das emendas parlamentares, sem qualquer possibilidade de “cortes” nas despesas associadas a tais emendas, no âmbito da Lei Orçamentária Anual. Isso impediria a atuação do Poder Executivo na gerência dos recursos públicos.

Sustenta ainda o governador que, “está evidente que o Executivo não pode ficar a mercê do Legislativo, como o contrário também não poderia ser acatado”. Afirma ainda na ação que cabe ao Poder Executivo preparar o texto orçamentário e submetê-lo ao Legislativo. Esclarece que o mesmo é passível de emendas parlamentares, mas que estas não podem “ultrapassar os limites constitucionais, nem o princípio da razoabilidade”.

O Governador, no âmbito da petição inicial assevera que a manutenção dos dispositivos questionados:

Revela-se inconstitucional, porque ofensivo aos postulados fundamentais que norteiam a instituição da República Federativa do Brasil, especialmente o Art. 2º da Carta Política do país, que assegura a independência e harmonia que deve haver entre os Poderes estabelecendo a teoria da tripartição dos Poderes do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, tendo por escopo evitar um Poder uno, com funções nele concentradas, tirânico, déspota, autoritário, antidemocrático.

No que toca propriamente à questão da execução das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual do Estado de Rondônia, o impetrante argui que, à luz do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, *caput* e parágrafo 3º:

Ao Legislativo compete o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. A execução das emendas parlamentares é do Poder Executivo e, inclusive, é ele que deve publicar relatório resumido da execução orçamentária após o encerramento de cada bimestre, o que evidência a sua função de executor do orçamento [...]

É de se ver, ademais, que o Governador, ao pugnar pela inconstitucionalidade dos dispositivos que asseguram a execução obrigatória das despesas trazidas pelas emendas parlamentares, realça o papel do Poder Executivo nas decisões sobre investimentos e políticas públicas. Indica, portanto, nos termos da petição inicial:

[...] que uma interpretação diferente geraria o acúmulo para o Legislativo da função de executor e fiscalizador orçamentário, já que a execução obrigatória das emendas parlamentares não abriria espaço para o Executivo fazer qualquer tipo de decisão, ou seja, o Poder Executivo, que, diga-se de passagem, é quem detém a função precípua de implementar as políticas públicas através dos respectivos investimentos públicos, ficaria refém do Poder Legislativo no que tange a execução orçamentária.

Em suma, para os fins deste trabalho, destacam-se os seguintes pedidos do Executivo de Rondônia, no âmbito da ADI 4.743:

- a) a concessão *inaudita altera pars* da medida liminar requerida, para suspender a eficácia do artigo do artigo 136-A e seus respectivos parágrafos 1º e 2º da Constituição do Estado de Rondônia;
- b) seja julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, confirmando-se a liminar ora requerida, com o que restará plenamente assegurado ao Estado de Rondônia o absoluto respeito ao princípio da divisão orgânica dos poderes.

A Assembleia Legislativa de Rondônia, ao prestar informações no processo, defendeu a constitucionalidade dos dispositivos porque as emendas parlamentares são representativas dos anseios da sociedade e da participação popular, no âmbito das escolhas orçamentárias. Ademais, para afastar a alegação de perigo da demora, lembra que o dispositivo atacado havia sido introduzido na Carta Estadual em julho de 2001, sem qualquer questionamento por parte do Executivo até então.

A Advocacia Geral da União (AGU), por sua vez, manifestou-se pelo deferimento parcial do pedido de cautelar, opinando pela suspensão da eficácia, tão somente, do §2º do artigo 136-A da Constituição do Estado de Rondônia, ou seja, do dispositivo que impede cancelamentos ou contingenciamento na execução das despesas estipuladas pelas emendas parlamentares. Na configuração admitida pela AGU, portanto, a execução das emendas parlamentares é tida por obrigatória, mas nos limites definidos por lei (caput do artigo 136-A).

Em abril de 2012, o Procurador-Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel dos Santos, aprovou parecer no caminho do deferimento parcial, para suspender o caput e o §2º do

artigo 136-A da Constituição do Estado de Rondônia. A seguir são destacados os elementos centrais do citado parecer:

- a) Não obstante a independência entre os Poderes, o modelo constitucional brasileiro é orientado pelas interferências recíprocas, num sistema de freios e contrapesos;
- b) No caso das leis de orçamento, deve haver colaboração entre os Poderes, que são todos responsáveis pelo êxito das finalidades que elegendem;
- c) Assim, seriam inconstitucionais os dispositivos da Constituição estadual, quando tornam obrigatórias apenas a execução de emendas parlamentares, em detrimento das demais metas e prioridades da Administração Pública;
- d) O Legislativo, ao se preservar o caráter impositivo das emendas parlamentares, avançaria sobre matéria privativa do Executivo, como na eleição de prioridades, planejamento, organização e execução de atividades administrativas; e
- e) Na esteira de Ricardo Lobo Torres, o princípio da separação entre os Poderes se faz sentir também na reserva administrativa da execução orçamentária, de forma que o Legislativo não deveria participar das atividades de execução do orçamento, já que lhe incumbe o controle *a posteriori*.

Convém registrar, por oportuno, que em novembro de 2012, a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, no intuito de reforçar seus argumentos em favor da urgente suspensão liminar dos dispositivos questionados, ampara-se na decisão lançada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663 relatada também pelo Ministro Luiz Fux. A seguir, trataremos dessa Ação.

## 2.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) Nº 4.663<sup>5</sup>

Em novembro de 2011, o Governador do Estado de Rondônia, assistido pela Procuradoria Geral do Estado, ingressou no STF com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, contra ato da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que apresentou emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, transformando-as em Lei, mais precisamente quanto ao artigo 3º, XIII e XVII, artigo 12, §1º, 2º, 3º e 4º, artigo 15, *caput*, art. 22 *caput* e parágrafo único da Lei Estadual nº 2.507, de 04 de julho de 2011.

---

<sup>5</sup> Consultas às peças processuais podem ser feitas em <[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq\\_objetoincidente=4149160](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4149160)>. Acesso em: 21 jul. 2014.

No contexto do presente trabalho, interessa-nos o artigo 3º, XVII, da Lei Estadual nº 2.507, de 04 de julho de 2011, acrescentado por emenda parlamentar. Diga-se que o dispositivo foi vetado pelo Executivo, tendo o veto sido rejeitado posteriormente pela Assembleia Legislativa. Eis o texto objeto de embate: “Art. 3º [...] XVII - Garantir a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, das quais, os seus objetivos passam a integrar as metas e prioridades estabelecidas nesta Lei [...]”.

Pelo exposto, logo se vê que a pretensão normativa introduzida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pela Assembleia Legislativa, é assegurar a execução das despesas que decorram das emendas parlamentares à lei orçamentária do Estado, além de equiparar as despesas dessas emendas às metas e prioridades da Administração Pública.

De fato, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme bem elucida o §2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Assim, as propostas de ações orçamentárias trazidas pelos deputados estaduais, nas suas emendas ao orçamento anual, seriam consideradas prioritárias, no mesmo nível das ações indicadas pelo Poder Executivo, caso prevaleça a regra do dispositivo questionado.

Do exame das peças que compõem a dita Ação, vê-se que o Executivo de Rondônia alega que o inciso XVII do artigo 3º, alterado pela Assembleia Legislativa Estadual, ao estabelecer que deve ser garantida a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, colocando-as como integrantes das metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, fere um dos princípios basilares da Administração Pública, qual o princípio da impessoalidade.

Ainda na argumentação do Executivo, põe-se que elaboração da lei orçamentária se fundamenta em amplo diagnóstico de cada pasta governamental, oportunidade em que são apontadas e relacionadas as deficiências e os serviços públicos que devem ser priorizados e quais as demandas que podem ser potencializadas para superar os diversos problemas encontrados. A vigorar o dispositivo, essa tarefa estaria sendo também a cargo do Legislativo, desfocando as iniciativas do Executivo.

Prosseguindo na discussão, o impetrante aponta a inconveniência de aumento de custos, decorrência da necessidade de ampliação dos mecanismos de controle da execução das emendas parlamentares, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios – SIAFEM. Opõe-se, ademais, sob a alegação de que a tarefa de execução do orçamento público é típica do Executivo, cabendo ao Legislativo a missão de exercer o controle e fiscalização dessa execução.

A Assembleia Legislativa de Rondônia, para defender a manutenção desse dispositivo da LDO estadual, questionado na ADI 4.663, alega que as metas e prioridades definidas no art. 3º da Lei impugnada deveriam ser atendidas apenas após o cumprimento das obrigações legais e constitucionais do Estado, e que as emendas parlamentares ao orçamento representariam a expressão dos anseios da sociedade, garantindo a “participação popular nas questões de Governo”, de vez que comumente “ignoradas como se não fossem parte integrante do orçamento”.

Na sequência, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela constitucionalidade da Lei impugnada. No tocante à obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares ao orçamento e à sua equiparação às metas e prioridades da Administração, apontou que deveriam essas metas/objetivos ser atingidas apenas após “atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as despesas de funcionamento de seus órgãos e entidades”. Em suma, o dispositivo questionado não criaria uma interferência do Legislativo nas ações e políticas do Executivo, porque restariam prioritárias as obrigações legais e constitucionais dos órgãos e entidades do governo estadual.

Da decisão monocrática do Ministro Luiz Fux<sup>6</sup>, Relator da ADI 4.663, destacamos os seguintes trechos, porque diretamente ligados ao problema central desta pesquisa, qual seja a constitucionalidade da execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento público:

É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade, por força da mudança de orientação jurisprudencial operada no julgamento da ADIn nº 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes e reafirmada especificamente quando da apreciação da medida cautelar na ADIn nº 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o

---

6

Disponível

em:

<[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq\\_objetoincidente=4149160](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4149160)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

*status* de “*metas e prioridades da Administração Pública*” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. Frustração, *in casu*, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de *renúncia de planejamento* em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.

As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada *força vinculante mínima*, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

Não se mostra cabível o controle em sede de ADIn de eventual incompatibilidade entre as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o conteúdo do plano plurianual, de vez que fundada em argumentação que extravasa os limites do parâmetro estritamente constitucional de validade das leis (ADIn nº 2.343, Rel. Min. Nelson Jobim; ADIn nº 1.428-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa).

Ao longo do capítulo 4, sob os aportes da Hermenêutica de Gadamer e das teses do direito como integridade e da resposta correta de Dworkin, esses textos serão mais detalhadamente explorados.

### 2.3 ADI 4.743 E 4.663: O PAPEL DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

A partir do exame das ADI 4743 e 4663, logo se vê que a temática central discutida nas citadas ações diz respeito ao caráter impositivo das emendas parlamentares à lei orçamentária anual. No primeiro caso, a impositividade questionada decorre de preceito da Constituição do Estado de Rondônia, ao passo que na segunda situação a obrigatoriedade de execução das emendas advém de regra trazida pela LDO do Estado de Rondônia, de autoria do Legislativo estadual.

Tem-se, portanto, como indagação fundante do presente trabalho: a Constituição Federal de 1988 admite a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, quer dizer, admite que as despesas associadas às emendas apresentadas pelos parlamentares, no âmbito do processo legislativo orçamentário, sejam integralmente executadas ou não sejam objeto de qualquer restrição por parte do Poder Executivo?

Em ambas as situações concretas, exsurge o argumento, em síntese, de ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que o Legislativo estaria invadindo área própria do Executivo, qual seja a da execução orçamentária e do planejamento.

Como será visto, oportunamente no capítulo 2, o princípio da separação dos poderes, na atual quadra constitucional, não pode reeditar a concepção clássica de segregação funcional dos órgãos de Estado. Assim, a impositividade das emendas parlamentares e a sua equiparação às prioridades da administração pública, pontos centrais das ADI 4.743 e 4.463, respectivamente, não deveriam ser avaliadas a partir desse esquema que vingou no Estado Liberal, como forma de conter o poder estatal em prestígio às liberdades individuais.

O sistema orçamentário da CRFB DE 1988 tem uma engenharia que integra e coordena a lei do PPA, a LDO e a LOA. No ápice desse sistema está o PPA, principal lei de planejamento público, nos termos constitucionais, que vinculará a LDO, a LOA, os planos nacionais, regionais e setoriais. Cabendo ao Executivo a iniciativa dessas leis, é no processo legislativo orçamentário que se darão a sua alteração, pela via das emendas parlamentares.

Além disso, nos termos do artigo 174 da CRFB, cabe ao Estado a função do planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para ao setor privado.

Assim, o que é central na discussão acerca da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento não é o seu controle de constitucionalidade a partir da divisão funcional dos poderes, já que, como veremos ao longo deste trabalho, o modelo consagrado pela atual Constituição é de colaboração, ainda mais no caso do processo orçamentário, em que a emenda parlamentar se afigura como instrumento constitucional de intervenção do Legislativo nas escolhas orçamentárias.

E essas emendas não serão aprovadas, diz igualmente a Constituição, se incompatíveis com o PPA e a LDO, ou seja, se incompatíveis com o planejamento e com as diretrizes da política orçamentária. Daí é que o planejamento público emerge como princípio relevante para a presente discussão.

Aliás, a lógica de planejamento público foi tratada na decisão monocrática da ADI 4.663, cujos textos, já referidos antes, novamente destacamos:

O sistema orçamentário inaugurado pela Constituição de 1988 estabelece o convívio harmonioso do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, norteados pela busca do planejamento e da programação da atividade financeira do Estado na Administração Pública guiada pelo *paradigma do resultado*.

Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o *status* de “*metas e prioridades da Administração Pública*” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. (...) Frustração, in casu, da

teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de *renúncia de planejamento* em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo. (grifo nosso).

Com a pretensão, portanto, de se obter uma resposta correta (mais adequada constitucionalmente) para os casos concretos aqui apresentados, deveremos aprofundar a discussão sobre o **princípio do planejamento público** no âmbito da CFRB de 1988. A partir de argumentos que levem a sério esse princípio, teremos avançado no sentido de **compreender** as relações entre Legislativo e Executivo no âmbito do processo orçamentário, além do domínio da política.

É que as escolhas orçamentárias e a matéria do planejamento público, associadas que estão à materialização de políticas públicas, além da dimensão política, são objeto da incidência da normatividade jurídico-constitucional. Nessa linha Barcelos explica:

Ora, toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público e os recursos públicos são limitados. Essas são evidências fáticas e não jurídicas. [...] As políticas públicas, igualmente, envolvem custos. Como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido. Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Ou seja, as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais. (BARCELOS, 2005, p. 804).

Vale dizer que a atividade legislativa de emendar as leis orçamentárias é legítima e prevista em sede constitucional (Artigo 166), observando-se que essas emendas não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual, que é, como veremos a mais adiante, a principal norma para regular o planejamento do Estado brasileiro.

Daí, se as emendas elaboradas pelos parlamentares guardarem compatibilidade com o planejamento estabelecido no PPA, não há impedimento constitucional para que sejam consideradas prioritárias, ao lado das escolhas feitas pelo Executivo.

No emendamento à LDO, como discutido na ADI 4663, o Legislativo de Rondônia pretende assegurar que suas escolhas políticas, desde que aprovadas no processo legislativo orçamentário, sejam tidas igualmente como prioridades e não afetados por eventuais cortes ou bloqueios na execução das despesas públicas. Trata-se, a toda vista, de uma discussão quanto ao mérito das políticas públicas que deverão ser executadas, por meio das despesas orçamentárias. E aí, não há como subtrair o papel do Legislativo.

A legitimidade e necessidade de participação do Legislativo nas escolhas públicas do processo de planejamento e orçamento se justificam ainda mais no caso brasileiro, porque a

atuação do nosso Estado Democrático de Direito<sup>7</sup> deve ser uma atuação planejada, cujos instrumentos, ou seja, os orçamentos, se prestam também a reduzir desigualdades regionais, conforme argumenta Sanches.

*‘Dentre essas, cumpre ressaltar, em razão de sua maior relação com o nosso tema, a relevância da atuação do Congresso Nacional nos campos do planejamento e do orçamento. Em qualquer circunstância ela seria importante por razões históricas e pragmáticas, porém, no caso brasileiro ela se reveste de significado especial pelo fato de os Constituintes terem feito uma clara opção pela ação planejada do setor público. Isso fica bem evidente quando se observa o que estabelece o art. 174 da Constituição: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”; quando se analisa as normas dos arts. 165 e 166 da Lei Maior, que exigem que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam consonantes com o plano plurianual, que a lei de diretrizes orçamentárias seja compatível com o plano plurianual e que as emendas à lei orçamentária sejam compatíveis com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias; bem como, quando se atenta para a norma do art. 165, § 7º, que estabelece que os orçamentos terão entre as suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais. Assim, não carece o Parlamento brasileiro de normas adicionais que legitimem a sua efetiva e aprofundada atuação no campo da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Se em algumas ocasiões e matérias a sua ação tem sido contida, isso se deve mais ao natural processo de avanço por aproximações sucessivas – cuja dinâmica é guiada pela racionalidade política (que instrui a formação da “vontade política”), por fatos históricos e por influências de diferenciado conjunto de atores – do que à insuficiência de prerrogativas. (SANCHES, 2002, p. 6, grifo nosso).*

A compreensão prévia de que o Executivo tem predominância nas questões orçamentárias há que ser revista à luz da vigente CFRB (artigo 48, II), considerando que compete, especialmente, ao Congresso Nacional dispor sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

Ademais, não é correto afirmar, como apontou Ricardo Lobo Torres, que o Congresso não participa das atividades de execução do orçamento, porque cada Poder, levando-se em conta sua autonomia financeira, realiza as atividades típicas do ciclo da despesa, quais sejam o empenho, a liquidação e o pagamento, conforme estabelecido ao longo do título VI da Lei nº 4.320/64, sobretudo no seu capítulo III, que versa especificamente sobre a despesa

<sup>7</sup> Conforme explica STRECK, “O Estado Democrático de Direito é um novo paradigma porque foi engendrada uma nova legitimidade no campo do direito constitucional e da ciência política, no interior do qual o Direito assume a tarefa de transformação, até mesmo diante da crise do modelo de Estado Social, onde as políticas públicas começaram a se tornar escassas, questão que colocava em risco a realização dos direitos fundamentais e sociais. [...] Assim, se no paradigma liberal o Direito tinha função meramente ordenadora, estando na legislação o ponto de tensão nas relações entre Estado-Sociedade, no Estado Social sua função passa a ser promovedora, estando as baterias apontadas para o Poder Executivo, pela exata razão da necessidade da realização das políticas do Welfare State. Já no Estado Democrático de Direito, fórmula constitucionalizada nos textos magnos das principais democracias, a função do Direito passa a ser transformadora, onde o polo de tensão, em determinadas circunstâncias previstas nos textos constitucionais, passa para o Poder Judiciário ou os Tribunais Constitucionais.” (2003, p. 266-267).

pública<sup>8</sup>. Ademais, a LRF indica explicitamente (Artigo 52) que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público e será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.<sup>9</sup>

No ADI 4.743, em que se questiona dispositivo constitucional estadual que assegura a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, convém examinar as “engrenagens” procedimentais ali delineadas. Veja-se, pois, que a Constituição estadual de Rondônia, no “caput” do dispositivo questionado, estabelece que a execução das emendas parlamentares, embora integral, obedecerá a limites previstos em lei. Esta lei, importante ressaltar, é a LDO, que é de iniciativa do Executivo. Ora, mesmo diante da obrigação de executar integralmente as despesas das emendas parlamentares, bem como da vedação para contingenciar tais emendas, é o Executivo quem irá propor, quando enviar a LDO à assembleia estadual, os limites para esses gastos das emendas, conforme seu planejamento.

Em suma, no caso da ADI 4743, o Poder Executivo estadual é que propõe, anualmente no projeto da LDO, um valor limite para a execução obrigatória das emendas parlamentares. Definido o valor, os parlamentares elaborarão emendas ao orçamento que, aprovadas no processo legislativo, deverão ser executadas integralmente. Na hipótese de o legislativo estadual alterar esse limite para a execução obrigatória, o Governo poderá acionar sua base de apoio parlamentar com vistas à negociação política, além de, em caso extremo, vetar o dispositivo que estabelecer limites considerados incompatíveis com o planejamento das despesas.

Esse modelo da Constituição de Rondônia, como se observa, estimula maior debate entre Executivo e Legislativo sobre a alocação dos recursos públicos, podendo reduzir eventuais déficits democráticos no planejamento das escolhas orçamentárias.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2014.

<sup>9</sup> Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

- a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
- b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

- a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
- b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
- c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Já foi visto que A CFRB de 1988, em seu artigo 174, explicita a função estatal do planejamento, que será “indicativo” para o setor privado, mas “determinante” para o setor público. Aliás, como a lei de orçamento é um instrumento de planejamento (que é determinante para o setor público, repise-se), alguns encontram aqui uma base para defender o cumprimento integral das despesas fixadas nos orçamentos públicos. Em suma, se o planejamento não é meramente indicativo para o setor público, as leis orçamentárias, que são instrumentos de concretização do planejamento, deveriam ser igualmente determinantes para a Administração, devendo ser cumpridas na sua integralidade.

Para explorar a natureza do planejamento público, chave para decidir corretamente quanto à obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, faz-se necessário compreender a engenharia constitucional-orçamentária, de maneira a se visualizar a integração entre planos e orçamentos, ou mais especificamente entre as leis que estabelecem o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais.

É conveniente ainda ressaltar que o debate quanto à execução obrigatória das despesas orçamentárias (incluídas aí as resultantes do emendamento parlamentar) está inserido na agenda que discute a própria natureza das leis orçamentárias, ou seja, o seu caráter autorizativo ou impositivo. Assim, resta saber se a tradição que privilegia a concepção de orçamento como lei autorizativa (sem obrigação de execução integral das despesas) exerce autoridade histórica sobre as decisões dos tribunais e as práticas administrativo-financeiras do Estado.

À luz da hermenêutica de Gadamer, ninguém interpreta a partir de um “grau zero” de conhecimento das coisas, mas, ao contrário, sempre estaremos baseados na autoridade da tradição, ou seja, na autoridade de algo que nos antecede. Assim, as decisões jurídicas deveriam tornar claros esses vínculos de tradição do aplicador. Para Streck:

Ao explicitar tais vínculos – que deverão manifestar a compreensão de um contexto composto de textos doutrinários, de precedentes, de leis e da compatibilidade destes para com a Constituição – aparecerão também os choques ou rupturas que a nova interpretação estabelecerá com relação à história que a possibilitou. (STRECK, 2009, p. 20).

De fato, as decisões judiciais e as práticas administrativas em sede orçamentária podem estar sendo guiadas por pré-compreensões que levam em conta a lei orçamentária apenas como um quadro contábil de receitas e despesas, sem qualquer natureza deontológica. Trazer à reflexão intersubjetiva tais pré-compreensões, sobretudo à luz da vigente Constituição, num verdadeiro processo de “fusão de horizontes” entre a tradição e os novos

paradigmas constitucionais (de um Estado Democrático de Direito), pode ser uma tarefa necessária para desvelar o sentido das leis de orçamento público. Para tanto, este trabalho se valerá dos aportes de GADAMER (1999), sobretudo no que diz respeito ao papel da pré-compreensão e da tradição na interpretação.

Não percamos de vista os casos objeto das ADI apresentadas neste capítulo e a problematização da impositividade das emendas parlamentares, na execução do orçamento pelo Poder Executivo. A mirada não pode ser deixada de lado porque, apesar da previsão de emendamento ao longo do processo legislativo-orçamentário, não há, efetivamente, no texto constitucional regra explícita sobre a obrigatoriedade da execução dessas emendas.

À luz do ideário positivista de Herbert Hart, a ausência de regras claras implica a possibilidade de uso da discricionariedade interpretativa pelo aplicador, ocasião em que este pode valer-se, além do subjetivismo, de argumentos os mais diversos, inclusive de natureza extrajurídica. De fato, essa noção de discricionariedade decorre da noção de textura aberta do próprio Direito, em que as regras têm uma zona de penumbra na qual o juiz, ou mesmo a Administração têm de escolher entre alternativas, conforme a seguinte proposta de discricionariedade interpretativa de Hart:

A textura aberta do direito significa que existem, de fato, áreas do comportamento nas quais muita coisa deve ser decidida por autoridades administrativas ou judiciais que busquem obter, em função das circunstâncias, um equilíbrio entre interesses conflitantes, cujo peso varia de caso para caso. [...] Nisso, à margem das normas e nos espaços deixados em aberto pela teoria dos precedentes, os tribunais desempenham uma função normativa que os órgãos administrativos também desempenham nuclearmente, ao elaborar padrões variáveis. (HART, 2009, p. 175).

Pois bem. É justamente contra essa discricionariedade na interpretação/aplicação do direito que se move Dworkin, para repelir decisões calçadas apenas no julgamento de consciência do aplicador ou em padrões não jurídicos, a exemplo de justificações econômicas, políticas, religiosas, etc. Nesse contexto, de forma didática, Dworkin distinguiu os padrões utilizados na fundamentação de decisões jurídicas em argumentos de política e argumentos de princípios, conforme a seguir:

Denomino “**política**” aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político e social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado deve ser protegido contra mudanças adversas). Denomino “**princípio**” um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. (DWORKIN, 2010, p. 36).

Nos casos *sub judice*, se quisermos levar a sério o direito orçamentário vigente, pautado em regras e princípios constitucionais (e não em argumentos de estratégia econômica, por exemplo), precisamos dispensar, na linha de Dworkin, a discricionariedade interpretativa positivista (com suas múltiplas respostas corretas) e adensar a compreensão das competências do Poder Legislativo asseguradas pela CFRB de 1988, no processo orçamentário, bem como a compreensão do princípio constitucional do planejamento público.

Assim, mesmo diante de casos difíceis, quando parece faltar uma resposta no ordenamento jurídico, o juiz deve encontrar a decisão mais adequada a partir dos princípios explícitos ou implícitos. O conjunto desses princípios deve sempre prevalecer, inclusive quando opostos a certos interesses ou objetivos coletivos da coletividade, traçados no âmbito da política. Em suma, os direitos subjetivos da cidadania devem prevalecer sobre as diretrizes políticas. Daí, a aposta do presente trabalho na chamada resposta correta, visando a uma decisão adequada constitucionalmente sobre a impositividade das emendas parlamentares, no âmbito das ADI 4.743 e 4.663. Como observa Faccini Neto:

Quando Dworkin diz que o juiz há de decidir a partir de argumentos de princípio, concebe-os não como entes dados previamente, de forma a serem alcançados por um esforço intelectual individual dos julgadores. Pelo contrário, o manejo dos princípios aponta, efetivamente, para os limites que se há de impor ao ato de aplicação judicial, em ordem de afastar dessa mesma aplicação as convicções políticas, morais e pessoais de quem decide, por isso que os princípios se vão afirmando e modificando ao longo de tempo e dependem de interpretações da prática jurídica como um todo. (FACCINI NETO, 2011, p. 205).

A tese da resposta correta, que leva em conta argumentos de princípios (de natureza deontológica) requer ainda que haja coerência na interpretação/aplicação de cada caso concreto, na perspectiva de uma **integridade** do direito. Como observa Dworkin (2007, p. 271), buscar a integridade na interpretação significa identificar direitos e deveres como se houvesse sido criados por um autor único – a comunidade de princípios –, o que não significa fuga ao pluralismo, mas a concepção de que cada aplicador não deveria escrever uma “história” destoante, rompendo a cadeia do “romance”. Assim, para Dworkin, e contra a discricionariedade, essa noção de integridade rejeita a ideia de que juízes simplesmente “descobrem” ou “inventam” o direito.

A integridade no direito pode ser compreendida como a busca da materialização de princípios pela comunidade que os adotou, porque ela mesma se reconhece como coautora das normas que foram elaboradas para reger suas relações. Esses aspectos foram apontados por Carvalho Netto e Scotti, Para quem a integridade do direito significa:

[...] a um só tempo, a densificação vivencial do ideal da comunidade de princípio, ou seja, uma comunidade em que seus membros se reconhecem reciprocamente como livres e iguais e como coautores das leis que fizeram para reger a sua vida cotidiana em comum, bem como, em sua dimensão diacrônica, a leitura á melhor luz da sua história institucional como um processo de aprendizado em que cada geração busca, da melhor forma que pode vivenciar esse ideal. (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 67).

No fundo, Dworkin opera a noção de integridade para se contrapor às principais construções interpretativas fundadas no convencionalismo e no pragmatismo. No primeiro caso, as decisões jurídicas seriam pautadas em regras e convenções assumidas pela comunidade (olhar para o passado), admitindo-se, na ausência dessas convenções, a atuação discricionária dos juízes. Já no pragmatismo (ou ceticismo jurídico), importa que as decisões atendam a fins coletivos, sob a compreensão de que as pessoas não têm direitos assegurados na prática, não devendo haver, além disso, qualquer consistência com as decisões do passado. Nesse contexto, veja Dworkin:

O direito como integridade é, portanto, mais inflexivelmente interpretativo do que o convencionalismo ou o pragmatismo. Essas últimas teorias se oferecem *como* interpretações. [...] o convencionalismo exige que os juízes estudem os repertórios jurídicos e os registros parlamentares para descobrir que decisões foram tomadas pelas instituições às quais convencionalmente se atribui poder legislativo. [...] o pragmatismo exige que os juízes pensem de modo instrumental sobre as melhores regras para o futuro. Esse exercício pode pedir a interpretação de alguma coisa que extrapola a matéria jurídica: um pragmático utilitarista talvez precise preocupar-se com a melhor maneira de entender a idéia de bem-estar comunitário, por exemplo. [...] O direito como integridade é diferente: é tanto o produto da interpretação abrangente da prática jurídica quanto sua fonte de inspiração. O programa que apresenta aos juízes que decidem casos difíceis é essencialmente, não apenas contingencialmente, interpretativo; o direito como integridade pede-lhes que continuem interpretando o mesmo material que ele próprio afirma ter interpretado com sucesso. Oferece-se como a continuidade – e como origem – das interpretações mais detalhadas que recomenda. (DWORKIN, 2007, p. 272, grifo nosso).

No caso da impositividade das emendas parlamentares, objeto deste trabalho, o direito como integridade há de nos interpelar: afinal a execução obrigatória das emendas ao orçamento ou a sua equiparação às prioridades da Administração são “pontos fora da linha” da história do planejamento público brasileiro? Em caso positivo, essa compreensão “nova” rompe com a tradição jurisprudencial sobre a natureza do planejamento e dos orçamentos públicos ou se amolda aos novos horizontes trazidos pela CRFB de 1988, mantendo a integridade com frente à engenharia constitucional-orçamentária vigente?

A integridade, como visto acima, não implica repetir o passado. Exige que levemos a sério as decisões do passado, que partamos delas (e não de uma “estaca zero” de experiências). Se há uma cadeia interpretativa do direito que proclama a hegemonia do Executivo nas atividades de planejamento, a ponto de usar esse fundamento para afastar a

impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, necessário se faz a aproximação com essa tradição, para que se possa avaliar a sua adequação às situações concretas do presente.

Essa empreitada exige o conhecimento do modelo constitucional que rege mais diretamente os orçamentos públicos e o planejamento, sem o que as compreensões sobre a constitucionalidade da execução obrigatória das emendas parlamentares estarão suscetíveis completamente à autoridade da tradição ou a argumentos estratégicos da economia e das ciências das finanças públicas, por exemplo. Passa-se, pois, para o estudo do nosso vigente sistema de planejamento e orçamentos delineado em sede constitucional.

### 3 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA CFRB DE 1988

É indispensável, para a densificação do princípio do planejamento público no campo orçamentário, conhecer a “engrenagem” que integra planos e orçamentos na CFRB. Assim, poderemos nos aproximar mais da coisa em “si mesma” (os casos concretos da impositividade das emendas parlamentares), para avaliar se os argumentos sobre o princípio do planejamento são adequados ao modelo constitucional vigente, na perspectiva de obtenção da resposta correta.

No caso brasileiro, a ordem jurídica adotou a concepção do planejamento orçamentário a partir da Lei nº 4.320, de 1964 e do Decreto-lei nº 200, de 1967. A propósito, veja-se que, no âmbito do Decreto nº 200, de 1967<sup>10</sup>, o planejamento é alçado ao padrão de “princípio fundamental” das atividades da Administração Pública. Convém destacar, conforme se depreende da referida norma, que essa atuação planejada tem como figura central o Presidente da República, a quem compete, em síntese, dar a “última palavra”, conforme abaixo:

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República. [...]

§ 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República. (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Conforme será examinado em parte específica deste trabalho, essa tradição na qual está imersa o planejamento e os orçamentos no Brasil atua no sentido de reproduzir discursos e formar pré-compreensões que tendem a minimizar o papel de outros Poderes nas tarefas do planejamento estatal, abrindo espaços para que decisões judiciais interpretem o “ativismo orçamentário” do Legislativo como ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Como explica Silva (1993, p. 621-622), a Constituição traz um sistema orçamentário que abre amplas possibilidades para a implantação de um modelo integrado de planejamento, orçamento e programas governamentais. Com isso, a lei de orçamento, a lei de diretrizes orçamentária e a lei do plano plurianual, previstas na CFRB, passam a constituir etapas do próprio planejamento de desenvolvimento econômico e social.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2014.

Nos termos do artigo 165 da CFRB, as seguintes leis de iniciativa do Poder Executivo formam o nosso sistema orçamentário: a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual. São três legislações que se coordenam entre si sob uma perspectiva lógica. Assim, a lei do PPA estaria no ápice do sistema, na medida em que orienta a LDO e a LOA. A LDO, por sua vez, orienta a elaboração e a execução da LOA.

Como observam Mendes e Branco (2011, p. 1.469), há uma ligação intensa entre os três diplomas legais, de tal forma que não teriam sentido a lei do PPA e a LDO, sem que houvesse uma lei orçamentária para “concretizar”, em termos financeiros, os planos contidos nas duas primeiras.

Sobre essa integração entre os planos e orçamentos, veja-se a posição de Faria:

A compatibilidade requerida pelo texto constitucional deve ser lida como a necessidade do estabelecimento de uma relação de coordenação e integração entre as ferramentas de planejamento e orçamento. O mesmo ocorre na relação existente entre plano plurianual (PPA) e os demais planos previstos na Constituição (planos nacionais e regionais de desenvolvimento, planos setoriais plurianuais de educação, de cultura e plano nacional de reforma agrária). (FARIA, 2011, p. 688).

A seguir, exploraremos os conteúdos específicos de cada uma dessas leis do sistema orçamentário da CFRB de 1988.

### 3.1 O PLANO PLURIANUAL

A lei do PPA<sup>11</sup> (Art. 165, §1º da CFRB) estabelece, em nível regionalizado, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital<sup>12</sup> e

---

<sup>11</sup> O planejamento governamental constante do PPA 2012-2015 indica dispêndios superiores a R\$ 5,4 trilhões e representa um incremento de 38% em relação ao PPA 2008-2011, segundo o Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2012\\_2015/par\\_cmo/01\\_Parecer.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2012_2015/par_cmo/01_Parecer.pdf).> Acesso em: 11 jul. 2014.

<sup>12</sup> As despesas de capital, nos termos do artigo 12 da Lei nº 4.320, de 1964, compreendem os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Conforme o § 4º do citado artigo, classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro; de acordo com o § 5º do mesmo artigo, classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. Já de acordo com o §6º são Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se, em síntese, de um planejamento de “longo prazo”.

Além de orientar a LDO e a LOA, qualquer plano ou programa, nacional, regional ou setorial previsto na CFRB deverá ser elaborado em harmonia com os ditames do PPA<sup>13</sup>, e ser apreciado pelo Congresso Nacional.

Torres elenca os principais conteúdos do PPA, conforme segue:

O Plano Plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as regiões do País e da estabilidade econômica. (TORRES, 1995, p. 53).

Além disso, Torres é enfático quanto à natureza jurídica apenas formal da Lei do PPA, conforme se vê no trecho seguinte: “O plano plurianual é lei formal, dependente do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização das despesas. Constitui mera *programação* ou *orientação*, que deve ser respeitada pelo Executivo na feitura das leis orçamentárias.” (TORRES, 1995, p. 54).<sup>14</sup>

Essa percepção doutrinária de que o PPA (principal lei do sistema planejamento) é lei formal e mero documento de orientação, estando a depender do orçamento para sua materialização, prepara terreno fértil para que o planejamento público perca importância temática no debate político, favorecendo, cada vez mais, a ocupação de espaços pelo Executivo, em detrimento da discursividade democrática no Parlamento.

Nesse âmbito, ao examinarmos a Constituição de 1967, chama a atenção o disposto no artigo 67, §1º, que impõe restrição significativa ao emendamento parlamentar à lei de orçamento. Por lá, se observa que as alterações promovidas no projeto de lei orçamentária, pelos parlamentares, não poderia implicar aumento da despesa ou modificação no mérito das ações do governo, conforme a seguir: “Art. 67 [...] § 1º - Não serão objeto de deliberação

---

<sup>13</sup> Na ADI 224-QO, o STF entendeu que o redesenho de programa na área de petroquímica, por decreto presidencial, com alterações nas quantidades e localização dos projetos, não estaria submetido a essa compatibilidade com o PPA, na medida em que não versava sobre despesas de capital e nem tampouco se tratava de plano previsto na Constituição, o que não obrigava a sua apreciação pelo Parlamento. Para exame detalhado, ver <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1496627>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

<sup>14</sup> Registra-se aqui a nossa discordância quanto à fundamentação da natureza formal do PPA, centrada na dependência da execução das despesas da LOA. Ora, o que Torres indica implicitamente é que, como as despesas do orçamento podem ou não ser executadas, o PPA se torna uma “carta de intenções”, invertendo, indevidamente, a ordem de coordenação das leis orçamentárias. Não é a LOA que determina o PPA, mas o inverso, como já vimos aqui.

emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo”.

Num balanço sobre a efetividade do PPA, Paulo avalia que esta lei se tornou mais útil para o trabalho dos órgãos de controle, o que é incompatível com as suas finalidades constitucionais de orientar estrategicamente a atividade estatal, sobretudo no campo das políticas públicas:

Dessa feita, decorridos dez anos da implantação do modelo atual, é possível afirmar que o PPA constitui instrumento de trabalho principalmente para os órgãos de controle, mas para os planejadores e tomadores de decisão, limita-se a peça burocrática. Essa constatação, como vimos, consiste em afronta ao previsto pela Constituição Federal de 1988, que conferiu ao Plano Plurianual o papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica, orientador dos planejamentos regionais e setoriais e das leis orçamentárias. É possível afirmar que esse descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica ganhou contornos mais evidentes a partir de 2007, quando a Presidência da República ignorou os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011 desenvolvidos no âmbito do Ministério do Planejamento e lançou uma série de planos em paralelo, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS). Com isso o governo federal elegeu novas formas para definir e comunicar quais eram as suas prioridades e metas. É verdade que todas essas iniciativas tiveram que ser incluídas no PPA para serem levadas a efeito, mas essa etapa foi cumprida como procedimento burocrático. (PAULO, 2010, p. 180).

Em que pese o relativo descrédito nos mecanismos de planejamento no Brasil e, sobretudo, a baixa efetividade do PPA, é de se ver que, se levado a sério, trata-se, nos termos constitucionais, de instrumento estratégico para as políticas econômicas e para a redução das desigualdades regionais.

Assim, a visão de que se trata de mera programação não parece ser a compreensão mais adequada do PPA e do próprio planejamento público, à luz de uma Constituição filiada ao paradigma do Estado Democrático de Direito, cuja materialização de direitos para a promoção da dignidade da pessoa humana se apresenta como traço fundamental. De fato, no Estado Democrático de Direito é central a preocupação com a dignidade da pessoa humana, devendo nortear as políticas públicas e, portanto, o planejamento a que estão vinculadas. Como observa Batista Jr.:

O Estado Democrático de Direito é um Estado humanista que se norteia pelo princípio da dignidade humana, que firma a ideia de que qualquer ser humano é dotado de direitos cuja proteção justifica a existência do próprio Estado. O ser humano é um fim em si mesmo e não um meio, e, dessa forma, a pessoa humana é valor-fonte do ordenamento jurídico, sendo a defesa e a promoção da sua dignidade, em todas as suas dimensões e facetas, tarefas primordiais dos Estados modernos. (BATISTA JR., 2011, p. 277).

A LRF procurou estabelecer prazos para envio e sanção do PPA, bem como ampliar a importância estratégica do PPA, que deveria trazer os objetivos de longo prazo das políticas fiscais, bem como a demonstração de que tais políticas guardavam compatibilidade com as premissas da política econômica e com os objetivos de desenvolvimento nacional. No entanto, a matéria foi objeto de veto pelo Presidente da República.<sup>15</sup>

Pois bem. No discurso que fundamenta o veto presidencial aos prazos, alega-se que a elaboração do PPA vai além do próprio Executivo, envolvendo os demais Poderes e os demais entes federados.

Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.(BRASIL, 2000.).<sup>16</sup>

A presumir a boa-fé da fundamentação do citado veto presidencial, o modelo colaborativo de planejamento público é uma realidade na experiência brasileira recente, razão pela qual se admite a maior participação do Legislativo na definição das alocações orçamentárias e das prioridades de gastos, como nos casos das ADI 4.743 e 4.663.

Outro argumento de princípio para que levemos o PPA a sério provém da própria CFRB, no tocante ao seu papel como instrumento público articulador dos orçamentos para reduzir as desigualdades regionais, segundo critérios de população: “Art. 165 [...] 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Tratava-se do artigo 3º da LRF:

“Art. 3º O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§ 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômicas nacional e de desenvolvimento social.

§ 2º O projeto de que trata o caput será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.”

<sup>16</sup> Ver <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2000/Vep101-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

<sup>17</sup> De fato, o PPA 2012-2015, em sua mensagem presidencial de apresentação explicita que “A estratégia que se coloca no horizonte do PPA 2012-2015, portanto, consiste em utilizar todas estas potencialidades como base para alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades”, conforme <[www.planejamento.gov.br/.../spi/PPA/.../mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/.../spi/PPA/.../mensagem_presidencial_ppa.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Ratificando o papel estratégico do PPA no processo de planejamento público e na própria concepção de orçamento, Mendes afirma:

O PPA dá destaque ao aspecto do planejamento da ação estatal e aponta a mudança do significado do orçamento público, que longe de representar mera projeção de despesas para o Poder Público ou peça contábil, evolui para tornar-se instrumento de controle e planificação da atividade financeira do Estado. (MENDES, 2011, p. 1.469).

O PPA é mesmo, na vigente Constituição, uma lei “superordenadora” do planejamento estatal e da integração e sincronia entre as demais leis orçamentárias (LDO e LOA), conforme se vê em Pinheiro:

Note-se que o planejamento exige a enumeração e o dimensionamento das diversas medidas imputadas ao Estado decorrentes dos planos em geral e do ordenamento jurídico como um todo. Essas obrigações estatais são relacionadas e definidas por diversas ações administrativas contidas no PPA e são selecionadas pela LOA para a execução no exercício financeiro seguinte. [...] O planejamento implica sincronia e interdependência entre a LOA e os atos legislativos que a precederam. A LOA define medidas que dão concreção a todo o planejamento do Estado, delimitando as ações administrativas nos aspectos qualitativo, quantitativo e temporal. (PINHEIRO, 2011, p. 389-390).

A CRFB de 1988 condicionou, ademais, a realização de investimentos de longo prazo ao PPA, sob pena de crime de responsabilidade. “Art. 167 [...] § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

No tocante às emendas parlamentares elaboradas para alterar a lei orçamentária, tema central deste trabalho, somente deverão ser aprovadas no Legislativo se forem compatíveis com o PPA, à luz da CFRB: “Art. 166 [...] § 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Em decorrência, a lei do PPA se apresenta como importante filtro constitucional para avaliar se a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento anual, no caso concreto, contraria o princípio do planejamento público. É que este princípio (e qualquer outro) não pode ser tomado abstratamente, como uma matriz meramente teórica à disposição do intérprete-aplicador do direito, mas deve ser explicitado na sua prática histórica e cotidiana. Em suma, a ofensa ao princípio do planejamento público, se alegada, há que ser verificada na “coisa em si mesma”, ou seja, diante de cada regra de planejamento aprovada e transformada em código jurídico, que é o PPA (ao lado da LDO).

No entanto, na prática esse exame de compatibilidade entre as leis orçamentárias (incluídas as emendas parlamentares) e o PPA não é efetivo, favorecendo ainda mais a discricionariedade do Executivo na execução das leis orçamentárias, tudo isso operando a favor da ineficácia do princípio do planejamento público. Como observa Catapani:

Cabe ao Poder Executivo a iniciativa de todas as três leis orçamentárias, sendo que o ativismo parlamentar no sentido de alterar os projetos que lhe são encaminhados pelo Poder Executivo, ao menos em suas grandes linhas, tem-se demonstrado muito pequeno na prática brasileira. Além disso, o sistema normativo construído pela Constituição da República de 1988 não labora no sentido de limitar a atividade do Poder Executivo: a necessidade de compatibilização da Lei Orçamentária Anual com o Plano Plurianual é praticamente inútil, uma vez que tem sido admitida a alteração deste último, sem o correlato dever de demonstração da necessidade real de tal modificação. E, como consequência dessa ausência de limitação, o planejamento da ação estatal torna-se menos efetivo. (CATAPANI, 2011, p. 264).

Nos termos constitucionais (Artigo 165, §1º), a lei do PPA evidenciará as diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital (gastos com investimentos públicos, por exemplo) e as delas decorrentes, de forma regionalizada. Assim, ainda hoje persistem dúvidas se o PPA deveria ser uma espécie de orçamento de longo prazo, controvérsia que revela a falta de amadurecimento quanto ao efetivo papel dessa lei que, no plano constitucional, se encontra no ápice do sistema de planejamento e orçamento. Indefinições como essa acabam por dificultar ainda mais a densificação do princípio do planejamento público no Brasil. Sobre o assunto, Faria descreve:

Encerrados os trabalhos da Constituinte, o texto constitucional sacramentou, ao artigo 165, §1º, o conteúdo do PPA, de maneira a estabelecer ‘de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada’. Todavia, a discussão acerca da extensão e do conteúdo do plano plurianual não se encerrou com a promulgação do texto constitucional de 1988, evidenciando a falta de consenso em torno desses contornos, revelada por divergências técnicas e doutrinárias, e a necessidade de amadurecimento e experimentação. A interpretação literal do dispositivo constitucional terminaria por extrair do texto da Constituição o comando para que praticamente todas as despesas, tanto de capital quanto correntes, constassem do PPA. Ou seja, um nível de abrangência demasiado grande para uma figura que se pretende diferenciada daquela que se espera de um orçamento. (FARIA, 2011, p. 681).

### 3.2 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

No contexto da “engenharia” orçamentária estabelecida pela CFRB, a LDO foi concebida como instrumento de ligação entre os planos e os orçamentos e, portanto, entre o planejamento de longo prazo (PPA) e o de curto prazo (LOA).

Nos termos constitucionais (Artigo 165, §2º), a LDO:

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Assim, com base no PPA, a LDO (que é uma lei anual) irá definir para o exercício financeiro seguinte quais as prioridades na alocação das despesas públicas, além de detalhar regras para a elaboração da lei orçamentária e indicar as estratégias para aplicação dos recursos das instituições oficiais voltadas para o financiamento do desenvolvimento econômico e social.

Além do previsto constitucionalmente, a LDO, com o advento da LRF, passou a dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, normas relativas a controle de custos e de resultado de programas, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. A LDO também passou a veicular anexo próprio para as metas fiscais de cada ano.<sup>18</sup>

No tocante à execução das despesas públicas, a LRF deixou à reserva da LDO dispor sobre os critérios de contingenciamento orçamentário, ou seja, sobre as limitações que serão feitas à execução das despesas públicas, na hipótese de a receita se afigurar insuficiente para o atingimento de metas fiscais.<sup>19</sup>

Para ilustrar a dimensão de prioridades, veja-se o disposto na LDO para o exercício de 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013<sup>20</sup>), que definiu como prioritárias as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e as

<sup>18</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
  - b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
  - c) (VETADO)
  - d) (VETADO)
  - e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
  - f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- II - (VETADO)  
III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

<sup>19</sup> Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso).

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2014.

despesas que decorram das emendas parlamentares individuais, bem como outras estabelecidas em anexo próprio da referida lei:

Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, às decorrentes de emendas individuais e ao Anexo de Metas e Prioridades, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Note-se, portanto, que a LDO federal para o exercício de 2014, de maneira inovadora, estabeleceu que as emendas individuais dos parlamentares devem ser consideradas prioritárias, previsão que, no caso da LDO do Estado de Rondônia, está sendo questionada no âmbito da ADI 4.663.

Acrescente-se que, nos termos do artigo 52 da LDO federal citada, tornou-se obrigatória a execução das despesas decorrentes das emendas parlamentares individuais, até o limite de 1,2% do montante da receita corrente líquida<sup>21</sup> realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. A obrigatoriedade deixa de existir, ainda segundo esta norma, nas hipóteses de impedimentos de ordem técnica. Estima-se que o total de emendas impedidas de execução no exercício de 2014, por questões técnicas, atingiu o percentual de 25%, cerca de R\$ 1,65 bilhão.<sup>22</sup>

Em suma, o procedimento de execução das despesas advindas de emendas parlamentares, no âmbito do orçamento da União, já admite sua equiparação às prioridades da administração pública em nível de LDO, bem como a impositividade dessas emendas, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior.

<sup>21</sup> A receita corrente líquida, em síntese, é o somatório das receitas públicas do ente federado, feitas algumas deduções, conforme art. 2º, IV, da LRF:

Art. 2º [...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

<sup>22</sup> Conforme noticiado pelo Jornal do Senado, em 27.05.2014, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República enviou ao Congresso a lista de emendas parlamentares individuais com impedimentos técnicos e, portanto, sem condições de serem executadas. O valor das emendas apresentadas soma R\$ 6,462 bilhões. Desse total, após análise feita pelos ministérios, foram consideradas com impedimento emendas que somam R\$ 1,651 bilhão, pouco mais de 25% do total. Matéria disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/05/27/executivo-aponta-falhas-em-25-das-emendas-parlamentares-1>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

Diante desse fato, o modelo agora vigente na esfera federal, que admite a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, há que ser levado em conta na decisão das ADI 4743 e 4463, não como mera simetria, mas na perspectiva de que se possa estar dando um passo adiante na compreensão dos institutos orçamentários, se aproximando do horizonte dado pela CFRB de 1988.

### 3.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto na CFRB de 1988 (Artigo 165, §5º) é composta pelos orçamentos fiscal, de investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social (direta ou indiretamente) e o orçamento da seguridade social, devendo guardar compatibilidade com o PPA e a LDO.

Diferentemente de um mero quadro de receitas e despesas públicas, a LOA é o instrumento que demonstra a destinação dos recursos públicos indispensáveis à materialização de bens e serviços para a sociedade. Nesse contexto, como já visto, a LOA tem o papel constitucional de reduzir as desigualdades regionais, tarefa complexa que justifica ainda mais a função do planejamento público, sob pena de ineficiência da política orçamentária.

Aliás, reforçando esse papel ativo da lei orçamentária anual, a CFRB exige que a política de renúncia de receita (isenções, anistias, subsídios, etc.) contribua para melhorar a vida das pessoas, em cada região, devendo haver demonstração na LOA dos impactos regionalizados dessas renúncias (Artigo 165, §6º).

Por isso mesmo, Oliveira considera a importância das leis orçamentárias além das dimensões financeiras ou contábeis, porque se trata mesmo de um instrumento de ação estatal definidor de rumos. Para o autor, a lei de orçamento público:

[...] deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo os rumos. [...] Tem seu aspecto político, porque revela desígnios sociais e regionais, na destinação das verbas; econômico, porque manifesta a atualidade econômica; técnico, com o cálculo de receitas e despesas; e jurídico, pelo atendimento às normas constitucionais e legais. (OLIVEIRA, 2006, p. 305).

Com o advento da LRF, a lei de orçamento anual assumiu papel ainda mais relevante, inclusive no âmbito macroeconômico, porque deverá demonstrar que sua programação é compatível com as metas fiscais traçadas pelo Governo e estabelecidas na LDO. Em outras palavras, não é qualquer programação financeira de receitas e despesas que devem integrar a

LOA, mas os montantes que estejam sintonizados com as metas de resultados fiscais estabelecidas pela política macroeconômica do governo.<sup>23</sup>

Nesse sentido, a LOA se configura como um “farol” para as decisões dos agentes econômicos, o que reafirma a necessidade de planejamento das finanças públicas, já que desajustes contínuos e incoerências na política orçamentária tendem a reduzir a própria credibilidade das políticas governamentais, com efeitos negativos para os investimentos privados e para o crescimento econômico, de uma forma geral.

Nessa mesma perspectiva, Assoni Filho assevera a gradativa relevância das peças orçamentárias na definição dos planos de ação do Estado:

A lei orçamentária foi adquirindo progressivamente o status de instrumento de planejamento da atuação estatal, não só voltada à análise retroativa dos fatos já ocorridos, como rezava a doutrina financista clássica, mas também para definir um verdadeiro plano de ação dos Poderes instituídos, levando-se em consideração as condicionantes históricas imediatas e mediatas, mas com uma nítida conotação prospectiva. (ASSONI FILHO, 2011, p. 22).

Giacomoni (2005, p. 64) também identifica a alteração do papel dos orçamentos ao longo do tempo, dado que, na versão clássica ou tradicional, as leis orçamentárias se apresentavam essencialmente como peças de controle contábil e jurídico, pelo Legislativo, das aplicações dos recursos tributários obtidos da sociedade. Aliás, essa compreensão “estática” dos orçamentos públicos, como já apontado aqui, contribui para a formação do senso comum dos juristas quanto à possibilidade de uma atuação mais proativa do Poder Legislativo nas escolhas orçamentárias.

Na versão moderna, continua Giacomoni (2005, p. 64), o orçamento assume uma função gerencial, na medida em que, ao se integrar num sistema de planejamento, elenca as prioridades e estratégias da Administração, aprovadas pelo Poder Legislativo, fórum político por excelência. Nesse cenário, a lei orçamentária, reafirme-se, dever ser compreendida como um acervo de escolhas públicas em áreas como saúde, educação, segurança pública e não um quadro numérico com fontes de financiamento e suas respectivas despesas.

É de se ver, portanto, que a melhoria da qualidade do planejamento público exige que a LOA seja levada a sério, quer seja no lado da receita, com mecanismos mais eficazes de previsão das receitas, o que, por sua vez, reduzindo as incertezas na execução da despesa pública, que é o meio financeiro para a materialização de direitos.

---

<sup>23</sup> Toda a sessão III da LRF é dedicada à Lei Orçamentária Anual.

Sobre os efeitos negativos da ausência de planejamento público na seara orçamentária e as incertezas daí decorrentes, Rezende e Cunha observam que:

Incertezas quanto às previsões de receitas e à execução orçamentária geram instabilidade macroeconômica e acarretam desequilíbrios sociais. A atual composição das receitas orçamentárias apresenta alta participação de tributos economicamente ineficientes e socialmente injustos. O encurtamento dos prazos em que as decisões são tomadas e a existência de controles sobre a liberação dos recursos torna o orçamento imprevisível, tanto para agentes públicos quanto para agentes privados. Incertezas, imprevisibilidade e deficiências na mensuração e na avaliação de programas, projetos e ações prejudicam a eficiência da gestão e a eficácia das políticas públicas, ao passo que as dificuldades de compreensão do orçamento público limitam o controle social, daí decorrendo baixo grau de *accountability* pública e limitada contribuição do orçamento para a democracia. (REZENDE, CUNHA, 2013, p. 68).

Em suma, a lei orçamentária está, sobretudo no modelo instituído pela CFRB de 1988, diretamente associada à formulação e execução das políticas públicas, fato que evidencia o papel do Legislativo, não apenas no âmbito do controle externo, mas (e principalmente) na definição sobre as escolhas orçamentárias, como no caso das emendas parlamentares às leis de orçamento. Quanto à relação entre as questões orçamentárias e as políticas públicas, bem como quanto ao novo papel dos orçamentos, Santa Helena argumenta que:

[...] as políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro sofreram e têm sentido impacto com a introdução do fator orçamentário-financeiro como pressuposto para sua formulação e implementação. No passado, o controle se cingia à última etapa, implementação – como se dizia, “na boca do caixa” –, por meio de restrições no desembolso ou pagamento dos compromissos já assumidos pelo Estado, fato que gerava passivos a descoberto, muitas vezes só reconhecidos a longo prazo. O processo orçamentário era visto como simples homologador de decisões já adotadas. O regime da responsabilidade fiscal, implantado a partir do início deste século, veio a transformar tal cultura político-administrativa, ainda que muita resistência se faça presente no âmbito da administração e do próprio Legislativo, acostumados a antes agirem para atingirem um fim e depois buscarem os meios para satisfazerem seu custo. (SANTA HELENA, 2009, p. 50-51).

Face a essa dimensão dinâmica dos orçamentos, sua elaboração (aí incluída a participação do Legislativo, por meio das emendas parlamentares), bem como a execução, devem, por óbvio, atender aos objetivos constitucionais e à materialização de direitos. Machado (2014), nesse contexto, conclui sobre a necessidade de uma “filtragem constitucional” dos orçamentos no paradigma do Estado Democrático de Direito, conforme a seguir:

1- O Estado Democrático de Direito, marcado pela concepção contemporânea de direito Constitucional, também denominado de ‘neoconstitucionalismo’, delinea novos artefatos para o Ordenamento Jurídico, em consonância com as nuances da pós-modernidade.

2- É neste cenário que se faz premente a necessidade de uma filtragem constitucional do Orçamento, antes concebido como mera peça de ficção jurídica (uma lei que não era cumprida). Ou seja, todo processo de planejamento, elaboração e execução orçamentários devem observar os valores e objetivos delineados na Lei Maior, com vistas à efetivação dos direitos fundamentais. (MACHADO, 2014, p. 17, grifo nosso).

Embora não se trate de abraçar a tese do “panpricipiologismo”, é de se ver que, além do princípio do planejamento, a própria CFRB de 1988 e a legislação de finanças públicas trouxeram um conjunto de dispositivos que, geralmente, são denominados “princípios orçamentários”.<sup>24</sup> Vejamos alguns deles, a seguir.

Para evitar a proliferação de orçamentos “paralelos”, comprometendo o planejamento e o controle da execução das despesas públicas, o orçamento deve ser uno (princípio da unidade), compreendendo as esferas fiscal, seguridade social e de investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social (Artigo 165, §5º da CFRB de 1988).

A bem da transparência e do controle social, a lei de orçamento compreenderá todas as receitas e despesas públicas, inclusive as que forem obtidas pelo Estado por meio de operações de crédito (Artigo 3º da Lei nº 4.320, de 1964). Trata-se do chamado princípio da universalidade, em exige a indicação de todas as receitas previstas que suportarão as aplicações em bens e serviços públicos, após a devida aprovação no processo legislativo orçamentário.<sup>25</sup>

A anualidade é outro princípio que orienta a periodicidade dos orçamentos, na medida em que a CFRB de 1988 refere-se a orçamentos anuais (Artigo 165, III e §5º). Assim, as receitas previstas e as despesas fixadas dizem respeito a um determinado exercício financeiro, caracterizando-se com uma espécie de programação de curto prazo da política orçamentária.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> A lei nº 4.320, de 1964, estabelece em seu artigo 2º que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. (grifo nosso).

<sup>25</sup> No caso das receitas, essa indicação depende da qualidade das estimativas realizadas. Por isso, a LRF (Artigo 12) indica que “As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

<sup>26</sup> Evidentemente, por vários motivos, despesas deixam de ser executadas no próprio exercício em que foram fixadas, podendo gerar um estoque de gastos que irá “concorrer”, posteriormente, com as despesas dos orçamentos seguintes, como no caso dos chamados “restos a pagar” (artigo 36 da Lei nº 4.320, de 1964), que são despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. Segundo Nota Técnica conjunta das Consultorias do Senado e da Câmara dos Deputados, acumulou-se, até 2013 um estoque de “restos a pagar” da ordem de R\$ 214 bilhões, na esfera orçamentária federal.

Para evitar que a lei orçamentária veicule matérias estranhas (as chamadas “caudas orçamentárias”), a CFRB de 1988 (Artigo 165, § 8º) estabelece ainda que o orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa pública, possibilitando, entretanto, a autorização para a abertura de créditos suplementares, (reforço de dotações insuficientes de despesas) e para a contratação de operações de crédito. Aqui, fala-se do princípio da exclusividade da lei orçamentária.

As receitas e despesas que integram a lei orçamentária anual, a bem da transparência e do controle, não podem ser indicadas de forma genérica, se levarmos em conta o princípio da especificação (artigo 5º da Lei nº 4.320, de 1964), que veda “dotações globais para atender indiferentemente as despesas”. De fato, o não detalhamento das despesas favorece a discricionariedade no gasto público e, portanto, ao desvio das finalidades da despesa traçadas pelo planejamento.

#### 3.4 A DOCTRINA DE PAUL LABAND E AS LEIS DE ORÇAMENTO

Na busca da melhor resposta para decidir sobre a impositividade das emendas parlamentares aos orçamentos, faz-se relevante compreender a concepção predominante no discurso jurídico brasileiro acerca da própria natureza impositiva da lei orçamentária, debate que será enfrentado neste tópico.

Paul Laband, jurista alemão que viveu entre 1838 e 1918, desenvolveu uma sofisticada concepção das leis orçamentárias, caracterizando-as como “leis formais”, no sentido de que, por terem sido aprovadas pelo Parlamento, seguiram o processo legislativo, ou seja, a “forma” da lei. Daí, a “lei” de orçamento, cujo conteúdo central seria apenas um quadro de receitas e despesas do Estado, não traria qualquer comando de obrigação para terceiros. Como explicitava Laband:

No se pode dar el nombre de ley a una regla sino em caso de que éstatenga un contenido jurídico, de que afecte em algun modo a la esfera jurídica del individuo o de la comunidad política.[...] Vista así lãs cosas, es de meridicana claridad que el Presupuesto no contiene, por ló regular, principios jurídicos y que, por tanto, no es una ley em el sentido material de la palabra. El presupuesto es una cuenta y, por cierto, una cuneta que no se refiere a gastos e ingresos ya realizados, sino a los gastos e ingresos que se esperan em el futuro. (LABAND, 1997, p. 22).

Para que a lei orçamentária tivesse impositividade, obrigando, portanto, a execução das despesas aprovadas no Parlamento, seria necessária, conforme expõe Laband, a previsão de infrações decorrentes do seu descumprimento:

Se si quiere conferir a la ley presupuestaria auténtica fuerza de ley, en el sentido corriente de esta expresión, habría que declarar infracciones legales todas las desviaciones con respecto al Presupuesto, o sea: no solamente los gastos adicionales, sino también los ahorros de gastos, las reducciones de ingresos y los excesos de ingresos. (LABAND, 1997, p. 90).<sup>27</sup>

Na introdução à obra de Laband (*El Derecho Presupuestario*), Álvaro Rodriguez Bereijo comenta sobre o contexto histórico-político que ensejou a mencionada construção teórica sobre a natureza jurídica da lei de orçamento público:

Resulta muy difícil comprender em su pleno sentido el “Derecho presupuestario, de laband, si se lo separa de su contexto histórico-político y del entramado conceptual que configura La forma política del estado prusiano em la segunda mitad del siglo XIX. Por ello, antes de entrar en el analisis de la teoria jurídica del presupuesto labandiano, es preciso examinar, siquiera someramente, de una parte, SUS raíces histórico-políticas: el conflicto constitucional prusiano entre la Corona e el Parlamento de los años 1861-1866 surgido a raíz de la negativa de las Cámaras a aprobar el Presupuesto presentado por el ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que este quería imponer. (LABAND, 1979, p. 12).

A concepção de Laband do orçamento como lei autorizativa decorre, portanto, da busca de uma solução para o conflito instaurado entre o Poder Executivo e o Legislativo, na Prússia da metade do século XIX, face à negativa parlamentar de aprovação do orçamento. A saída, neste caso, requeria o desenho de uma lei orçamentária que mantivesse o predomínio

<sup>27</sup> Embora não se reafirme aqui, como propõe Laband, que a natureza material de uma lei decorra dos aspectos penais de seu descumprimento, convém indicar que, no caso brasileiro, o Código Penal (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950) prevê explicitamente crimes contra a lei orçamentária.

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1 - Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;
- 5 - deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000);
- 6 - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000);
- 7 - deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000);
- 8 - deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000);
- 9 - ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- 10 - captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- 11 - ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- 12 - realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

do princípio monárquico, sem, por outro lado, invalidar o princípio da soberania do Parlamento, conforme texto seguinte em Laband:

Porque todo el discurso de Laband em su obra “Das Budgetrecht”, de 1871, está determinado por esta circunstancia y obedece a um propósito fundamental que inspira toda sua construcción dogmática: hacer imposible la reproducción de um conflicto constitucional entre el Rey y las Cámaras, justificando, mediante uma elegante construcción jurídica, uma situación de hecho y de poder: de um lado, que a partir de 1860 y durante vários años ele ejecutivo estuvo gobernando sin Presupuesto, ante la negativa de las Cámaras a aprobarlo; y de outra parte, resolver, frente a las pretensiones de la representación democrática nacional, cual voluntad debía prevalecer em caso de discordancia entre el Rey y Parlamento, justificando la situación de predominio del principio monárquico frente al principio de soberanía del Parlamento. (LABAND, 1997, p. 14).

Nessa empreitada teórica de Laband, o pressuposto é justamente a concepção dualista da lei (lei formal x lei material), combinada com os elementos políticos já indicados, que, àquela época, podem ser traduzidos conforme se segue do trecho de Laband.

[...] de uma parte, uma desconfianza frente al Poder legislativo (consecuencia lógica de su aversión por el sistema democrático representativo y por el Parlamentarismo), y, por conseguinte, la necesidad de justificar desde la ciencia del Derecho – y em armonía com los principios de la monarquía constitucional limitada prusiana basada em el principio monárquico – la actuación del Ejecutivo em caso de no aprobación del Presupuesto por las Cámaras, reconociendo “a priori” al Gobierno y, em particular, al Monarca, el poder de establecer el Presupuesto mediante uma simple ordenanza (Verordnung) cuando no há sido votado por el Parlamento. (LABAND, 1997, p. 15).

Em parecer jurídico sobre a lei orçamentária e a elevação do imposto de vendas e consignações em São Paulo, Campos fez os seguintes comentários sobre a importância da doutrina de Laband:

A natureza jurídica do orçamento constituiu objeto de um largo debate entre os juristas alemães, ainda vigente a constituição Imperial de 1871, na qual se prescrevia, art. 69, que todas as receitas e despesas do Império deviam ser estimadas e agrupadas em um orçamento, sob forma de lei. Coube a Laband o privilégio de exercer na controvérsia influência decisiva, correspondente à sua indisputável autoridade teórica no campo do direito constitucional alemão. Foi de tal porte e tão profunda repercussão a autoridade exercida por Laband na controvérsia relativa à natureza jurídica do orçamento que, ainda depois da derrocada do Império alemão de 1918, e substituída a Constituição anterior, de feição, inspiração e espírito marcadamente prussianos, por uma constituição avançadamente liberal, do ponto de vista do regime jurídico ou das garantias constitucionais, que a sua doutrina relativa ao valor ou à significação jurídica do orçamento continuou a prevalecer entre os mais autorizados comentadores da Constituição de Weimar. (CAMPOS, 1948, p. 448).

Apresentada as linhas gerais da doutrina de Laband sobre a natureza jurídica da lei orçamentária, percebe-se que a defesa do orçamento como lei formal implica, numa perspectiva histórica, reconhecer a supremacia do Executivo nas escolhas de execução da

despesa pública, face ao princípio monárquico. Essa é a origem da concepção autorizativa das leis de orçamento, tradição que, no caso brasileiro, exerce autoridade considerável, a exigir a crítica das pré-compreensões daí derivadas.

Sobre essa autoridade da tradição, torna-se indispensável examinar as discussões sobre a natureza jurídica da lei orçamentária, no âmbito da ADI nº 2.925-8/DF<sup>28</sup>, em que a Confederação Nacional dos Transportes (CNT) questionou a constitucionalidade da destinação dos recursos da CIDE do Petróleo, dada pela lei de orçamento de 2003. Na ocasião, a relatora Ministra Ellen Gracie argumentou que as leis orçamentárias não têm os atributos das leis em sentido material:

2 - Não obstante o brilhantismo dos argumentos acima expendidos e o desvelo demonstrado no confronto do caso com a jurisprudência da Corte que tem reconhecido a ausência de abstração, generalidade e impessoalidade nas regras de natureza orçamentária, entendo, na mesma linha do Procurador-Geral, estar-se diante de ato formalmente legal, de efeito concreto, portador de normas individuais de autorização”.

Além dos precedentes trazidos pela autora, que identificaram, como normas de efeito concreto, comandos de lei orçamentária que destinaram determinada soma pecuniária ou porcentagem da receita prevista a uma certa finalidade/despesa – ADI .1640, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 03.04.98, ADI 2.057, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 31.03.2000 e ADI 2.100, Red. p/ AC. Min. Nelson Jobim, DJ 01.06.2001 – aponto outros julgados nos quais, do mesmo modo, o entendimento de que as disposições constantes de lei orçamentária anual, ou de emenda à mesma, constituem atos de efeito concreto, insuscetíveis de controle abstrato de constitucionalidade, por estarem ligadas a uma situação de caráter individual específica. (grifo nosso).

Afirmar que a lei orçamentária é apenas um ato formal de efeitos concretos implica a compreensão de que, embora se trate de uma norma de aplicação à coletividade, seus impactos se limitam à autorização específica e particular de um volume certo de despesas para determinado exercício financeiro.

Especificamente, sobre a natureza jurídica das emendas parlamentares, para fins de controle jurisdicional, vale examinar a manifestação do STF no âmbito da ADI 203, julgada em 22 de março de 1990. Naquela ocasião, a Corte negou a possibilidade do controle de constitucionalidade de emendas congressuais, no processo legislativo-orçamentário, por se tratarem de “atos concretos, destituídos de qualquer normatividade”, conforme abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONGRESSIONAL A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO. ATO CONCRETO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. A ação direta de inconstitucionalidade configura meio de preservação da integridade da ordem

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

jurídica plasmada na Constituição vigente, atua como instrumento de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal e enseja a esta Corte, no controle em abstrato da norma jurídica, o desempenho de típica função política ou de governo. Objeto do controle concentrado, perante o Supremo Tribunal Federal, são as leis e "os atos normativos emanados da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal. No controle abstrato de normas, em cujo âmbito instauram-se relações processuais objetivas, visa-se a uma só finalidade: a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto. A ação direta de inconstitucionalidade não é sede adequada para o controle da validade jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de qualquer normatividade. Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de qualquer coeficiente de abstração, generalidade e impessoalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. A recusa do controle em tese da constitucionalidade de emenda congressional, consistente em mera transferência de recursos de uma dotação para outra, dentro da Proposta Orçamentária do Governo Federal, não traduz a impossibilidade de verificação de sua legitimidade pelo Poder Judiciário, sempre cabível pela via do controle incidental. Agravo regimental improvido.<sup>29</sup>

Sobre a visão de que os orçamentos são meros atos de efeitos concretos, vale apresentar a manifestação do Ministro Gilmar Mendes, na ADI 2.925, destacando sua observação de que leis orçamentárias podem ter conteúdos genéricos, passíveis, portanto, de controle pela via das ações diretas de inconstitucionalidade:<sup>30</sup>

Senhor Presidente, em trabalhos doutrinários, tenho manifestado reservas em relação a essa jurisprudência, genericamente quanto a esse caráter do ato de feito concreto, especialmente em relação às leis, porque sabemos, inclusive, a partir das próprias reflexões em termos de teoria geral, que podemos produzir leis aparentemente genéricas destinadas a um único caso. Creio haver hipóteses na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E a doutrina, hoje, é rica nessa discussão sobre as chamadas leis casuísticas. De modo que poderemos chegar a distorções significativas, a partir dessa perspectiva. Em se tratando de lei orçamentária, com maior razão, porque, se atentarmos para aquilo que está no texto, veremos que ele não guarda qualquer relação – como já destacado pelo Ministro Marco Aurélio – com as normas típicas de caráter orçamentário. Ao contrário, está dotado de generalidade e abstração, é claro que gravada pela temporalidade, como não poderia deixar de ser em matéria de lei orçamentária. Penso que é uma oportunidade para o Tribunal, talvez, rediscutir esse tema. [...] Encaminho o meu voto no sentido de admitirmos, sim, a ação direta.

Com isso, resta demonstrado que a Corte adotou uma postura reflexiva sobre a história dos julgados que consideravam os orçamentos, como propunha Laband, leis de natureza formal, para, admitir que, no caso concreto, como o debatido na ADI 2.925, a lei orçamentária pode dispor sobre matéria de contorno abstrato.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363400>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

Mendes e Branco, apesar do entendimento de que não houve uma alteração completa na orientação do STF quanto à natureza das leis orçamentárias, vêm no julgamento da ADI 2.925 um sinal importante para a mudança nessa orientação, conforme expressa a seguir:

O primeiro sinal significativo de mudança vem com a ADI 2.925. No caso, a orientação tradicional do STF é questionada diante da disposição contida em lei de diretrizes orçamentárias que, no tocante à distinção de recursos decorrentes de CIDE, permitia abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação prevista no art. 177, §4º, da Constituição Federal. A decisão considerou que, embora contidas em diplomas orçamentários, os dispositivos questionados tinham atributos de abstração e generalidade exigidos pelo STF e, portanto, seriam passíveis de análise em ADI.

A rigor, não se pode afirmar que tenha havido propriamente uma mudança completa na orientação da Corte no julgamento da ADI 2.925. No caso, ficou claro que o controle concentrado de constitucionalidade só seria possível quando as normas contidas no diploma financeiro – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – não cuidassem propriamente de temas orçamentários, isto é, não fossem propriamente “normas orçamentárias”: não versassem nem sobre a previsão de receitas nem sobre a fixação de despesas. (MENDES; BRANCO, 2011, p. 1.471).

Em março de 2008, o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB propôs a ADI 4.048<sup>31</sup>, para que se declarasse a inconstitucionalidade da Medida provisória nº 405, de 18.12.2007, convertida na Lei nº 11.658/2008, que abriu crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e diversos órgãos do Poder Executivo. A questão central aqui, em suma, dizia respeito aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, que deveriam ser atendidos pelos créditos extraordinários, conforme o artigo 167, §3º da CFRB.<sup>32</sup> No julgamento, suspendeu-se a vigência da Lei nº 11.658/2008, desde sua publicação. Sobre o julgamento, Mendes e Branco comentam:

A revisão da orientação jurisprudencial vem apenas como o julgamento da Medida Cautelar na ADI 4.048-DF, julgada em 17.04.2008. [...] Em princípio, o julgamento sugere uma possibilidade de revisão na orientação do STF, na medida em que supera os antigos fundamentos antes aplicados às leis orçamentárias para se negar o controle abstrato de constitucionalidade às leis orçamentárias. (MENDES; BRANCO, 2011, p. 1.471).

Nota-se, portanto, que o STF, como num romance escrito em cadeia, vem reconstruindo uma história cadenciada sobre a natureza jurídica dos orçamentos públicos, por meio da reflexão crítica dos seus julgados anteriores, que foram levados a sério nas argumentações, nos termos da proposta dworkiana de interpretação do Direito.

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2602344>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

<sup>32</sup> Art. 167 [...]

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Trata-se, igualmente, de uma ampliação de horizontes para além da tradição histórica das teses de Laband sobre os orçamentos públicos, que, conforme já apontado aqui, foram construídas em ambiente cultural e político muito distinto da realidade constitucional do paradigma do Estado Democrático de Direito, ao qual se filia a nossa CRFB.

Aliás, destaque-se que esse juízo de inadequação da teoria de Laband, em razão de sua construção à luz de um contexto histórico tipicamente absolutista, foi ratificado, ainda na metade do século passado, por Campos, conforme trecho a seguir:

A doutrina de Laband sobre o orçamento não tem fundamento lógico, nem jurídico. Ela tem suas raízes históricas nas instituições políticas da Alemanha do século XIX, nas quais eram visíveis as influências do espírito feudal e absolutista, que continuava, sob as exterioridades ou as aparências frustradas de um regime pseudo-constitucional, a informar não só a prática do sistema representativo, como o pensamento político e as concepções jurídicas das suas elites intelectuais. (CAMPOS, 1948, p. 455).

No tópico seguinte, procura-se ampliar a compreensão acerca do papel que é reservado ao Legislativo nas questões orçamentárias, de maneira a balizar a resposta “correta” (adequada constitucionalmente) sobre a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento.

### 3.5 AS COMPETÊNCIAS DO LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

A CFBR de 1988 trouxe competências destacadas para o Legislativo no campo dos orçamentos públicos, que devem ser consideradas no exame da impositividade das emendas parlamentares às leis orçamentárias.

Assim, cabe ao Congresso Nacional, em caráter especial, dispor sobre PPA, LDO e LOA, operações de crédito e emissões de curso forçado, nos termos do artigo 48, II da CFBR. Está, portanto, à disposição do Poder Legislativo, nos moldes traçados constitucionalmente, deliberar sobre todas as peças orçamentárias, no âmbito do devido processo legislativo.

Além disso, a CFBR vedou a elevação de despesas nos projetos de iniciativa do Presidente da República (Artigo 63, I), excluindo desse impedimento as alterações orçamentárias promovidas pelas emendas parlamentares (Artigo 166, §3º e §4º).

Além das previsões da CRFB de 1988, cabe mencionar que a LRF (Artigo 12, §1º) explicitamente admitiu a atuação do Poder Legislativo na reestimativa das receitas orçamentárias, mas apenas na hipótese de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal nas previsões realizadas pelo Poder Executivo. De qualquer forma, trata-se de

intervenção importante do Legislativo, na medida em que, havendo fundamentação técnica relevante, eleva-se o volume das receitas, possibilitando, portanto, que a lei de orçamento possa suportar acréscimos no lado das despesas.

Considerando que as leis orçamentárias aprovadas pelo Legislativo, se integram, pela via do planejamento, para executar despesas associadas às políticas públicas, a fase das emendas parlamentares, em consequência, se insere automaticamente no ciclo de programação e execução dessas políticas. Bucci resume bem essa participação dos parlamentos nas políticas públicas, por meio das peças orçamentárias:

A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis. Veja-se, a propósito, o artigo 165 da Constituição de 1988, que define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades” (§ 2º) da administração pública. O mesmo artigo fala também em “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas. (BUCCI, 1997, p. 96-97).

É de se observar que, com o advento das medidas provisórias (artigo 62 da CFRB), ampliou-se a possibilidade de o Executivo atuar mais diretamente na formulação de políticas públicas. Em que pese esse fato, o próprio dispositivo vedou a edição de medidas provisórias em matéria orçamentária, exceto quando se tratar de créditos extraordinários<sup>33</sup>, em casos de despesas tais como guerra, calamidade pública, etc. Daí se veja que, no caso das medidas provisórias, foi o próprio texto constitucional que preservou as leis orçamentárias da tramitação expedita, o que, na prática, implica a valorização do processo legislativo e da participação parlamentar nas escolhas orçamentárias.

Para Dallari, com o advento da CRFB de 1988 a participação do Legislativo no processo orçamentário está fortalecida, inclusive pela possibilidade de alterar as prioridades estabelecidas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias enviado pelo Executivo:

A Constituição Federal promulgada em 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, conferindo posição sobranceira ao Poder Legislativo. Atualmente, quem estabelece as prioridades que vão condicionar a elaboração do projeto da lei orçamentária é o Poder Legislativo, por meio de uma lei de diretrizes orçamentárias. A iniciativa dessa lei é do Executivo, que deve observar as indicações contidas no plano plurianual, mas ela deve ser votada pelo Legislativo até o fim do primeiro semestre do ano, para que o Executivo possa, com base nela e com observância de suas prioridades, preparar e apresentar, no segundo semestre, o projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte. [...] no exame do projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Legislativo tem ampla liberdade de emendar, inclusive modificando

---

<sup>33</sup> Conforme §3º do artigo 167, da CFRB: § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no Art. 62.

as prioridades indicadas pelo Executivo, além de estabelecer condicionantes para os orçamentos do Legislativo e do Judiciário. (DALLARI, 2011, p. 311).

Pelo texto supra, o Legislativo poderia, como ocorre no caso concreto da ADI 4.663, alterar as prioridades do Executivo, por meio da equiparação das emendas ao orçamento anual às prioridades da administração.

Dizer que o Executivo detém a primazia do processo de planejamento público e que a impositividade das emendas parlamentares, além de ofender àquele princípio, ataca a divisão de poderes, coloca a questão sob o prisma da clássica tripartição dos poderes estatais, de caráter essencialmente funcional.

Foi Montesquieu (*Do Espírito das Leis*) que forneceu os fundamentos para o desenvolvimento da tripartição dos Poderes, partindo da teoria clássica das formas de governo de Aristóteles (*A Política*), bem como das ideias de Jonh Locke (*Segundo tratado do governo civil*). Em síntese, a proposta de Montesquieu nasce da concepção de que o poder do Estado só poderá ser restringido, em favor da liberdade dos indivíduos, se a sua atuação funcional for distribuída por vários órgãos independentes.

O princípio da separação dos poderes tem, portanto, um papel de destaque na formação do Estado de Direito Liberal, dada a sua compatibilidade com a natureza “negativa” dos direitos, voltado à preservação das liberdades individuais.

No contexto da vigente Constituição de 1988, entretanto, não pode imperar a segregação “estanque” dos Poderes que caracterizou o Estado de Direito clássico, como bem aponta Bonavides, ao comentar sobre o princípio da separação dos poderes.

A verdade é que *ele* tomou nas formas constitucionais contemporâneas, *depois de iluminado por uma compreensão interpretativa sem laços com a rigidez do passado*, um teor de juridicidade só alcançado por aqueles axiomas cuja importância fundamental ninguém contesta nem fica exposta a sérias dúvidas doutrinárias [...] Com efeito, poderia afigurar-se um anacronismo, reproduzir aqui as lições dos constituintes e publicistas do liberalismo que, durante o curso dos séculos XVIII e XIX, vazaram, em fórmulas lapidares, tanto nas Constituições como nas páginas de doutrina, a intangibilidade da *separação de poderes*. (BONAVIDES, 2005, p. 55).

Aliás, é justamente a visão clássica da separação dos poderes que se vê aplicada nas decisões judiciais que primam pela hegemonia do Poder Executivo no campo do planejamento e orçamento públicos, como nos argumentos levantados nas ADI 4743 e 4663 de que ofende a separação dos Poderes a legislação que assegura a impositividade das emendas ao orçamento ou a sua equiparação às prioridades administrativas. Faz-se, assim, necessária a superação desse “dogma” do Estado Liberal, de maneira a se avançar para um

modelo de colaboração entre os poderes, que caracteriza o atual arranjo constitucional brasileiro. Sobre o assunto, veja-se a seguir a posição de Silva, para quem é possível compatibilizar “interferências” recíprocas com a harmonia entre os Poderes, num sistema colaborativo:

Se ao Legislativo cabe a edição de *normas* gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalanceada pela possibilidade que o Congresso tem de modificá-lo o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. Por outro lado, o Presidente da República tem o poder de veto, que pode exercer em relação a projetos de iniciativa dos congressistas como em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. Em compensação, o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá rejeitar o veto, e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, se o Presidente da República não o fizer no prazo previsto [...] Se os Tribunais não podem influir no Legislativo, são autorizados a declarar a inconstitucionalidade das leis, não as aplicando neste caso. O Presidente da República não interfere na função jurisdicional, em compensação os ministros dos tribunais superiores são por ele nomeados, sob controle do Senado Federal, a que cabe aprovar o nome escolhido [...] Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. (SILVA, 2004, p. 110-111).

Mais importante. A divisão clássico-liberal, de natureza funcional, não leva em conta o critério de segregação argumentativo, proposto por Dworkin, entre “argumentos de política” e “argumentos de princípio”. É o Poder Legislativo o fórum dos debates pragmáticos, ético-políticos, morais e das negociações, cuja produção será transformada no código do Direito, processo que não poderá ser refeito nem no Judiciário ou no Executivo, que na interpretação-aplicação levarão em conta argumentos de “princípio”.

A divisão funcional que marca a separação dos Poderes, ao que tudo indica, não se configura em dogma e nem se prestaria a justificar a hegemonia do Executivo nos processos de planejamento e orçamento, tema central deste trabalho. Habermas, por exemplo, ao propor uma divisão de poderes sob o prisma argumentativo, chama a atenção para a distinção entre os argumentos de fundamentação e aplicação das normas, conforme se vê abaixo:

Em primeiro lugar, a diferença lógica e argumentativa entre fundamentação e aplicação de normas reflete-se nas formas comunicativas de discursos de fundamentação e de aplicação, que precisam ser institucionalizados juridicamente de diferentes maneiras. Em discursos jurídicos de aplicação, é preciso decidir qual das normas tidas como válidas, numa situação dada, e cujas características são descritas da forma mais completa possível, é adequada. (HABERMAS, 2003, p. 215).

Na relação entre Legislativo e a Administração, a partir dessa lógica argumentativa, Habermas enfatiza que o Executivo não pode alterar as fundamentações das decisões legislativas legitimadas em processo democrático:

O mesmo vale para a relação entre o poder legislativo e o executivo, que se encontra sob a reserva da lei. A reserva da lei faz com que os estatutos, ordens, prescrições e medidas que contradizem uma lei, sejam nulos. O primado da lei legitimada num processo democrático significa, do ponto de vista cognitivo, que a administração não pode interferir nas premissas que encontram na base de suas decisões. Praticamente isso significa que o poder administrativo não pode interferir em processos de normatização do direito e da jurisdição. (HABERMAS, 2003, p. 216).

Em consequência, no caso das ADI 4.743 e 4.663, os debates sobre o mérito das despesas e das escolhas orçamentárias, se validados no devido processo legislativo-orçamentário, não poderão ser substituídos, pelo Executivo, por outras razões pragmáticas ou estratégicas.

Isso não impede, entretanto, que as decisões judiciais, para fins de melhor fundamentação, possam se dar à luz do que Peter Haberle chamou de “A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”. Assim, segundo Haberle:

Propõe-se, pois, a seguinte tese: no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elemento cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição. (HABERLE, 2002, p. 13).

Os tribunais, portanto, podem ampliar o debate sobre os fundamentos das escolhas orçamentárias, por meio de audiências públicas específicas, nessa proposta de abertura da interpretação constitucional à sociedade, com a participação dos afetados pela decisão e de especialistas.

Aliás, a Lei nº 9.868, de 1999 (Artigo 9º, §1º e Artigo 20, §1º), que regula o processo da ação direta de inconstitucionalidade e de declaração de constitucionalidade, perante o STF, já prevê que:

[...] quando houver a necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, o relator poderá requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (BRASIL, 1999).

A previsão de audiências públicas também consta da Lei nº 9.882, de 1999 (Artigo 6º, §1º), que regula o processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Com isso, a clássica segregação funcional dos Poderes do Estado Liberal não parece ser adequada para fundamentar a exclusão do Legislativo do processo de escolhas orçamentárias. E é isso que está em “jogo” nas ADI 4.743 e 4.663: a participação da Assembleia Legislativa na definição das prioridades da execução orçamentária.

Não há uma pretensão de o Legislativo estadual assumir a tarefa executória das despesas públicas, o que serviria de justificção para caracterizar a quebra da harmonia entre os Poderes. O que se questiona, nas referidas ADI, é a opção do legislador pela obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares, bem como pela equiparação da emendas parlamentares às demais prioridades da Administração.

Apesar disso, no caso da ADI 4.743, o parecer do Ministério Público Federal nº 6.941-RG, de 30.04.2012, ao considerar que o Legislativo invadiu a área de planejamento e execução orçamentária, típica do Executivo, quebrando a harmonia entre os Poderes, se valeu, a nosso ver inadequadamente, da referência doutrinária de Ricardo Lobo Torres, na linha de que se tratava de uma situação em que o Legislativo estaria assumindo o papel de executor do orçamento estadual. Segue o trecho do parecer.<sup>34</sup>

“E, especificamente quanto à questão ora posta, ensina Ricardo Lobo Torres: ‘O princípio da separação dos poderes se faz sentir também na reserva administrativa da execução orçamentária. O Congresso não participa das atividades de execução, já que lhe incumbe o controle a posteriori.’”

Logo, a argumentação de ofensa ao princípio da separação dos poderes, nas situações em que se debata a impositividade das emendas parlamentares perde o sentido, devendo a matéria ser examinada sob a ótica da engenharia constitucional dos orçamentos públicos, regida, em seu ápice, pela Lei do PPA. O centro do debate, portanto, não é a separação funcional dos poderes, mas a aplicação correta do princípio do planejamento público.

### 3.6 AS EMENDAS PARLAMENTARES À LOA

A disciplina constitucional das emendas parlamentares, no processo legislativo-orçamentário, tem seu núcleo no artigo 166 da CFRB. Assim, as emendas parlamentares aos projetos da lei do PPA, da LDO e da LOA serão apresentadas a uma Comissão mista (de

---

<sup>34</sup>Disponível em: [http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq\\_objetoincidente=4216118](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=4216118)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

senadores e deputados), que sobre elas emitirá parecer, seguindo normas regimentais (principalmente a Resolução nº 01, de 2006, do Congresso Nacional).<sup>35</sup>

A aprovação das emendas à lei orçamentária depende da compatibilidade com o PPA e a LDO e exige a indicação de quais recursos devem ser cancelados para que prevaleça a despesa proposta na emenda (Artigo 166, §3º, I e II), sendo que esses cancelamentos não poderão recair sobre despesas com pessoal, serviço da dívida pública e transferências tributárias constitucionais para os entes federados (Artigo 166, II, “a”, “b” e “c”). Por fim, as emendas devem estar relacionadas com o texto da lei orçamentária ou com a correção de erros e omissões (Artigo 166, III, “a” e “b”).

A tramitação das leis orçamentárias no Congresso Nacional segue a regulamentação da Resolução nº 01, de 2006-CN, cujos principais aspectos relacionados às emendas parlamentares serão apresentados a seguir.<sup>36</sup>

No sentido de aferir a compatibilidade das emendas com o sistema de planejamento e orçamento da CFRB, há um comitê instituído para deliberar previamente sobre a admissibilidade das emendas parlamentares ao PPA, LDO e LOA (Artigo 25 da citada Resolução).

Em que pese a predominância das emendas feitas no lado das despesas públicas, a lei orçamentária também admite emendas às receitas, como já dito aqui. Nesse caso, as emendas têm por finalidade alterar a estimativa da receita, que poderá apontar para uma elevação ou decréscimo dos valores previstos pelo Executivo (Artigo 31).

É de se ver que as emendas aqui tratadas não se restringem tão somente aos parlamentares (individualmente alando), mas também aos órgãos colegiados do Legislativo. Já nas fases iniciais de tramitação das leis orçamentárias, as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão, respeitadas as suas afinidades temáticas, sugerir ao Relator-Geral até três programas ou ações orçamentárias para integrar a programação prioritária passível de ser objeto de emendas coletivas. Tais sugestões deverão observar as prioridades e metas estabelecidas na LDO, indicando que a própria tramitação dessas emendas obedece ao princípio do planejamento (Artigo 36).

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

<sup>36</sup> A regulamentação do processo orçamentário no Congresso Nacional tem se aperfeiçoado ao longo dos anos, principalmente a partir da CPI do Orçamento, em 1993.

Vale dizer ainda que, no caso das emendas de Comissão, deverão ter caráter institucional e representar interesse de âmbito nacional e conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional (Artigo 44, II).

Admite-se que as bancadas estaduais no Congresso Nacional apresentem emendas ao projeto de lei orçamentária, desde que relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal. Nessa hipótese, as emendas deverão identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada. Caso as despesas envolvam obras de grande vulto, além da compatibilidade com o PPA, deverão ser apresentados os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício, impactos sociais e econômicos, o valor total estimado, dentre outros (Artigo 46).

Individualmente, cada parlamentar poderá apresentar até vinte e cinco emendas ao projeto de lei orçamentária anual (Artigo 49). Em cada ano, o parecer preliminar definirá o valor total do conjunto de emendas a serem apresentadas.<sup>37</sup>

Diante dessas regras procedimentais, afigura-se inadequada, portanto, a afirmação de que as emendas apresentadas às leis orçamentárias, e aprovadas no devido processo legislativo orçamentário, são incompatíveis com o planejamento das políticas públicas. Ao contrário, a incompatibilidade com o planejamento, pelas regras vigentes, obriga o corpo legislativo a recusá-las.<sup>38</sup>

Como a LDO dispõe sobre a elaboração e execução dos orçamentos anuais, a questão das emendas parlamentares também é objeto daquela norma. Assim, conforme já mencionado, na LDO que rege as diretrizes orçamentárias para 2014, na esfera federal (Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013), as emendas parlamentares são consideradas prioritárias para fins de execução e têm execução obrigatória até o limite de 1,2% da receita corrente líquida. Metade

---

<sup>37</sup> O Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei Orçamentária para 2014, por exemplo, fixou o valor de R\$ 14.686.000,00 (quatorze milhões, seiscentos e oitenta e seis mil de reais) para a apresentação e a aprovação de emendas individuais, observado o máximo de vinte e cinco emendas por mandato parlamentar. Desse valor, o autor individual da emenda deve destinar R\$ 7.343.000,00 (sete milhões, trezentos e quarenta e três mil reais) para ações e serviços públicos de saúde.

<sup>38</sup> A tramitação das leis orçamentárias no Legislativo de Rondônia segue o rito do seu Regimento Interno e, mais especificamente, as regras dos artigos 248 a 256. Disponível em: <[http://www.al.ro.leg.br/legislacao/arquivos-legislacao/copy\\_of\\_REGIMENTOINTERNO.pdf](http://www.al.ro.leg.br/legislacao/arquivos-legislacao/copy_of_REGIMENTOINTERNO.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

dos valores das emendas parlamentares, segundo a LDO citada, deverão ser destinadas a ações de saúde.

Na execução das despesas associadas às emendas parlamentares ao orçamento pode haver distorções, justamente em função da relativa discricionariedade do Executivo na escolha de quais gastos serão realizados ou não. Assim, na ausência de mecanismo que atribua certa impositividade às despesas indicadas pelas emendas, há o risco real de hipertrofia do Poder Executivo nas escolhas orçamentárias.

Como bem salienta Conti, ao discorrer sobre as relações entre Legislativo e Executivo, esse controle da execução das emendas, sobretudo por meio do contingenciamento orçamentário, é um fator de desequilíbrio entre os Poderes, face aos interesses políticos que guiam as demandas pela execução das despesas:

Delicada, portanto, a questão da distribuição das atribuições entre os Poderes quando se trata da lei orçamentária. Nosso ordenamento jurídico prevê a iniciativa legislativa é privativa do Poder Executivo, submetendo-se o projeto encaminhado ao Poder Legislativo para deliberação e aprovação. Aprovada a lei, o Poder Executivo assume o comando da execução orçamentária, e todo o processo é fiscalizado pelos sistemas de controle interno e externo das finanças públicas, este último sob o comando do Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas. Vê-se haver uma razoavelmente bem distribuída partilha de atribuições no que tange às leis orçamentárias, que, se não fossem as distorções causadas pelo mau uso do sistema, comporia um bem construído processo orçamentário. Mau uso este que, como se verá, ocorre justamente na questão das emendas parlamentares.

[...] Uma vez que se sabem quais as dotações orçamentárias inseridas no orçamento pelas emendas parlamentares, cuja liberação dos recursos é de evidente interesse do parlamentar que a patrocinou, o contingenciamento das referidas dotações, para liberação oportuna, transformou o processo orçamentário em verdadeiro instrumento de “compra” de apoio político do Legislativo por parte do Executivo. As dotações consignadas às emendas parlamentares são liberadas, como se tem reiteradamente constatado, por razões de interesse político, e não financeiro. Desvia-se, dessa forma, o contingenciamento, instrumento de flexibilidade orçamentária destinado a melhor gerenciar o fluxo de recursos, de sua verdadeira finalidade, que é adaptar as inconstâncias da atividade financeira para buscar atingir o fiel cumprimento da lei orçamentária tal como aprovada, para outra que não lhe é própria, a saber, a de moeda de troca entre os Poderes por apoios políticos circunstanciais. (CONTI, 2012, p. 2-4).

O contingenciamento, movido pela discricionariedade do Executivo, contribui, além de tudo, para a ineficácia do próprio princípio planejamento público, na medida em que o Executivo passa a controlar quais gastos públicos serão realizados, a despeito da anterior aprovação das despesas pelo Legislativo, como observa Eduardo Mendonça:

Na realidade, porém, a medida tem servido para estabelecer o contingenciamento abrangente das previsões orçamentárias, dias após sua aprovação. Isso sem prejuízo de que contingenciamentos adicionais sejam realizados durante o ano, mediante a edição de novos decretos ou simplesmente pela não liberação das verbas. Da mesma

forma, há casos em que a liberação acontece fora dos períodos inicialmente previstos, muitas vezes quando o ano já segue adiantado, dificultando a realização de um planejamento adequado por parte dos órgãos administrativos encarregados de desenvolver a atividade correspondente. (MENDONÇA, 2010, p. 238).

Ainda sob a perspectiva política, para Figueiredo e Limongi a atuação individual dos parlamentares no processo orçamentário é mesmo limitada, cabendo aos relatores e aos líderes partidários as decisões mais relevantes:

Parlamentares têm limitada capacidade de influir, de forma individual, na alocação de recursos orçamentários. A apreciação do orçamento pelo Congresso se dá por meio de um processo altamente centralizado. Decisões-chave são tomadas pelos relatores com a participação direta dos representantes dos líderes partidários, isto é, do Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias na CMO. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 320).

Em razão dessa “centralização” do processo decisório na tramitação dos orçamentos, a alocação dos recursos das emendas parlamentares, ao contrário do que o senso comum possa indicar, não segue uma lógica “provinciana”, mas acaba sendo orientada pelas prioridades do Executivo, em processo de colaboração com o Legislativo, graças à atuação dos relatores e dos líderes partidários. Figueiredo e Limonge, sobre o assunto, indicam que:

Por esta razão, os recursos orçamentários são distribuídos de acordo com a participação dos partidos no governo e segundo uma divisão de trabalho entre Executivo e Legislativo, o que significa dizer que a divisão de recursos orçamentários não obedece a uma lógica localista inteiramente subjugada aos interesses particularistas dos parlamentares, mas se realiza de acordo com prioridades estabelecidas pelo Executivo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 320).

A prevalecer essa compreensão, que deve ser examinada em cada processo orçamentário, a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento não implicaria o “desencontro” radical entre as agendas do Executivo e Legislativo, porque, de fato, na aprovação das emendas, a voz do Executivo se faz ouvir por meio de suas lideranças políticas.

Em artigo de 2013, publicado no Jornal Folha de São Paulo (*Orçamento respeitosa e impositivo*),<sup>39</sup> o Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, criticando a baixa execução das despesas das emendas parlamentares, opinou na linha de que:

Atualmente, ao analisar a proposta de lei orçamentária elaborada pelo Poder Executivo, os parlamentares têm a prerrogativa constitucional de propor emendas individuais que destinem recursos contemplando obras ou programas em seus municípios. Na realidade, as emendas servem de elo entre as necessidades de seus representados e os recursos e ações de governo disponíveis para atendê-las.

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/04/1262251-henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo.shtml>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

Historicamente, entretanto, essas emendas parlamentares individuais, aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Poder Executivo, não são empenhadas e executadas ao longo do ano. Ficam como se fossem letra morta na lei orçamentária, caracterizando-se desrespeito ao Poder Legislativo. (grifo nosso).

Evidentemente, não se prega aqui a mera execução automática das emendas, sob o manto de uma impositividade cega, o que implicaria enfraquecimento do próprio sistema de planejamento público, porque, não se afasta a possibilidade de que emendas parlamentares sejam elaboradas e aprovadas sem maiores critérios técnicos, no processo legislativo, ou de que sua execução atenda a fins exclusivamente políticos. Sobre esses riscos, Mendes esclarece que:

É por isso que praticamente não se analisa a relação custo-benefício das emendas parlamentares ao orçamento (tanto no Legislativo quanto no Executivo). Se houver recursos disponíveis e apoio político parlamentar aos projetos de governo, simplesmente se executa o dispêndio. O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição Federal de 1988 é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do orçamento e não na realização de planejamento via PPA. “O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA)”. (MENDES, 2008, p. 9).

Para medir o grau de interferência do Legislativo no processo orçamentário, há que se mensurar o impacto das emendas parlamentares no conjunto das despesas fixadas no orçamento. Na tramitação do projeto de lei de orçamento da União de 2014, por exemplo, foram apresentadas 8.338 emendas no lado das despesas (7.776 individuais e 612 coletivas), representando cerca de R\$ 8,7 bilhões. Como o orçamento global para 2014, desconsiderada a parte de “rolagem da dívida”, foi de cerca de R\$ 1,8 trilhão, as emendas apresentadas representam apenas 0,48% das despesas totais.

Deve se levar ainda em conta que nem todo o montante das emendas apresentadas serão executadas, em razão dos limites impostos pela LDO, como vimos no caso da União, que está restrita ao teto de 1,2% da receita corrente líquida do último exercício. Por tudo isso, não se pode, ao menos quantitativamente falando, afirmar que a impositividade das emendas parlamentares, no plano federal, represente uma prevalência do Legislativo nas decisões sobre a alocação dos recursos orçamentários.

A propósito, veja-se que na ADI 4.663, um dos pontos também contestados pelo governador de Rondônia foi a decisão Assembleia Legislativa de aumentar de R\$ 24 milhões para R\$ 54 milhões a dotação para emendas parlamentares individuais e, nos mesmos valores,

a dotação para as emendas de bloco ou bancada.<sup>40</sup> Examinando, por exemplo, os números da LOA de Rondônia para 2014 (despesas totais de R\$ 6,9 bilhões), vê-se que os valores reservados para atender emendas parlamentares (R\$ 59,3 milhões) representam tão somente 0,85% daquele total.<sup>41</sup>

Enfim, a controvérsia das ADI 4.743 e 4.663, sob apreciação do STF, está relacionada à “intromissão” do Legislativo nas atividades de planejamento público, motivada pela garantia normativa de impositividade das emendas parlamentares, na medida em que haveria subversão do modelo constitucional de planejamento público.

Ao contrário, compreendemos que a negativa da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento ou da sua equiparação às demais prioridades do Estado poderá ocorrer, e nos exatos termos da CRFB, quando tais emendas forem consideradas incompatíveis com o PPA e a LDO, ou seja, incompatíveis com o planejamento público.

A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, de fato, implica ampliar a participação legislativa nas decisões de alocação dos recursos públicos, quer dizer, implica o protagonismo do Legislativo nas escolhas sobre políticas públicas, modelo que guarda harmonia com a noção do planejamento de que trata a nossa CRFB, conforme Sanches:

No que se refere à sua atuação nas alocações de recursos *in concreto*, por meio do orçamento (com base no poder de emenda assegurado pelos arts. 165 a 167 da Constituição), é algo de importância evidente, visto que sem ela a participação do Legislativo no processo de planejamento assume caráter ficcional, sobretudo em nossa cultura, em que, por várias razões, os planos têm padecido do vício da generalidade (tão detalhados e abrangentes que qualquer iniciativa pode ser relacionada a uma das amplas categorias em que se acham estruturados). A alocação de recursos, neste caso, tem a haver com própria implementação das políticas públicas delineadas pelo planejamento governamental ou fixadas por leis específicas, constituindo a expressão material da capacidade de estabelecer decisões com vistas à prestação de serviços, à ampliação dos atendimentos a certas clientelas, à realização de empreendimentos e à solução de problemas com o máximo de efetividade e de economia de recursos. (SANCHES, 2002, p. 8).

Ao contrário, o esvaziamento jurídico da lei de orçamento, bem como do planejamento público opera no sentido do próprio esvaziamento do Legislativo, conforme dito por Leite:

A prerrogativa jurídica do orçamento enquanto lei de assento constitucional, art. 165 da CF/88, não pode ser ofendida por interpretações doutrinárias ou jurisprudenciais fundadas em preocupante discurso de conteúdo autoritário. Esse entendimento aqui

---

<sup>40</sup> Ver em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=196726>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

<sup>41</sup> Dados sobre a LOA do Estado de Rondônia para 2014 estão disponíveis em: <[http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LOA/2014/Lei%20n%C2%B0%203\\_313%20de%2020%20dez%20de%202013%20e%20Anexos%20-%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%202014.pdf](http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LOA/2014/Lei%20n%C2%B0%203_313%20de%2020%20dez%20de%202013%20e%20Anexos%20-%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%202014.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2014.

rechaçado culmina por relegar o orçamento a um local esvaziado no ordenamento jurídico, colocando o Legislativo em situação de subordinação com relação ao Executivo – na medida em que este efetua as despesas orçadas à sua discricção, e o Judiciário, em posição elevada, quando muda, de fato, o orçamento, para que sejam efetivadas suas decisões. (LEITE, 2011, p. 58).

Em razão disso, a participação do Legislativo na definição das prioridades dos gastos orçamentários, como ocorre nos casos das ADI 4743 e 4663, colabora para reduzir a discricionariiedade do Poder Executivo na execução das despesas públicas. Essa discricionariiedade na execução orçamentária traz consequências negativas para o próprio trabalho do Poder Legislativo, no âmbito do controle externo. Assim, é que para GONTIJO:

Essa discricionariiedade provoca, colateralmente, um indesejável “escondimento” da programação orçamentária em vigor após os ajustes determinados pelos decretos de contingenciamento ou de reprogramação orçamentária e financeira. Esta falta de transparência impossibilita o Congresso Nacional de exercer o mandato constitucional contido no Art. 70 de nossa Carta Magna, prerrogativa essa que exige o acompanhamento fidedigno da execução da programação orçamentária e financeira dos órgãos setoriais do Poder Executivo. (GONTIJO, 2010, p. 69).

Daí, a necessidade de haver restrições à discricionariiedade na execução das despesas públicas, que acaba se transformando em verdadeiro desfazimento da LOA aprovada pelo Legislativo, como se esta lei nenhum caráter tivesse. Válido, portanto, o comentário de Pedro Germano dos Anjos sobre a discricionariiedade no processo orçamentário brasileiro:

Nessa esteira, as normas orçamentárias são originadas pela discricionariiedade, mas, ao serem indicadas nas leis promulgadas, votadas e aprovadas pelos representantes da sociedade, têm efeito de disposição legal cogente, não meramente dispositiva. Conseqüentemente há que se inferir a natureza vinculante dos atos de despesa decorrentes das disposições orçamentárias concretas, notadamente as dotadas de força constitucional (baseadas em necessidades vitais básicas). Nesse caso a discricionariiedade orçamentária se restringe, como já visto. Demais disso, não se aplica o entendimento do ato discricionário amplo (leia-se, em todos os aspectos apresentados) com relação às obrigações constitucionais de fazer impostas ao Estado, porque representam um estatuto mínimo constitucional de todo destinatário do orçamento público, face às medidas políticas aplicadas pelos administradores. A discricionariiedade ampla deve permanecer, salvo calamidades e reserva de contingência, no âmbito da iniciativa e veto do Poder Executivo, cabendo ao mesmo buscar a satisfação das necessidades que elencou como prioritárias no plano de governo. (ANJOS, 2008, p. 3511).

Na ausência da impositividade, a garantia de recursos para o atendimento às emendas parlamentares, no âmbito do processo legislativo orçamentário federal, advém, em boa parte, da reestimativa de receitas feita pelo Legislativo, na medida em que o próprio Executivo já envia o projeto de lei orçamentária com valores subestimados, como observa Nagata.

Não obstante as restrições à atuação do Legislativo para intervir no projeto orçamentário concebido pelo Executivo é da prática institucional brasileira que o Executivo subestime as receitas públicas quando da elaboração da proposta orçamentária, havendo, posteriormente, uma reestimativa por parte do Legislativo.

Essa nova estimativa de receita produz um numerário excedente que será utilizado como fonte de custeio para as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária. (NAGATA, 2011, p. 368).

Práticas como essa acabam por reduzir cada vez mais a credibilidade da lei orçamentária e das previsões nela realizadas pelo Executivo, bem como diminui a importância institucional da participação do Legislativo no processo orçamentário por meio das suas emendas.

## 4 O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

Nas discussões sobre a ADI 4.743 e 4.663, ponto de partida para o exame da impositividade das emendas parlamentares à luz da Constituição, os argumentos contra essa obrigatoriedade podem se resumir na ofensa ao princípio do planejamento, na medida em que o Legislativo estaria interferindo em atividade própria do Executivo, implicando a quebra da harmonia entre os Poderes.

Antes já vimos que as leis do sistema constitucional-orçamentário brasileiro estão integradas e o PPA (principal norma de planejamento) atua no ápice desta integração, de forma que a LDO e LOA devem estar sintonizados com aquele planejamento.

Como expõe Bastos, o exame dos dispositivos constitucionais sobre a matéria orçamentária é revelador dessa conexão entre a atividade de planejamento e os orçamentos públicos:

A consequência fundamental que se extrai dos dispositivos trazidos à colação é a de que existe uma nítida imbricação entre as atividades planejadoras e a elaboração orçamentária, nas suas diversas modalidades. De tudo resulta uma trama bastante intrincada, que, contudo, parece decompor-se nos seguintes elementos. Acima de tudo está o plano plurianual, de que fala o artigo 165, I. Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração, já contendo previsão das despesas para enfrentar os encargos aí implícitos. (BASTOS, 1989, p. 110).

Na mesma linha sobre a articulação dos planos com os orçamentos, na esfera constitucional, Marinho expõe:

A Constituição é rica na indicação de planos plurianuais, planos nacionais, planos regionais, planos setoriais. Esses planos se convertem, se elaborados, em documentos ou instrumentos que contêm problemas complexos, de ordem social, de ordem econômica, de ordem financeira. Incluídos todos no orçamento, não de ser necessariamente compreendidos com a flexibilidade necessária a fazê-los meios de satisfação dos interesses coletivos, e não de cumprimento de formalidades puramente legais. (MARINHO, 2001, p. 86).

Identificada mais uma vez a relação entre o planejamento público e os orçamentos, cabe verificar, em seguida, a compreensão histórica do planejamento no caso brasileiro, com vistas a identificar a autoridade exercida pela tradição no senso comum dos juristas. Admite-se, assim, que as visões prévias (pré-compreensões) sobre o planejamento público brasileiro, adquiridas e construídas a partir da nossa experiência histórica, influenciam a interpretação-aplicação do direito. Posições cristalizadas sobre a hegemonia do Executivo no processo de planejamento do Estado brasileiro podem estar associadas, portanto, a pré-compreensões

adquiridas da experiência autoritária ou da visão de curto prazo que caracterizou os planos econômicos recentes.

#### 4.1 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO

O discurso da concentração do planejamento na esfera do Executivo, no caso brasileiro, pode ser compreendido a partir de uma visão histórica das experiências dos planos no país, em geral marcadas pelo autoritarismo ou pela visão de curto prazo na solução de problemas macroeconômicos. Essa tradição do planejamento produz compreensões prévias que influenciam a doutrina e a aplicação do direito, como no caso das ADI 4.743 e 4.463, em que o “ativismo” orçamentário do Legislativo é debatido sob o prisma da quebra da harmonia entre os Poderes, porque a lógica do planejamento (centralizada no Executivo) estaria sendo subvertida.

Sobre as experiências de planejamento no Brasil, no regime autoritário, Bercovici aponta a centralização do Governo Central, frente aos demais entes federados, bem como a baixa participação do Legislativo no processo de alteração dos planos, tradição que, repita-se, pode exercer autoridade na interpretação-aplicação do direito em temas orçamentários, como na discussão da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento.

A última experiência marcante deu-se no período da ditadura militar. O regime jurídico do planejamento, instituído pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969 (com as modificações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, e pelo Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972) concebia o plano como o programa de um determinado governo, tanto que a duração do Plano Nacional de Desenvolvimento era igual à do mandato do Presidente da República [...]. O objetivo central era assegurar o crescimento econômico acelerado. A partir deste objetivo, os planos nacionais de desenvolvimento eram totalmente impostos pelo Governo Central, desprezando-se, completamente, a participação e colaboração dos entes federados. Por sua vez, o Congresso nacional tinha um papel passivo, pois não podia votar propostas de planos que não fossem enviadas pelo Poder Executivo, além de ter seu poder de emenda restringido; o Congresso tinha competência apenas para formular ressalvas ao plano, que poderiam ser acatadas ou não pelo Executivo [...] sob a alegação de que poderia comprometer o conjunto do plano. (BERCOVICI, 2003, p. 312, grifo nosso).

A tradição, de fato, aponta para um centralismo no processo de planejamento no Brasil, onde predominaria o Poder Executivo, sobretudo a partir do autoritarismo instalado em 1964 no país. Como observa Rocha, sobre o planejamento orçamentário àquela época:

Este governo procedeu a uma revisão autoritária do processo de elaboração do orçamento, sem romper com a integração da atuação do Estado, subordinada ao princípio do planejamento. O Dec. 53914, de 11.05.1964, criou o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, com a atribuição de “dirigir e coordenar a” revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico;

coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico”. A Constituição de 1967 reforçou o caráter centralizador e autoritário do regime vigente, rompendo com o sistema de elaboração conjunta da norma orçamentária entre o Executivo e o parlamento. (ROCHA, 2011, p. 731, grifo nosso).

Curiosamente, sob a Constituição anterior, a de 1946, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1947 previa que comissão específica poderia elaborar todo o projeto de orçamento, caso o Poder Executivo não o enviasse no prazo estabelecido pelo Artigo 87, XVI, daquele texto constitucional (até o segundo mês da sessão legislativa).<sup>42</sup>

Art. 87. A Câmara aguardará a proposta de orçamento, apresentada pelo Poder Executivo, até findar o segundo mês da sessão legislativa (Constituição da República. art. 87, XVI).

Parágrafo único. Se a Câmara não receber, no prazo constitucional, a proposta orçamentária, a Comissão de Finanças formulará, dentro em trinta dias, contados da extinção daquele prazo, projeto de Orçamento. (BRASIL, 1947, grifo nosso).

A centralização do planejamento no Executivo e na sua burocracia, no período do regime militar no Brasil, também é comentada por Rezende, conforme trecho a seguir:

O endurecimento do regime político e o reforço da hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre as decisões de política econômica na segunda metade da década de sessenta permitiram que o governo desse continuidade ao projeto de modernização econômica mediante o estabelecimento de metas para os dois últimos anos dessa década. No documento Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1972), a Junta Militar que assumiu o poder após a morte do Presidente Costa e Silva, manteve o compromisso com o projeto de transformar a economia brasileira e ampliar a posição desfrutada pelo Brasil no concerto das nações. A concentração do poder nas mãos de um Executivo dotado de uma tecnoburocracia competente contribuiu para que a intervenção do Estado, apoiada na continuidade de um processo de planejamento, se estendesse a praticamente todos os setores da economia. A despeito da troca de governantes, o I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND 1972/1974 -, preservava as diretrizes e as linhas gerais dos programas que vinham sendo seguidos na década anterior, de modo que a continuidade das ações contribuía para reforçar o papel da burocracia envolvida nas atividades de planejamento, não obstante mudanças no grau do poder exercido por segmentos dela. (REZENDE, 2009, p. 5).

Nos anos 1970, o planejamento público brasileiro, sob o comando do Presidente da República, estava estruturado no Poder Executivo de forma a alcançar as áreas principais da atividade governamental, por meio de órgãos colegiados que atuavam na política monetária (Conselho Monetário Nacional – CMN), na política industrial (Conselho de Desenvolvimento

<sup>42</sup> Os textos relativos à Constituição Federal de 1946 e ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1947 podem ser examinados em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> e <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14018>>, respectivamente. Acesso em: 05 jul. 2014.

Industrial – CDI) e na política de preços (Conselho Interministerial de Preços – CIP), conforme salienta Rezende:

O Sistema de Planejamento em vigor na década de setenta alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental. A atuação direta por meio do orçamento público e do controle sobre as atividades a cargo das instituições financeiras e das empresas estatais; e a atuação indireta, por meio de órgãos colegiados que tratavam de questões relacionadas às políticas monetária (CMN), industrial (CDI), de preços (CIP) e de comércio exterior (CONCEX). Estes colegiados, cuja composição e características são apresentadas no Anexo 2, desempenhavam um papel relevante na Administração Federal, exercendo não apenas as funções de órgãos deliberativos, mas também funções executivas relevantes para a condução da política de desenvolvimento. (REZENDE, 2009, p. 7).

No período compreendido entre 1980 e 1990, o planejamento foi dirigido, sobretudo, à estabilização macroeconômica do país, em razão dos elevados níveis de endividamento público e do avanço do processo inflacionário. Perde-se, assim, o norte desenvolvimentista (que é de longo prazo) para atender às demandas do curto prazo. Bercovici, sobre esse período, traz o seguinte comentário:

A partir da década de 1980, o planejamento foi totalmente abandonado pelo Estado. A atuação estatal caracteriza-se, desde então, como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo. (BERCOVICI, 2003, p. 314).

Esse abandono do planejamento nos anos 1980, devido, em boa parte, a perda de capacidade do Poder Executivo no controle dos problemas macroeconômicos, também colabora para a formação de pré-compreensões sobre a baixa efetividade dos planos no Brasil. Nessa hipótese, o planejamento é substituído por estratégias fiscais e monetárias que contribuem ainda mais para reduzir o papel do Legislativo nas discussões sobre as políticas de Estado. O cenário dessa época é descrito por Rezende:

Na década de oitenta, o funcionamento do sistema de planejamento sofreu duros golpes. A segunda crise do petróleo (1979-80) e o esgotamento das possibilidades de o Estado sustentar o ritmo de investimentos registrado no período anterior, em face do agravamento dos desequilíbrios externos e internos, juntamente com o enfraquecimento do Poder Executivo durante o período de transição para a democracia, contribuíram para reduzir sua capacidade de articulação das decisões governamentais. O III PND (1980-1985) cumpriu a formalidade exigida pelo supracitado dispositivo legal, mas a falta de unidade no comando da política econômica, com visões diferentes esposadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento a respeito de como enfrentar a crise contribuiu para que ele fosse, na prática, abandonado. (REZENDE, 2009, p. 8).

Some-se a essas circunstâncias a concepção prévia (pré-compreensão) de que a burocracia do Poder Executivo detém o “saber” das questões de planejamento e orçamento.

Nesse pensar, a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento implicaria ameaça à boa condução das políticas públicas. Sobre os riscos da concentração decisória na tecnocracia, Ribeiro e Silveira comentam:

No campo da formulação, execução e controle das políticas públicas, as premissas se repetem. No Estado Social, também se desenvolveu um tipo de tecnocracia, que buscava se legitimar diante dos envolvidos. Contudo, a complexidade para governar não pode ser desculpa para que decisões importantes sejam subtraídas do debate público, até mesmo porque, quando se autonomiza, a Administração Pública perde a capacidade de identificar os problemas a resolver e fica mais vulnerável ao poder dos grupos mais influentes. Quanto mais se oferecem soluções técnicas a problemas políticos, em nome da governabilidade, paradoxalmente, menor tende a ser a efetividade das decisões tomadas. (RIBEIRO; SILVEIRA, 2011, p. 80).

No caso do Congresso Nacional, há a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por Deputados e Senadores, e instituída pelo art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, com a missão principal de examinar e emitir parecer sobre as leis do sistema de planejamento e orçamento, sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, bem como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Esse colegiado político, especializado em planos e orçamentos, dada a previsão constitucional, deve ser constituído nos legislativos estaduais e municipais, como forma de legitimar e qualificar a sua atuação nos debates orçamentários. As vantagens de um colegiado especializado em planos e orçamentos, como a CMO, são apontadas por Sanches:

A criação dessa comissão permanente, integrada por Senadores e Deputados, teve importância particular, por conduzir à sistematização do processo de apreciação dos instrumentos de planejamento, programação e orçamento do setor público; forçar à criação de unidades técnicas no âmbito da Instituição (para confrontar, com autoridade, as posições da tecnoburocracia do Executivo); incentivar os parlamentares a se tornarem especialistas na visualização das previsões de receitas e despesas no tempo e no acompanhamento da execução de ações, na medida em que muitos destes passam a se envolver nas decisões alocativas (planejamento e orçamento), no acompanhamento da execução e na avaliação dos resultados; além de articular um *fórum* para o questionamento das propostas do Poder Executivo e para seu ajuste (por meio de emendas) aos interesses setoriais e regionais. A par de outras vantagens, tal comissão enseja o exame aprofundado dos projetos sobre matéria orçamentária antes de sua decisão pelo plenário do Congresso Nacional, evitando que a pressão e as pressões do Executivo (e outros interessados) conduzam a decisões pouco amadurecidas. (SANCHES, 2002, p. 9, grifo nosso).

O fracasso dos sucessivos planos de controle inflacionário responde também pela descrença no planejamento público e pode explicar o próprio desinteresse parlamentar na discussão do PPA, por exemplo. Em decorrência do enfraquecimento do planejamento, a lei orçamentária anual perde, na prática, seu caráter estratégico, o que serve para alimentar o discurso de que o sistema de planejamento e orçamento não têm caráter impositivo. Sobre os

vários fatores que influenciaram no desprestígio do planejamento público, veja-se a análise de Rezende:

Da mesma forma que em experiências anteriores, o sucesso do planejamento dependia de ganhos duradouros com respeito à contenção do processo inflacionário e à estabilização da moeda, o que não se efetivou. Assim, com o fracasso de mais um plano de estabilização e a crescente insatisfação da classe média com o congelamento dos depósitos bancários, a condução da política econômica perdeu o rumo e se resumiu a administrar o dia-a-dia de um governo que, logo em seguida, se enredou em uma sucessão de escândalos e corrupção. Para marcar definitivamente seu descaso com o planejamento, o governo não deu importância à tarefa de elaboração do Plano Plurianual - o PPA -, que, conforme o disposto na Constituição de 1988, passava a substituir os Planos Nacionais de Desenvolvimento e deveria cobrir o período 1991-1995, se limitando a cumprir a exigência constitucional. Vale a pena notar que a troca de nome – o PPA reproduzia a exigência de elaboração de planos quinquenais que se estendiam até o primeiro ano de uma próxima Administração, mas assumia o caráter de um plano do governo federal – tinha o efeito adicional de limitar o alcance da proposta de elaboração de planos nacionais de desenvolvimento. (REZENDE, 2009, p. 13).

A percepção de predominância do Executivo, em relação ao Legislativo no processo orçamentário foi igualmente reforçada ao longo dos anos 1990, período em que houve profunda intervenção macroeconômica no Brasil (Plano Real) para debelar o processo inflacionário, cenário que favoreceu a ampliação das restrições de participação dos demais poderes nas decisões sobre o gasto público. Nesse contexto, Monteiro explica:

[...] na perspectiva analítica e conceitual recém-apresentada, a formulação de política pública nos anos 1990 – Plano Real – estabeleceu objetivamente o lado sombrio da intervenção orçamentária e regulatória do governo na economia brasileira. Ocorreu por todo o período do plano elevada e sustentada transferência do poder de decisão legislativa do congresso para o Executivo, mais exatamente para a alta gerência econômica do Executivo. E isso propicia o seguinte:

[...] Promove a desabilitação do sistema de separação dos poderes, uma vez que o Executivo passa a concentrar os poderes de definir as regras do jogo e, ao mesmo tempo, atuar no jogo segundo as mesmas regras. (MONTEIRO, 2013, p. 277-278, grifo nosso).

Não se pode desconhecer, além de tudo, que as pré-compreensões acerca da irrelevância da participação do Legislativo no processo de planejamento e orçamento e dos riscos de corrupção que envolvem as emendas parlamentares se devem, igualmente, à experiência vivenciada pelo Congresso no episódio conhecido como escândalo dos “anões do orçamento”, no início dos anos 1990, conforme relata Rezende:

O desmonte do orçamento abriu espaço para a captura do controle sobre o processo de elaboração e aprovação do orçamento por políticos que há algum tempo dominavam a Comissão de Orçamento do Congresso, contribuindo para os desmandos que levaram à eclosão do caso que veio a ser conhecido como o escândalo dos “anões do orçamento”. Juntamente com a vinda à tona das ilegalidades cometidas durante a campanha presidencial, as quais vieram a ser conhecidas como O Caso PC Farias, a mesma força da opinião pública que levou

Collor de Mello à Presidência se virou contra ele e conduziu o processo de *impeachment* que o Congresso aprovou em uma sessão memorável em setembro de 1992. (REZENDE, 2009, p. 13).

Sem dúvidas, o escândalo do orçamento, objeto de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional<sup>43</sup>, entre 1993 e 1994, contribuiu para formar (pré)conceitos negativos quanto à real necessidade da intervenção parlamentar no orçamento por meio das emendas. Veja-se o comentário de Silva sobre o tema:

O escândalo em questão estruturou-se a partir de dois esquemas de corrupção, que passaram a ser conhecidos como (i) «esquema das empreiteiras» e (ii) «esquema das subvenções sociais». Ambos surgiram dentro do Legislativo, mas tiveram também apoio dentro da estrutura do Executivo. Analisarei primeiro a estrutura geral do esquema para, depois, passar à apresentação dos dois subtipos. O centro da corrupção nesse escândalo centrou-se na Comissão Mista de Planos, Orçamentos públicos e Fiscalização (CMO). Grupos de caçadores-de-renda na verdade já exerciam poder de influência na elaboração *a priori* da LDO e na formação das propostas nas diversas unidades orçamentárias. Na compatibilização de receitas e despesas, os *lobbies* ampliavam seu poder ao Departamento de Orçamento da União (DOU) e, quando a proposta orçamentária chegava à Fazenda, procuravam manter as alocações de despesa já pré-estabelecidas. Contudo, não é forçoso afirmar que a etapa principal dos esquemas de corrupção se dava dentro do Legislativo. Um grupo pequeno de parlamentares se apropriou da CMO para, na elaboração da Lei Orçamentária (LO), garantir a inclusão de emendas que representavam transferências de renda na direção de grupos representados pelos mesmos. (SILVA, 1995, p. 96).

Com o advento da Constituição de 1988, o planejamento assume caráter democrático, com ênfase na transparência e no controle das despesas públicas, requerendo, portanto, a participação do Legislativo, conforme Bercovici:

O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional. No texto constitucional, estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento da transparência e controle sobre o gasto público. (BERCOVICI, 2003, p. 315, grifo nosso).

A associação do planejamento com o Estado Democrático de Direito e, portanto, com o nosso modelo constitucional foi bem sintetizada por Maurício Jr., conforme descrito a seguir:

O Estado Democrático e Social de Direito, que fornece prestações e promove o desenvolvimento e o equilíbrio da economia é um Estado de Planejamento. Nele vigora o princípio do planejamento ou da programação que transcende os lindes da Constituição Orçamentária para penetrar em todos os outros subsistemas do texto fundamental. (MAURÍCIO JR., 2009, p. 90, grifo nosso).

<sup>43</sup> O Relatório final da Comissão está disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=102955&tp=1>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

Como observa MONTEIRO (2013, pp.280-281), mesmo sob a égide da CRFB de 1988, houve avanços na “hipertrofia” do Executivo, em matérias de finanças públicas, a partir da criação da DRU (desvinculação de recursos da União), da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da edição do Decreto nº 4.489, de 2002. Com a DRU, recursos que antes estavam atrelados a determinados gastos puderam ser utilizados com maior discricionariedade pelo Executivo. No caso da LRF, esta passou a ser o principal centro normativo da “moldura” jurídica do gasto público, limitando, por exemplo, as escolhas orçamentárias do Legislativo (e do Executivo) voltadas para benefícios a estados e municípios. Já o Decreto nº 4.489, de 2002, regulamenta Lei Complementar nº 105, de 2000 (sigilo fiscal), ampliou o acesso da burocracia do Executivo às informações sobre operações financeiras dos cidadãos.

Como se percebe da exposição, a história institucional brasileira no campo do planejamento e das finanças públicas aponta, de fato, para uma preponderância do Executivo, história cujos efeitos devem influenciar o senso comum dos juristas e as decisões de casos envolvendo a relação entre Executivo e Legislativo, como nas ADI 4.743 e 4.463.

A hipertrofia do Executivo no processo orçamentário brasileiros é exposta com ênfase por Sabbag conforme a seguir:

O orçamento brasileiro encontra-se sob domínio absoluto do Executivo. Em todos os campos de atuação estatal não há instituição, órgão ou repartição pública que não se sujeite, de uma forma ou de outra, à mão poderosa e controladora do governante, em matéria financeira. Na prática, o orçamento exige que todo o aparelho estatal curve-se ao gestor do recurso público e termine por assumir, neste ambiente de restrições, postura comodista e tolerante com o estado de coisas. Não raro, ordenadores de despesas passam o exercício financeiro justificando dados, pleiteando atenção e torcendo para que suas dotações não sofram bloqueios ou contingenciamentos, nem sejam prejudicadas por alterações de última hora. [...] O ‘cofre’ do Estado não pertence ao povo ou ao Legislativo, como sugere o ensinamento tradicional da divisão de poderes: a dinâmica orçamentária é regida pelo Executivo, do começo ao fim. (SABBAG, 2011, p. 455-456).

Do exposto, é de se admitir que a controvérsia constitucional sobre a impositividade das emendas orçamentárias decorre, sobretudo, dos questionamentos sobre a natureza dos orçamentos e, no início dessa cadeia, da própria natureza do planejamento – apesar do caráter “determinante” para o setor público, nos termos da CRFB de 1988 –, que é o instrumento superordenador de todo o sistema constitucional-orçamentário. Afinal, o planejamento público cria vínculos jurídicos? O tópico seguinte irá explorar essa questão.

Ademais, o planejamento das atividades do Estado está voltado para que as políticas públicas, por meio da materialização de direitos sociais, sejam capazes de levar os cidadãos a

uma instância de autonomização, a partir de uma postura dirigente e dialógica do Poder Público na construção de tais políticas, conforme Ohlweiler (2008, p. 323-324).

Com isso, no atual Estado Democrático de Direito, há que ser superada as visões autoritárias e centralizadoras do planejamento, que deverá contar com a participação mais ampla possível da sociedade na construção das políticas públicas, além da tradição clássica liberal do Estado, em que este se via, metafisicamente, separado da coletividade. É por isso que Ohlweiler indica:

Como já aludido, o planejamento das ações governamentais, necessário para fazer acontecer a desejada superação das desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico do país, exige a superação da vetusta concepção de estrutura administrativa do modo de ser liberal, fundada, por exemplo, na separação metafísica entre Estado e sociedade, na centralização do poder e na construção de uma relação hierarquizada entre os cidadãos. Tais elementos são a tônica das administrações do século XIX. (OHLWEILER, 2008, p. 326).

Em consequência, a lei orçamentária (aí incluídas as emendas parlamentares), por ser instrumento do planejamento público, tem por finalidade materializar direitos por meio das despesas associadas às várias políticas públicas. Assim, as emendas parlamentares ao orçamento (que integram a lei orçamentária aprovada no Legislativo) estão vinculadas igualmente aos fins constitucionais, como o de dar efetividade a direitos fundamentais. De fato, como revela Corti, não há como desvincular a atividade orçamentária da efetividade dos direitos fundamentais:

Uma de las finalidades constitucionales de la actividad presupuestaria consiste en otorgarle efectividad a los derechos fundamentales. Se ve el camino de ida y vuelta que se va mostrando en el entramado conceptual de la Constitución. Por un lado, no se puede la ley de presupuesto sin su vinculación con los derechos fundamentales. El derecho presupuestario es ante todo un derecho constitucional presupuestario desde la perspectiva de los derechos fundamentales. (CORTI, 2011, p. 150).

#### 4.2 PLANEJAMENTO COMO REGRA DE DIREITO

As técnicas de planejamento envolvem, a partir de diagnósticos, a programação de atividades que se realizarão no futuro. No caso do planejamento estatal, a formulação, a identificação de metas e objetivos, a sua execução e controle deverão estar compatibilizados com o ordenamento jurídico, sem perder de vista ainda que as “sinalizações” dadas pela Administração, no âmbito do planejamento, geram expectativas que influenciarão as relações sociais e econômicas de uma forma geral.

O planejamento público, porque materializado em normas aprovadas no debate Legislativo, apresenta feições políticas e jurídicas, além da dimensão econômico-financeira, em razão de coordenar os recursos do orçamento para o desenvolvimento econômico e social do país. Nas palavras de Adri:

O planejamento do desenvolvimento econômico e social do país consiste no processo conjugado de atos políticos e jurídicos que objetiva alcançar as finalidades e anseios da sociedade, conforme os princípios e escopos definidos no ordenamento jurídico. Razão pela qual o planejamento estatal deve sintetizar a reunião de esforços políticos, econômico-financeiros e jurídicos e objetiva coordenar os recursos orçamentários disponíveis, aplicando-os a metas específicas, no tempo e modo previamente prescritos, com o mínimo de custo. Essa congregação necessita da harmonização da política, do direito e da economia, na busca da promoção do desenvolvimento e da justiça social. (ADRI, 2008, p. 12).

Sobre a visão prospectiva dos planos, Grau comenta a mudança ocorrida no Direito a partir da maior utilização das técnicas de planejamento, sobretudo no campo da ação administrativa na economia:

A partir, no entanto, da adoção das técnicas de planejamento, que envolvem previsões de desenvolvimentos futuros como base para a tomada de decisões, começo a administração estatal a ser desenvolvida de modo prospectivo. No campo econômico, tendo em vista evoluções prováveis no processo, passou o Estado, prospectivamente, a encaminhar medidas de correção do seu rumo e direcionamento à realização de objetivos predeterminados. Isso implica, naturalmente, em que os atos de intervencionismo sejam não a resultante dos fatos ocorridos, porém, mais do que isso, cumpram o papel de instrumento que vai moldar o comportamento econômico futuro, visando aproximá-lo a objetivos ideais. [...] A natureza prospectiva do planejamento, assim, quando as definições através dele consumadas assumem forma normativa, implica uma ruptura da técnica ortodoxa da elaboração do Direito, tradicionalmente retrospectiva. A afirmação de que a partir das experiências vividas é que são elaboradas as normas jurídicas é então negada pela realidade do planejamento e o método retrospectivo é substituído por outro, prospectivo. (GRAU, 1978, p. 74, grifo nosso).

Essa visão de futuro trazida pelo planejamento diz respeito, em grande parte, a resultados esperados de políticas públicas que, de uma forma geral, se voltam ao atendimento de demandas da coletividade e que deverão ser materializadas pela via legal, fatos que justificam ainda mais a participação ativa da representação política na elaboração, alteração e controle dos planos.

Por se tratar também de ambiente de probabilidades, incertezas e riscos, o grau de realização do planejamento está relacionado, por conseguinte, com o “grau” de realização de direitos, visto que a atividade do planejamento público deve atender aos fins constitucionais. Daí, quanto maior a discursividade democrática na elaboração dos planos do Estado, maior a legitimidade do planejamento, porque se espera que os afetados (a comunidade), direta ou

indiretamente, tenham refletido seriamente sobre os rumos das políticas públicas que constarão das programações instituídas.

Dada essa natureza prospectiva do planejamento, a depender do comportamento futuro de variáveis econômicas e sociais, os planos devem ser elaborados com certa margem de flexibilidade, para que a atuação estatal possa ser revista diante de fatos não considerados nas previsões. Como expõe Grau:

O plano, assim, deve ser um instrumento extremamente flexível, compatibilizado às funções a que se destina, enquanto definidor de recomendações para o setor privado e de ordens internas para o setor público, Ao mesmo tempo em que traça a linha demarcatória entre os campos reservados para a atuação do setor público e do setor privado no desenvolvimento, estipula o elenco dos meios a serem ativados para o alcance dos objetivos nacionais. É na sua flexibilidade, pois, que se encontra o caminho, não para a garantia de que os objetivos projetados serão realizados, mas para que possam ser eles defendidos. (GRAU, 1978, p. 79).

Diante desses aspectos do planejamento, várias são as posições doutrinárias sobre a sua natureza jurídica. Para alguns, os planos são documentos essencialmente técnicos, sem conteúdo jurídico (a exemplo da concepção de Laband sobre as leis orçamentárias), equivalentes a uma declaração governamental de intenções, relativa a um programa econômico que recebeu o apoio do Poder Legislativo. Representaria, portanto, o resultado de um imperativo de gestão, incapaz de produzir qualquer efeito com relação à ordem jurídica. Em posição diametralmente oposta, há os autores que veem no planejamento a fonte principal do Direito Econômico, ou seja, a matriz de efeitos jurídicos definidos, segundo Grau (1978, p. 80-81).

Há visões originais sobre os planos, conforme registra Grau, como a de George Burdeau, que percebe o planejamento como uma figura mitológica, em razão do fascínio que causa sobre a sociedade, que acabaria substituindo a sanção inexistente na hipótese de cumprimento do que foi programado:

A posição de Burdeau é bastante original. Considerando que o plano não é obrigatório, no sentido jurídico do termo, define-o como um mito, daí advindo a sua força de imposição. Entendido o mito como procedimento através do qual os homens estão a todo tempo tentando domesticar o futuro, procurando garantir-se contra as incertezas que receiam, Burdeau encontra no plano uma imagem suficientemente persuasiva, a ponto de colocar aqueles que não o seguem em uma situação moralmente incompatível. A imagem do futuro contida no plano, assim, acaba por funcionar como se fora uma norma e o sentido do mito a ele inerente preenche a ausência de sanção que o caracterizaria como norma compulsória. O mito é resultante de uma alquimia coletiva e exerce um fascínio quase que irresistível sobre a comunidade, o que compensaria a ausência do valor jurídico no plano. (GRAU, 1978, p. 92-93).

Sobre as teorias que concebem o planejamento como um ato político por excelência, no nível de recomendação parlamentar, Grau discorre sobre a posição do jurista francês Pierre Corbel, para quem a aprovação legislativa dos planos não produz lei no seu sentido estrito:

Segundo Corbel, o plano é um ato eminentemente político, que carrega em si a marca do governo e da maioria que decidiu sobre sua elaboração, tendendo a ser expressão da política geral de governo. O debate, no Parlamento, sobre o plano, assemelha-se a um debate político, do mesmo tipo daquele que ocorre quando o Poder Executivo apresenta ao Legislativo uma declaração de política econômica. Daí por que julga necessária a adoção de um novo instrumento de aprovação do plano. Valendo-se da posição de Goguel, entende que a força legislativa conferida à aprovação do plano resulta sempre um certo equívoco. O Plano não se torna lei porque objeto de aprovação através de uma lei. O Parlamento se manifesta apenas para recomendar o plano. Dever-se-ia então criar uma categoria nova de ato parlamentar para ser aplicado à aprovação do plano, a recomendação, que integraria o elemento político de lei (resolução), sem ter os inconvenientes desta. (GRAU, 1978, p. 91).

Evidentemente, essa visão do planejamento público como um mito ou como mera “carta de intenção”, aprovada pelo Legislativo, não parece ser a mais adequada ao modelo constitucional vigente no Brasil, que, como será visto no tópico seguinte, estipula o planejamento como atividade estatal obrigatória, ao lado da fiscalização e do incentivo.

A associação do planejamento com eventual restrição das liberdades individuais pode, também, estar na base das compreensões que pretendem negar o caráter deontológico dos planos, o que seria, talvez, um argumento mais adequado no contexto do Estado de Direito. No âmbito do Estado Democrático de Direito, que exige ações para a materialização dos direitos, o planejamento se apresenta como um facilitador, justamente na perspectiva do maior acerto nos resultados de políticas públicas, razão pela qual a ação planejada é obrigatória e compatível com este paradigma de Estado, conforme exposto por José Afonso da Silva:

Planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. O planejamento econômico consiste, assim, num processo de intervenção estatal no domínio econômico com o fim de organizar atividades econômicas para obter resultados previamente colimados. [...] Um tema muito ao gosto da doutrina é o da obrigatoriedade dos planos. A questão se apresenta em face do valor jurídico do plano, no sentido de saber se o comando das previsões do plano vinculam ou não os sujeitos econômicos. Se vincularem a todos, estaremos diante de um plano imperativo; no caso contrário, estaremos diante de um plano indicativo. [...] Houve um tempo em que se discutiu muito sobre as relações entre planejamento econômico e democracia. Os conservadores negavam a possibilidade de um regime democrático realizar ação governamental planejada. Essa função negativista fundava-se na ideia de que só há democracia e liberdade onde se deixe ao alvedrio da iniciativa privada toda a atividade econômica. A questão está inteiramente superada. O constituinte não teve qualquer dúvida sobre a compatibilidade entre planejamento econômico e democracia, tanto que estruturou um Estado Democrático de Direito com previsão de sua intervenção na ordem econômica também por meio do planejamento econômico. (SILVA, 1993, p. 686-687).

Sobre a vinculação do planejamento público, veja-se a seguir a posição de Moncada apud Pinheiro:

O seu conteúdo consiste principalmente na prescrição de comportamento com sinal positivo (fazer, investir, subsidiar) que vai vincular o agente administrativo e o juiz. Estes comportamentos constituem comandos para o primeiro, condicionando a outorga de um certo número de vantagens econômico-financeiras pelos poderes públicos e constituem ao mesmo tempo norma de referência para os juízes dos tribunais administrativos, pois é através da lei do plano que este deve avaliar a legalidade das actividades económicas da Administração por referência à escala de interesses públicos competências e meios de acção definidos no plano. (PINHEIRO, 2011, p. 405).

Admitida a vinculação jurídica do planejamento público, este passa a ser o principal documento de prognose das normas que instituirão políticas públicas. É o planejamento que, se levado a sério, irá dar os fundamentos para as intervenções do Estado na oferta de bens e serviços à coletividade. Surge daí uma instigante questão: se o planejamento é a principal prognose da atuação estatal, ele é passível de controle jurisdicional?

Mendes, por exemplo, afirma que o controle de constitucionalidade não se resume ao cotejo entre a norma e a Constituição, mas cede espaços ao exame das prognoses do legislador. Para o autor, portanto, não é estranho ao controle de constitucionalidade brasileiro tal exame, lembrando também a experiência americana do caso *Müller versus Oregon*, de 1908, em que boa parte das argumentações trazidas ao processo não eram propriamente de índole “jurídica”:

É bem verdade que, se analisarmos criteriosamente a nossa jurisprudência constitucional, verificaremos que, também entre nós, se procede ao exame ou à revisão dos fatos legislativos pressupostos ou adotados pelo legislador. É o que se verifica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do princípio da igualdade e do princípio da proporcionalidade. Nos Estados Unidos, o chamado Brandeis-Brief, memorial utilizado pelo advogado Louis D. Brandeis, no caso *Müller versus Oregon*. (1908), contendo duas páginas dedicadas às questões jurídicas e outras 110 voltadas para os efeitos da longa duração do trabalho sobre a situação da mulher permitiu que se desmistificasse a concepção dominante, segundo a qual a questão constitucional configurava simples questão jurídica de aferição de legitimidade da lei em face da Constituição. Hoje, não há como negar a comunicação entre norma e fato. (*Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt*), que, como ressaltado, constitui condição da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos. (MENDES, 2012, p. 28).

#### 4.3 O PLANEJAMENTO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Afora os debates aqui mencionados sobre a relação entre planos e orçamentos, cabe realçar que a CRFB (Artigo 174) deu tratamento específico ao planejamento público:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (grifo nosso).

Daí, é de se ver que o planejamento, nos termos constitucionais, é uma função do Estado brasileiro, quando atuar normatizando ou regulando a atividade econômica. Além disso, o planejamento é **determinante** para o setor público, no sentido de que a atividade estatal não deve ser caótica ou calçada no improviso, e **indicativo** para o setor privado, ou seja, deve se constituir numa indicação crível das ações do Estado, a servir de “farol” para a tomada de decisões dos agentes econômicos.

Esse caráter determinante do planejamento, por conseguinte, se dirige ao atingimento dos fins constitucionais da administração pública, que não serão obtidos por meio de ações ineficazes, irresponsáveis, irrealistas ou improvisadas, como observa Moreira Neto (2008, p. 132).

Segundo Grau, essa natureza dúplice do planejamento do Estado, pode ser sintetizada conforme a seguir:

O plano, resultante da atividade de planejamento, não traça definições em relação ao setor privado. Esta, a peculiaridade que o caracteriza como indicativo; permanecem os centros de decisão econômica, em condições de mercado, a deliberar a respeito de suas condutas e procedimentos, no exercício de suas liberdades econômicas. Com relação ao setor público, no entanto, ainda que de maneira peculiar, as deliberações contidas nos planos são impositivas. (GRAU, 1978, p. 78).

Para Grau (2010, p. 308), o planejamento público é um poder-dever, na medida em que o Estado deve exercer não apenas as atividades de fiscalização e de incentivo, mas também a de planejar. Assim, quando a CRFB dispõe sobre o caráter determinante do planejamento público, refere-se justamente a esse dever do Estado.

Marinho, por sua vez, compreende que o caráter determinante dos planos, segundo a vigente Constituição brasileira, implica obrigatoriedade e vinculação do administrador, mas não imutabilidade:

Logo, desdobrando os modos de intervenção do Estado na esfera econômica, a Constituição, além da fiscalização e do incentivo, previu, em termos amplos, o planejamento. A par disso, atribuindo a este o caráter de determinante para o setor público, conferiu-lhe força ordenadora ou de obrigatoriedade, o que não significa imutabilidade, mas requer execução contínua e durável. Quer dizer: enquanto não alterado por forma regular, o plano vincula os agentes da administração a seu cumprimento. (MARINHO, 1990, p. 35, grifo nosso).

Quanto ao caráter indicativo do planejamento, há que se ver a relação dos planos com os particulares, principalmente no campo das obrigações criadas, estímulos, benefícios e expectativas geradas, que influenciarão as decisões tomadas pelos agentes econômicos privados. Assim, por exemplo, se o planejamento aponta para intensos investimentos na reestruturação do setor de infraestrutura em determinada região, é de se esperar que a cadeia produtiva do setor leve em conta essa informação para tomar decisões financeiras, tecnológicas e de recursos humanos. Cidadãos comuns podem, também, nesse exemplo hipotético, optar por residir na região beneficiada, em razão das oportunidades de emprego ou pela melhoria das condições de moradia, transporte, etc.

O enunciado indicativo do planejamento, portanto, imprime uma responsabilidade à Administração perante o particular quanto às expectativas que serão geradas, levando-se em conta os diagnósticos e prognoses para a elaboração do planejamento. Com isso, um planejamento ruim/inadequado pode induzir pessoas e instituições a fazer escolhas ineficientes, com efeitos negativos no crescimento econômico, na renda e emprego dos indivíduos, além de outros impactos indesejáveis. Além de tudo, a não realização das promessas do planejamento concorre para esses resultados negativos nas relações econômicas.

A natureza determinante dos planos decorre também do fato de que se planeja para dar efetividade à transformação da realidade econômica e social, como requer a nossa CRFB e o paradigma do Estado Democrático de Direito associado. Veja-se a seguir a posição de Bercovici:

O Planejamento, embora tenha conteúdo teórico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa a transformação ou consolidação de determinada estrutura econômico-social, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais num regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais. (BERCOVICI, 2003, p. 307).

Em face de tal natureza política, reforça-se o papel do Legislativo na formulação dos planos, participação que, em tese, se presta a reduzir déficits democráticos nas deliberações. De fato, a probabilidade de ocorrência desses déficits se apresenta alta na hipótese de predominância do Poder Executivo no processo de planejamento.

O planejamento deve operar como uma fundamentação das políticas públicas, que afetarão direitos e relações sociais futuras, demandando, assim, a exaustiva discursividade

democrática e dialogismo (no Legislativo que é o fórum político adequado), porque a atividade estatal amparada pelas pressões de curto prazo tende a gerar a própria descontinuidade daquelas políticas, num ambiente de instabilidade. São pertinentes, portanto, as observações de Freitas, quando assevera que:

[...] o dever de motivação ampara as expectativas legítimas e se mostra útil à criação de ambiente seguro e confiável para as relações administrativas de longo prazo. Planejamento combina com racionalidade dialógica, não com pressões do imediato. É dizer, a motivação assegura – ou tende a assegurar – a continuidade e a estabilidade das políticas públicas. (FREITAS, 2009, p. 61).

Veja-se ainda que o planejamento público, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que reclama a concretização dos direitos constitucionais, deve dar as base para a atuação administrativa eficiente (Artigo 37 da CRFB de 1988). Assim, tem-se que o princípio do planejamento é fundamento do princípio da eficiência, que para Batista Jr.:

[...] não veicula qualquer proposta de redução de custos ou da carga tributária, de política econômica recessiva, mas traduz a exigência de maximização da produtividade da máquina pública, visando à redução da injustiça social. A distinta idéia de economia de recursos deve apartar-se da ideia de eficiência, porque não toma em consideração o alcance dos fins, mas apenas o emprego dos meios. (BATISTA JR., 2004, p. 671).

Nas discussões sobre a ADI 4.743 e 4.663 a questão central, isso foi visto, envolve a compreensão sobre o papel do Legislativo no processo de planejamento público. Nesses casos, a impositividade das emendas parlamentares ou a equiparação destas às prioridades da administração foi tida por ofensiva ao princípio do planejamento público, caracterizando-se numa espécie de “ativismo” do Poder Legislativo, que teria avançado em questões de planejamento, área sob a hegemonia do Executivo.

Na linha do que se procura defender aqui, ou seja, da devida participação do Parlamento nas decisões de planejamento e orçamento, acompanhamos a compreensão de Sanches, à luz da CRFB de 1988:

Como já salientamos, a Constituição de 1988 ampliou, em muito, o âmbito de atuação do Poder Legislativo nos processos decisórios públicos, nos quais deixa de ser mero espectador e converte-se em ator significativo. No campo do planejamento esta passa a lhe assegurar ampla e relevante participação, seja pela apreciação e aprovação do Plano Plurianual e dos planos e programas nacionais, regionais ou setoriais, seja pelo detalhamento das políticas públicas, seja pela fixação das prioridades e metas programáticas através das leis de diretrizes orçamentárias. A relevância disso fica mais evidente quando se considera que o planejamento governamental – aqui entendido como o *conjunto de ações objetivas estabelecidas com vistas a ampliar o conhecimento sobre a realidade presente* (diagnósticos que indiquem o tamanho dos problemas e os recursos mobilizáveis), *a explicitar o futuro desejado* (factível no tempo considerado) *e a articular as providências que permitam passar da situação presente para a situação desejada* – constitui um dos

instrumentos básicos de sistematização das políticas públicas. (SANCHES, 2002, p. 8).

É de se ver, por oportuno, que o Judiciário, ao decidir sobre a alocação de recursos orçamentários para garantir direitos sociais, por exemplo, acaba alterando a programação de despesas traçadas pelo planejamento público. Equivale, portanto, a uma impositividade (pela via da sentença) à execução de determinado dispêndio. Em razão disso, até para que se mantenha a coerência interpretativa, as emendas parlamentares ao orçamento, aprovadas no devido processo legislativo-orçamentário, não poderiam ser consideradas incompatíveis com o sistema de planejamento da Constituição. Batista Jr. comenta essas alterações, pelo Judiciário, das alocações orçamentárias definidas pelo legislador:

A lei orçamentária não deixa vazios de recursos, mas a receita prevista é direcionada para o atendimento dos programas e despesas que o legislador entendeu pertinentes. Não há, em verdade, omissão, mas um “jogo de soma zero”. Nesse sentido, quando um juiz decide contrariamente ao desígnio do legislador, que estabeleceu o programa político, em alguma porção, o Judiciário estará alterando os rumos postos pelas políticas públicas e o orçamento proposto. Se recursos financeiros previstos em uma rubrica orçamentária são destinados a outro programa por determinação judicial, o dinheiro necessário deverá ser subtraído do programa proposto pelo legislador, que é legitimado democraticamente. (BATISTA JR., 2011, p. 284-285).

Assim, não há como negar que a generalização de decisões judiciais que alterem a destinação das despesas orçamentárias aprovadas pelo Legislativo é um fator de mudança dos parâmetros iniciais do planejamento, o que exige, ainda mais, o diálogo institucional entre os Poderes, que isso implique a utilização de argumentos de política pelo Judiciário. Batista Jr. (2011, p. 291) enfatiza essa possibilidade de “quebra” do planejamento público, a partir das decisões judiciais:

A lógica de planejamento orçamentário exige a compatibilidade dos programas com o Plano Plurianual. Na realidade, os casos concretos decididos pontualmente pelo Judiciário não favorecem a sistematicidade e a coerência que apenas o planejamento veiculado pelas leis orçamentárias pode propiciar. A situação pode muito se agravar se a busca do Judiciário para a obtenção de prestações atinentes a direitos sociais pelo conjunto mais amplo de administradores se generalizar. A perda da coerência e sistematicidade das políticas públicas, assim, restará inapelavelmente destruída. (BATISTA JR., 2011, p. 291).

Outra fonte de alteração do planejamento público é o contingenciamento orçamentário, que representa, em síntese, a não execução de despesas programadas no orçamento aprovado pelo Legislativo e se traduz num sacrifício ou numa limitação da execução de despesas públicas, quando houver expectativas de não realização das receitas previstas na lei orçamentária anual. Assim, se o Poder Executivo elabora prognoses de que as receitas públicas serão menores do que as previstas no orçamento, pondo em risco

o atingimento de metas fiscais, poderá decretar limites à execução do conjunto das despesas públicas. O fundamento legal para o contingenciamento é o artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que assim dispõe:

Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Como denuncia Pinto (2008, p. 89), o processo de contingenciamento, além de pouco transparente, acarreta severas restrições à continuidade das políticas públicas, à eficiência do aparelho administrativo, de maneira que o atraso na liberação dos recursos faz com que diversas ações deixem de ser executadas ou executadas apressadamente, nos últimos meses do ano, práticas visivelmente contrárias à noção do planejamento.

Em que pesem os obstáculos à efetividade do princípio constitucional do planejamento público, a sua normatividade há que ser possibilitada, se quisermos levar tal princípio a sério. Em analogia à recomendação de Hesse (1991, p. 24) de que a Constituição deve despertar “a força que reside na natureza das coisas”, a CRFB de 1988, na interpretação-aplicação do princípio do planejamento público, e em cada caso concreto, deve igualmente possibilitar esse “acontecer” do planejamento.

## **5 PRÉ-COMPREENSÕES, INTEGRIDADE E RESPOSTA CORRETA NO DEBATE SOBRE A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO**

Como já mencionado no início deste trabalho, a CRFB de 1988 é silente quanto à obrigatoriedade na execução das despesas propostas pelo Legislativo, no âmbito das emendas à LOA e as ADI 4.743 e 4.663, atualmente sob exame do STF, tratam basicamente dessa matéria.

Na busca pela resposta correta (mais adequada no sentido constitucional) para os casos apresentados, o princípio do planejamento público, já demonstramos, se apresenta como o argumento jurídico mais adequado para afastar decisões baseadas em “argumentos de política”, ou seja, para afastar a discricionariedade interpretativa de matriz positivista, que lança mão, nos chamados *hard cases*, de fundamentos estranhos ao código do Direito.

Já foi dito aqui que o intérprete-aplicador não se apresenta aos casos e ao texto jurídico com um “grau” zero de conhecimento, porque carrega opiniões prévias que acabam interferindo no seu fazer ou nas suas decisões. Nesse contexto, as opiniões prévias (pré-compreensões) sobre a natureza do planejamento (e do orçamento público) ganham relevo para a solução dos casos concretos das ADI 4.743 e 4.663 e merecem ser trazidas à tona, com vistas a verificar se as mesmas ainda se prestam a justificar as decisões presentes, como fizeram no passado.

Por isso, o investimento feito por esta pesquisa numa espécie de genealogia recente do planejamento público brasileiro, que atesta o protagonismo do Executivo nos processos de elaboração e execução do planejamento e dos orçamentos, em detrimento da participação do Poder Legislativo, bem como a baixa efetividade jurídica que geralmente se atribui ao planejamento no Brasil.

Os aportes de Gadamer, portanto, como vistos a seguir, irão iluminar a discussão sobre as pré-compreensões que formam o senso comum dos juristas nas decisões que envolvem temas orçamentários, como nos casos das ADI 4.743 e 4.663.

A resposta mais adequada à constituição (resposta correta), fundamentada em argumento de princípio (do planejamento público), deve levar a sério o material jurídico já produzido anteriormente, que será ponto de partida para a crítica e reflexão à luz do novo horizonte constitucional, evitando-se o ineditismo de uma narrativa desconexa com aquilo que já foi dito pelos juízes em situações semelhantes.

A exposição sobre tais ideias será desenvolvida nos tópicos seguintes.

## 5.1 O PAPEL DAS PRÉ-COMPREENSÕES E DA TRADIÇÃO NO EXAME DO CARÁTER IMPOSITIVO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A interpretação do direito, no modelo proposto por Dworkin, que leva em conta a integridade, em cada caso concreto, requer um lidar com o passado, com as decisões proferidas pelos juízes e com os esquemas de compreensão que predominam nessa atividade de interpretação-aplicação.

Os aportes de Hans-Georg Gadamer, em *Verdade e Método* e a partir da fenomenologia de Martin Heidegger, trazida em sua obra *Ser e Tempo*, foram fundamentais para que se possa avançar sobre um novo olhar da hermenêutica jurídica. É o que Streck (2011b, p. 233) denomina de “viragem hermenêutico-ontológica”, por meio da qual se inicia o processo de superação dos paradigmas metafísicos objetivista (aristotélico-tomista) e subjetivista (filosofia da consciência) que, em grande parte, sustentam as teses interpretativas dos juristas.

Nas teorias objetivistas, o sujeito é que se modifica na medida em apreende as qualidades dos objetos e as reproduz, incorporando algo que antes não tinha, ao passo que na versão subjetivista, o sujeito predomina e atua por meio da consciência, para “modificar” o objeto. É justamente a esse esquema “sujeito-objeto” que a hermenêutica gadameriana se opõe, conforme exposto por Kaufmann.

A hermenêutica opõe-se ao conceito objetivista do conhecimento, suprime o esquema sujeito-objecto (o sujeito cognoscente conhece o objecto na sua pura objectividade sem interferência de elementos subjectivos – o conhecimento como “decalque” do objecto na consciência) no fenômeno da compreensão (hoje, este esquema já é contestado nas próprias ciências da natureza). Pelo contrário, a compreensão é simultaneamente objectiva e subjectiva, o sujeito que compreende insere-se no “horizonte de compreensão” e não se limita a representar passivamente o objecto da compreensão na sua consciência, mas configura-o – por outras palavras, ele não “subsume” simplesmente o caso na lei, situando-se à margem deste processo, antes desempenha na chamada “aplicação do direito” um papel activo-configurador. (KAUFMANN, 2009, p. 150).

As repercussões de esquema “sujeito-objeto” podem ser vistas na prática do direito, como nas situações em que o intérprete-aplicador se dirige aos textos e aos fatos como se fossem objetos controláveis por algum método. E justamente contra isso que Streck opõe a hermenêutica, conforme abaixo:

Nesse contexto, é preciso denunciar que o processo interpretativo dominante no pensamento dogmático do Direito está assentado em um paradigma metafísico, no

interior do qual o processo interpretativo depende sempre de um sujeito, que vai se relacionar com os textos jurídico-normativos e os fatos sociais como se este fizesse parte de um mundo exterior e o jurista/intérprete deles pudesse livre e conscientemente dispor. Para que se rompa com as concepções vigorantes no campo jurídico-dogmaticizante, os textos jurídico-normativos e os fatos sociais não podem ser tratados como objetos. Com os aportes do novo paradigma hermenêutico aqui defendido, sustentado na hermenêutica filosófica, essa relação objetificante pode/deve ser rompida, introduzindo uma relação entre o intérprete do Direito e as normas/fatos sociais mediante uma ontologia fundamental para a qual o Dasein não é contraposto ao mundo das coisas e nem dele está apartado, mas sim, o Dasein é/só-pode-ser/junto com as coisas. (STRECK, 2011b, p. 327-328).

Essa discussão é pertinente no contexto deste trabalho porque vai à raiz do subjetivismo, típico da discricionariedade interpretativa que marca o positivismo e a sua tese das múltiplas respostas. Com isso, a superação do esquema sujeito-objeto, como proposta da hermenêutica filosófica, é compatível com a tese da integridade do direito, na perspectiva de se identificar a resposta mais adequada no caso concreto, com base em princípios.

E para superar esse modelo interpretativo discricionário, de forma a validar uma interpretação em argumentos de princípios (do direito), a tese do sujeito solipsista há que ser ultrapassada, conforme enfatizado por Streck:

Em síntese – e quero deixar isso bem claro – para superar o positivismo é preciso superar também aquilo que o sustenta: o primado epistemológico do sujeito (da subjetividade assujeitadora) e o solipsismo teórico da filosofia da consciência. Não há como escapar disso. Apenas com a superação dessas teorias que ainda apostam no esquema sujeito-objeto é que poderemos sair dessa armadilha que é o solipsismo. A hermenêutica se apresenta nesse contexto como um espaço no qual se pode pensar adequadamente uma teoria da decisão judicial, livre que está tanto das amarras desse sujeito por estruturas ou sistemas. Nisso talvez resida a chave de toda a problemática relativa ao enfrentamento do positivismo e de suas condições de possibilidade. (STRECK, 2011a, p. 245).

Tal hermenêutica tem como fundamento (fenomenológico) o fato de que não é possível conhecermos as coisas como realmente elas são, mas apenas como nos aparecem. Transpondo o raciocínio, no campo do direito o intérprete não dispõe de um método que permita extrair uma “essência” escondida nos textos, como no esquema sujeito-objeto, porque essa tarefa nos encaminhará tão somente à sua aparência e não à coisa em si mesma.

Há riscos envolvidos nesse processo. “Verdades” produzidas por um “método” interpretativo podem construir uma espécie de senso comum dos juristas, cristalizando entendimentos (e até súmulas) que passam a nortear respostas envolvendo direitos. Esse “senso comum”, contudo, pode se apresentar como mera retórica e muito próximo da superficialidade. Aliás, Gadamer, numa genealogia, trata da busca do verdadeiro sentido de senso comum, que se dava fora do ideal retórico:

É aqui que o escrito de Vico, *De nostri temporis studiorum ratione*, apresenta um valioso ponto de referência. [...] Por isso ele se refere ao *sensus communis*, o senso comum, e ao ideal humanístico de eloquência, momentos que já existiam no antigo conceito de saber. O “bem falar” (*eu legein*) é em si, desde tempos imemoriais, uma fórmula ambígua e, de forma alguma, meramente um ideal retórico. Significa também dizer o que é correto, ou seja, o que é verdadeiro, e não somente a arte de falar, a arte de dizer bem alguma coisa. (GADAMER, 1999, p. 61).

Como em qualquer campo, alguns discursos que circulam no Direito tendem a se tornar hegemônicos. A ausência de reflexão e problematizações em torno de tais discursos alicerçam crenças e mitos, cuja naturalização vai formando o senso comum de doutrinadores, advogados, juízes e demais “operadores” do direito.

Warat, sobre o tema, chama de senso comum teórico dos juristas a “[...] constelação de representações, imagens, pré-conceitos, crenças, ficções, hábitos de censura enunciativa, metáforas, estereótipos e normas éticas que governam e disciplinam anonimamente os atos de decisão [judiciária] e de enunciação [do direito]” (1994, p. 13).

Assim, a atividade interpretativa corre o risco de se transformar numa prática de subsunção de casos concretos a respostas já prontas na consciência do intérprete, construídas justamente por esse senso comum que se reproduz na comunidade jurídica. Como expõe Warat o senso comum teórico dos juristas configura um conjunto de “[...] convenções linguísticas que encontramos já prontas em nós [em nosso imaginário] quando precisamos falar espontaneamente para reificar o mundo e compensar a ciência jurídica de suas carências [epistemológicas e de sua incompletude sistêmica]” (1994, p. 13).

A partir desse senso comum, formam-se as pré-compreensões, preconceitos ou pré-juízos, que são antecipações de sentidos à interpretação-aplicação, ou seja, o sujeito não chega aos textos com um “grau zero” de conhecimento. Assim é que, na perspectiva de uma hermenêutica histórica (e, portanto, compatível com a noção do direito como integridade), Gadamer vai problematizar a distinção entre as pré-compreensões legítimas e as ilegítimas:

Com isso a questão central de uma hermenêutica verdadeiramente histórica, a questão epistemológica fundamental, pode ser formulada: em que pode basear-se a legitimidade de preconceitos? Em que se diferenciam os preconceitos legítimos de todos os inumeráveis preconceitos cuja superação representa a inquestionável tarefa de toda razão crítica? (GADAMER, 1999, p. 416).

Grondin, ao tratar da possibilidade da identificação desses preconceitos legítimos ou ilegítimos, acena, a partir de Gadamer, para o papel do distanciamento histórico, do olhar retrospectivo, conforme a seguir:

Assim, tudo aponta para “a questão realmente crítica da hermenêutica”, a saber, como se pode, enquanto podemos ter deles consciência, diferenciar os verdadeiros preconceitos dos falsos, ou das pré-concepções que conduzem os mal-entendidos? Existe algum critério para isso? Se existisse algo como um critério, então todos os questionamentos da hermenêutica estariam resolvidos e não precisaríamos mais discutir em torno do problema da verdade. Essa ambição por um critério que, de uma vez por todas, assegure a objetividade, é também uma depoente metafísica do historicismo. Mas, se não houver critérios realmente seguros, há, no entanto, indícios. Com essa intenção, ‘Verdade e Método’ destaca a produtividade dos intervalos de tempo. No olhar histórico retrospectivo, estamos frequentemente em condições de reconhecer os princípios de interpretação que realmente se comprovaram. Isso nos ocorre, por exemplo, na apreciação da arte contemporânea. É quase impossível para uma época descobrir os princípios artísticos propriamente valiosos de seu tempo. Mas, graças à distância histórica, o juízo se trona mais seguro. Assim, se faz valer uma espécie de fecundidade da distância temporal. A essa produtividade associou Gadamer em 1960 a solução da “tarefa crítica” da hermenêutica: ‘nada mais além dessa distância do tempo consegue tornar solucionável, a saber: diferenciar os verdadeiros preconceitos, sob quais nós compreendemos, dos falsos, sob os quais nós nos equivocamos. (GRONDIN, 1999, p. 188-189).

Uma hermenêutica assim concebida deve se prestar a dar visibilidade a esses discursos do senso comum dos juristas, deve se prestar, assim, a trazer à luz do debate judicial as pré-compreensões presentes nas decisões. Streck, utilizando-se da metáfora da clareira (que desoculta a floresta), expõe:

A hermenêutica, entendida como ontologia fundamental, é esse novo modelo de conhecimento fundado pela ideia de ser no mundo que nos remete a uma abertura, que é, enquanto ser-em (*in Sein*), condição de possibilidade de qualquer conhecimento. Isso, expresso pela metáfora da clareira na floresta, é de fundamental importância para a tarefa a que me propus ao desenvolver estas reflexões que se pretendem críticas sobre o Direito e a dogmática jurídica. Dito de um modo mais simples, assim como a clareira é condição de possibilidade para tornar mais visível a floresta (que a cerca), o sentido comum teórico (*habitus dogmaticus*, que cerca e encobre o Direito) somente pode ser tomado visível a partir de um discurso que o des-oculte, que o des-cubra e que o denuncie! (STRECK, 2011b, p. 343).

Ademais, nesse projeto hermenêutico, Gadamer, a partir de Heidegger, privilegia a experiência vivida, de maneira que a filosofia se aproxima da realidade prática e, em vez de lidar abstratamente com os problemas, explicita o “caso”, no qual está profundamente imerso o sujeito, sem, que para tanto, se faça uso de um método racional que possa controlar a experiência. A hermenêutica em Gadamer é anunciada por Stein conforme trecho seguinte:

O que acontece de inovador nesse projeto filosófico é ter explorado momentos fundamentais da compreensão e da explicitação que são os modos pelos quais nos aproximamos da criação humana. Ele não apresenta a filosofia como um sistema ou como uma teoria. Nessa obra, a filosofia se transforma em explicitação, isto é, em hermenêutica universal da existência humana na cultura. [...] Gadamer não nos apresenta um paradigma novo na filosofia. Sua intenção fundamental é tornar produtiva uma intuição da analítica existencial de Heidegger. Mas que seríamos nós se apenas dispuséssemos de uma matriz de racionalidade, sem sua inserção na realidade, como o filósofo faz com a fenomenologia hermenêutica? Ele nos instruiu

que a hermenêutica se baseia no jogo da pergunta e resposta, e por isso, sempre está num acontecer, em que ela não pretende ter a última palavra. (STEIN, 2011, p. 24).

Na hermenêutica gadameriana, a compreensão adequada requer que o intérprete-aplicador esteja atento aos seus pré-juízos inautênticos, ou seja, aquelas ideias prévias que não se confirmam num exame mais refletido sobre a coisa em si mesma. O próprio Gadamer, adverte quanto à possibilidade de tais erros com as opiniões prévias:

Quem procura compreender está exposto a erros de opiniões prévias, as quais não se confirmam nas próprias coisas. Elaborar os projetos corretos e adequados às coisas, que como projetos são antecipações que apenas devem ser confirmadas “nas coisas”, tal é a tarefa constante da compreensão. [...] A compreensão somente alcança sua verdadeira possibilidade, quando as opiniões prévias, com as quais ela inicia, não são arbitrarias. Por isso faz sentido que o intérprete não se dirija ao texto diretamente, a partir da opinião prévia que lhe subjaz, mas que examine tais opiniões quanto à sua legitimação, isto é, quanto à sua origem e validade. (GADAMER, 1999, p. 402-403).

O que se propõe na busca por respostas corretas na interpretação-aplicação do direito é uma blindagem contra a influência do senso comum irrefletido, imperceptível ao nosso pensar, conforme Gadamer:

Toda interpretação correta tem que proteger-se contra a arbitrariedade da ocorrência de “felizes ideias” e contra a limitação dos hábitos imperceptíveis do pensar, e orientar sua vista “às coisas mesmas” (que para os filólogos são textos com sentido, que também tratam, por sua vez, de coisas). (GADAMER, 1999, p. 402).

Pelo visto, o passado, a tradição tem mesmo uma “autoridade” que interfere na compreensão, por meio dos juízos prévios. No entanto, tal perspectiva não foi consagrada pelo ideário iluminista que via na tradição um conjunto de crenças transmitidas de geração para geração, sem o crivo da racionalidade.

Gadamer foi um dos autores que reabilitou a "tradição", no sentido de um acervo de pressupostos e de soluções já alcançadas, dos pontos de partida orientadores de qualquer conhecimento e qualquer prática. Ao se referir à concepção de tradição do Iluminismo, GADAMER (1999, p. 419) alega que houve uma “grande deformação” do conceito de autoridade (do passado) que passou a ser compreendido como o oposto à razão e liberdade, ou seja, uma obediência cega. O próprio autor, entretanto, relativiza essa concepção iluminista, conforme se vê a seguir, apontando que o sujeito se guia pela autoridade da tradição por meio de um ato de conhecimento e não de obediência:

Todavia, não é isso a essência da autoridade. Na verdade, a autoridade é, em primeiro lugar, um atributo de pessoas. Mas a autoridade das pessoas não tem seu fundamento último num ato de submissão e de abdicação da razão, mas num ato de reconhecimento e de conhecimento: reconhece-se que o outro está acima de nós em

juízos e perspectiva e que, por consequência, seu juízo precede, ou seja, tem primazia em relação ao nosso próprio. Junto a isso se dá que a autoridade não se outorga, adquire-se, e tem de ser adquirida se a ela se quer apelar. Repousa sobre o reconhecimento e, portanto, sobre uma ação da própria razão que, tornando-se consciente de seus próprios limites, atribui a outro uma perspectiva mais acertada. Este sentido retamente entendido de autoridade não tem nada a ver com obediência cega de comando. Na realidade, autoridade não tem nada a ver com obediência, mas com conhecimento. (GADAMER, 1999, p. 423, grifo nosso).

Assim, quando o intérprete do Direito, que está jogado no mundo dos fatos e inserido na sua própria história que é a tradição, se coloca diante dos textos e dos problemas práticos que exigem decisão jurídica, ali já chega com as suas pré-compreensões, sobre as quais nenhum método interpretativo é capaz de manipular. Por isso mesmo, evidencia-se a fragilidade do trabalho racional da consciência que busca, por algum método, descobrir o sentido “real!” dos textos. Como explica Streck:

O intérprete do Direito é um sujeito inserido/jogado, de forma inexorável, em um (meio) ambiente cultural-histórico, é dizer, em uma tradição. Quem interpreta é sempre um sujeito histórico concreto, mergulhado na tradição. Para ter acesso a um texto (e compreendê-lo), é impossível o intérprete fazê-lo como se fosse uma mônada psíquica, utilizando o cogito herdado da filosofia da consciência. O intérprete é já, desde sempre, integrante de um mundo linguístico. (STRECK, 2011b, p. 330).

Quanto à impositividade das emendas parlamentares, é possível que o intérprete-aplicador chegue ao caso com opiniões prévias de que o planejamento público é uma atividade típica do Poder Executivo ou de que a processo orçamentário no Legislativo é “contaminado” por interesses “paroquiais” dos parlamentares ou de que, conforme a jurisprudência, leis de planejamento e orçamento são leis apenas no sentido formal. Em tal quadro, ainda que se desenhe o método mais “racional”, ainda que sejam “ponderados” princípios, a decisão estará marcada pelas pré-compreensões apontadas.

Aliás, essa influência da tradição da hegemonia do Executivo nas atividades de eleições de prioridades orçamentárias e de planejamento pode ser vista no parecer do Ministério Público Federal nº 6.941-PGR-RG, quando do exame da ADI 4.743, conforme se vê abaixo:

[...] independentemente da discussão sobre o caráter obrigatório ou facultativo da execução orçamentária, o Legislativo, nesse ponto, avança sobre matéria privativa do Executivo, cuja função primordial se traduz em atos de eleição de prioridades, planejamento, organização, direção e execução de atividades administrativas.

Um importante aspecto do texto supra não pode ser desconsiderado aqui. Veja-se que a conclusão (de que o Legislativo avança sobre matéria privativa do Executivo) é apresentada “independentemente da discussão sobre o caráter obrigatório ou facultativo da execução

orçamentária”. Ora, essa discussão não pode ser jamais afastada porque as pré-compreensões acerca da natureza jurídica dos orçamentos é que estão na raiz das construções doutrinárias e jurisprudenciais sobre o papel do Legislativo nas escolhas orçamentárias.

No caso da ADI 4.663, por exemplo, a decisão monocrática do Ministro Fux revela coerência com os mais recentes desenvolvimentos do STF (ADI 2.925 e 4.048) quando admite o controle de constitucionalidade de norma orçamentária, fora da autoridade da tradição que atribuía caráter meramente formal às leis orçamentárias, conforme a seguir:

É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade, por força da mudança de orientação jurisprudencial operada no julgamento da ADIn nº 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes e reafirmada especificamente quando da apreciação da medida cautelar na ADIn nº 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

No trecho seguinte da mesma decisão monocrática, relativiza-se a vinculação das leis orçamentárias, o que ainda revela a influência de tradições de doutrinas como a de Laband sobre o caráter impositivo dessas normas:

As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada *força vinculante mínima*, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

A seguir, ainda na citada decisão monocrática da ADI 4.663, tem-se outra provável interferência das pré-compreensões do planejamento público como atividade típica do Executivo, à base da experiência autoritária ou centralizadora que marcou a história recente do planejamento no Brasil e da concepção clássica de separação funcional dos poderes que caracterizou o Estado Liberal.

Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o *status* de “*metas e prioridades da Administração Pública*” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. Frustração, *in casu*, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de *renúncia de planejamento* em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.

Merece registro, porque se insere na tradição dos planos e orçamentos no Brasil, o fato de que antes da CRFB de 1988, havia uma proliferação de orçamentos (orçamentos paralelos), razão pela qual hoje tem-se o chamado princípio constitucional da unidade orçamentária (art.

165, §5º da CRFB de 1988), de tal forma que a lei orçamentária é una (incluindo-se as despesas fiscais, da seguridade social e dos investimentos das empresas estatais). Assim, antes de 1988, as despesas dos “orçamentos paralelos” como o orçamento monetário e o das empresas estatais fugiam da deliberação parlamentar, ficando o Legislativo apenas com então chamado OGU (orçamento geral da união) e os demais sobre a aprovação do Executivo. Segundo Lochagin:

No interior dessa moldura constitucional proliferaram várias espécies de orçamentos. O OGU englobava os gastos tipicamente de manutenção do governo e receitas fiscais, sendo o único efetivamente deliberado pelo Congresso. Todas as outras espécies de orçamento dependiam da vontade de um único poder para sua aprovação, o Executivo. (LOCHAGIN, 2011, p. 194).

Nessa tradição do protagonismo orçamentário do Poder Executivo, vale examinar também o regramento acerca da iniciativa legislativa em matéria financeira. Aliás, nos termos da Constituição de 1967 (Art. 60, I), era da competência absoluta do Presidente da República a iniciativa das leis que dispusessem sobre matérias financeiras. Com o advento da CRFB de 1988, o dispositivo foi suprimido. Sobre o tema, Conti faz o seguinte comentário:

Interessante notar que a história constitucional brasileira revela que a iniciativa parlamentar em matéria financeira vem sofrendo cada vez mais restrições, não obstante a Constituição de 1988 tenha retomado alguns poderes parlamentares com relação ao texto constitucional pretérito – o que, em matéria financeira parece ter passado despercebido, observando-se a repetição de antigos argumentos que faziam sentido apenas sob a égide da Carta anterior. (CONTI, 2011, p. 298).

Dallari também discorre a seguir sobre essa tradição orçamentária no Brasil, em que prevalecia a hegemonia do Executivo no processo dos orçamentos públicos, à luz das Constituições de 1967 e 1969:

Na vigência das Cartas Constitucionais de 1967 e 1969, o projeto de lei orçamentária anual era elaborado pelo chefe do Poder Executivo e enviado ao Legislativo para exame. Entretanto, a própria carta constitucional já estabelecia que Legislativo não poderia fazer qualquer alteração, devendo aprova-lo até o fim do ano. Se o Legislativo não o aprovasse expressamente, ele estaria automaticamente aprovado, por decurso de prazo. Na verdade, o Legislativo não tinha qualquer participação. O Chefe do Executivo decidia livremente sobre prioridades e ações governamentais. (DALLARI, 2011, p. 311).

Na persecução da resposta correta, ou adequada constitucionalmente, em que pese essa limitação da tradição, a atuação do intérprete não está impedida de abrir horizontes interpretativos (o “novo”), a partir da reflexão crítica do passado, agora sob a perspectiva de princípios que se apresentam adequados em cada situação concreta.

No caso da obrigatoriedade de execução orçamentária das emendas parlamentares, é de se perguntar: a concepção de planejamento público, construída a partir das experiências histórico-institucional brasileira é, na atual quadra constitucional, compatível com o protagonismo do Poder Executivo, de maneira a se restringir a atuação do Legislativo nas escolhas orçamentárias? Veja-se que não se despreza a história dos conceitos construídos. Ao contrário ela é levada a sério e submetida à crítica (ou suspensão, na linguagem fenomenológica), para que se avalie a sua autenticidade ou legitimidade.

Como se nota, a tradição e sua autoridade despontam como possibilidade para compreender o novo, a partir da crítica. Deixa de ser, portanto, ameaça para se tornar oportunidade. É isso que diz Streck:

Como condição de possibilidade para a interpretação, a compreensão abre possibilidades para evitar/ultrapassar a obediência passiva à autoridade da tradição. As dimensões de criatividade e crítica devem ser somadas ao esquema ontológico da hermenêutica filosófica, para construir uma resposta ao problema epistemológico do Direito. Proposições sobre o Direito são sempre uma nova interpretação adicionada à tradição de interpretações recentes (anteriores), as quais oportunizam uma atitude crítica em relação à interpretação (sentido) já dada. (STRECK, 2011b, p. 332).

Assim, a resposta correta no caso da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento requer a compreensão do princípio do planejamento público, de índole constitucional, superadas as pré-compreensões inadequadas ou inautênticas, construídas pelo campo jurídico a partir das experiências vivenciadas, muitas vezes de forma irrefletida, formando uma espécie de “teto” hermenêutico, como explica Streck:

A doutrina e a jurisprudência pré-dominante estabelece um horizonte do sentido do jurista, a partir do qual ele compreenderá (ou não) Direito. Esse horizonte de sentido é uma espécie de “teto hermenêutico”, isto é, o limite do sentido e o limite do processo interpretativo. Forma-se, assim, o imaginário gnoseológico dos juristas, entendido como uma rede de significados, do interior do qual o jurista dirá o tipo de Direito e o modo de interpretar/aplicar Direito que quer para a sociedade. Na verdade, o jurista se conforma com aquilo que é pré-dito acerca do Direito. Não se insurge contra essa fala falada. Submerge, pois, no mundo de uma tradição inautêntica, na qual os pré-juízos se tornam um prejuízo. (STRECK, 2011, p. 335).

Mais. O planejamento público, como princípio, há que ser compreendido, considerada a tradição, à base de um alargamento dos horizontes do intérprete-aplicador do Direito, para uma leitura condizente com a CRFB de 1988, que prevê um sistema orçamentário de leis que se integram justamente a partir do planejamento. Ampliar os horizontes aqui implica, por exemplo, valorizar (levar a sério) a Lei do PPA como principal regra efetiva de planejamento da nossa vigente Carta e como filtro constitucional importante para aferir a qualidade das

emendas parlamentares ao orçamento. É o que se propõe, com arrimo no texto seguinte de Gadamer:

Horizonte é o âmbito de visão que abarca e encerra tudo que é visível a partir de um determinado ponto. Aplicando-se à consciência pensante falamos então da estreiteza do horizonte, da possibilidade de ampliar o horizonte, da abertura de novos horizontes, etc. [...] Aquele que não tem horizonte é um homem que não vê suficientemente longe e que, por conseguinte, supervaloriza o que lhe está mais próximo. Pelo contrário, ter horizontes significa não estar limitado ao que há de mais próximo, mas pode ver além disso. Aquele que tem horizontes sabe valorizar corretamente o significado de todas as coisas que caem dentro deles, segundo os padrões de próximo e distante, de grande e pequeno. A elaboração da situação hermenêutica significa então a obtenção do horizonte de questionamento correto para as questões que se colocam frente à tradição. (GADAMER, 1999, p. 452).

## 5.2 DIREITO COMO INTEGRIDADE E DECISÕES JUDICIAIS SOBRE PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Logo no início deste trabalho, colocou-se de forma direta a indagação quanto à constitucionalidade de normas jurídicas que impõem a execução obrigatória de despesas decorrentes de emendas parlamentares. Para enfrentar este problema (claramente expresso nas ADI 4.743 e 4.663), admitimos, à luz de Dworkin, que há uma resposta correta, cuja identificação requer o amparo de princípios constitucionais mais diretamente relacionados às adequados a tal problematização, cuja compreensão deve levar em conta a noção de integridade do direito.

O que se espera, com a baliza principiológica do planejamento público, é justamente reduzir os riscos da discricionariedade na interpretação/aplicação do direito associado à questão, o que poderia gerar respostas múltiplas, ao sabor dos mais diversos argumentos extrajurídicos<sup>44</sup> ou respostas que não partam de uma reflexão séria sobre os que juízes e a própria comunidade jurídica já “narraram” sobre o problema.

A integridade do direito está associada a práticas coerentes do Estado, de maneira que “[...] o governo tenha uma só voz e aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, para estender a cada um os padrões fundamentais de justiça e equidade que usa para alguns”, conforme Dworkin (2007, p. 201).

Essa noção de integridade, como vista em Dworkin, torna-se um ideal político na medida em que, da mesma forma que exigimos coerência comportamental dos indivíduos que nos cercam, “[...] insistimos em que o Estado aja segundo um conjunto único e coerente de

<sup>44</sup> No âmbito das ADI 4.743 e 4.663, deve-se, por oportuno, reconhecer que a linha argumentativa das partes e, especificamente a decisão monocrática do Ministro Luiz Fux na ADI 4.663, exploraram principalmente argumentos de princípios.

princípios, mesmo quando seus cidadãos estão divididos quanto à natureza exata dos princípios de justiça e equidade corretos [...]” (2007, p. 202), para que a comunidade não seja surpreendida com ações excêntricas ou caprichosas do poder estatal.

No mesmo sentido, Machado (2011, p. 64) explica que a argumentação pautada em princípios assegura uma coerência decisória entre casos semelhantes, pois a fundamentação se dá a partir do direito. Já aquela fundada em argumento de política pode sofrer alterações diante da alternância de grupos políticos no poder, possibilitando soluções controversas para casos semelhantes.

As exigências da integridade podem ser divididas em dois princípios, consoante Dworkin (2007, p. 204): integridade da legislação e integridade do julgamento. No primeiro caso, exige-se que a criação do direito no processo legislativo mantenha-se coerente quanto aos princípios que regem substantivamente ou adjetivamente a produção normativa dos parlamentos. A integridade do julgamento, por sua vez, vai exigir dos decisores que observem a totalidade do direito que administram, sem perder o olhar para as narrativas do passado, blindagem contra leituras destoantes e fragmentadas do direito, muitas vezes motivadas por interesses estratégicos.

É de se ver, ainda, que a noção de integridade nos termos aqui firmados, como uma espécie de coerência de atitudes, implica a existência de uma comunidade política que assuma e personifique seriamente sua moralidade, distinta da moral convencional e dos hábitos cotidianos. É como se essa comunidade de princípios fosse, no dizer de Dworkin (2007, p. 204), “[...] alguma forma especial de entidade, distinta dos seres reais que são seus cidadãos”.

Casalmiglia resume bem a concepção de integridade dworkiana, comparando-a à moralidade pessoal, como se falássemos de um atributo de alguém **íntegro**, que pauta sua vida em princípios e coerência:

[...] Uma sociedade democrática está bien diseñada si responde a la virtud de la integridad. Una primera intuición de lo que Dworkin entiende por integridade puede expresarse acudiendo el lenguaje ordinario. Em el lenguaje natural decimos que una persona es integra moralmente cuando obra conforme principios. La virtud de la integridade supone no sólo la existencia de unos principios, sino también su organización coherente. Dworkin sugere tratar a la comunidade com si fuera una persona moral. (CASALMIGLIA, 1992, p. 164).

Carvalho Netto e Scotti (2011, p. 62-63), ao tratar da comunidade de princípios, indicam-nos que ela “[...] não pode mais compreender a si mesma como um grupo de pessoas unidas por razões acidentais, externas e incontroláveis, históricas ou territoriais [...]”, porque

“[...] seus membros se reconhecem como livres e iguais [...]” e “[...] há um respeito pela diferença do outro que não se confunde com a emoção moral, o altruísmo ou o amor”. Em suma, as obrigações recíprocas em tais comunidades são respeitadas não porque haja uma justiça universal (metafísica), mas porque há um senso de pertença a uma comunidade que compartilha princípios comuns.

Como consequência dessa percepção de comunidade “moralizada”, admite-se, por vezes, a incongruência entre interesses individuais e da coletividade, ou seja, a separação entre a moral dos indivíduos e da comunidade de princípios. Dworkin (2007, p. 209) bem ilustra essa divergência entre moral individual e a coletiva, a partir da diferenciação, por exemplo, entre o sentimento dos alemães que nasceram durante o governo nazista e o sentimento da comunidade como um todo, àquela época. Na prática, não poderíamos condenar os indivíduos alemães de hoje pela “moralidade” da comunidade alemã no passado.

A noção de comunidade de princípios, portanto, não está necessariamente ligada ao fato de que, por ocasião de uma divergência, o tema haja sido decidido pela maioria estatística e que o princípio foi obtido majoritariamente. Na ação coletiva comunitária não há uma mera soma de atitudes ou percepções de vida individuais, mas um agir “monolítico” da comunidade. Quando Dworkin procura aclarar a noção de “povo” e distinguir a democracia majoritária da democracia constitucional, essa discussão é posta conforme abaixo:

[...] Existem, porém, dois tipos de ação coletiva, a estatística e a comunitária; e a nossa opinião a respeito da premissa majoritária pode vir a ser determinada por nossas conclusões acerca da qual é o tipo de ação coletiva que o governo democrático exige. A ação coletiva é estatística quando aquilo que o grupo faz é uma função, geral ou específica, de algo que os membros individuais do grupo fazem sozinhos, ou seja, daquilo que fazem sem pensar que estão agindo enquanto grupo. [...] Mas a ação coletiva é comunitária quando não pode ser reduzida a mera função estatística das ações individuais, quando pressupõe um agente coletivo especial e distinto. Ela acontece quando os indivíduos agem juntos de forma que fundam suas ações separadas num ato ulterior unificado que, encarado em seu conjunto, é um ato deles. (DWORKIN, 2006, p. 29-30).

A índole comunitária, portanto, é que dá o tom das democracias constitucionais, ao contrário das democracias majoritárias, pautadas nas ações coletivas estatísticas. Continua Dworkin:

Já distingi duas concepções de democracia: a democracia majoritária e a constitucional. A primeira aceita a premissa majoritária e a segunda a rejeita. A diferença entre a ação coletiva estatística e a comunitária nos permite traçar uma segunda distinção, desta vez entre duas interpretações da ideia de que a democracia é um governo do “povo”. [...] A primeira interpretação é estatística: numa democracia, as decisões são tomadas de acordo com os votos ou desejos de uma função – uma maioria ou uma pluralidade – de cidadãos individuais. A segunda

interpretação é comunitária: numa democracia, as decisões políticas são tomadas por uma entidade distinta – o povo enquanto tal – e não por um conjunto qualquer de indivíduos encarados um a um. (DWORKIN, 2006, p. 29-30)

Uma sociedade que aceita a integridade como verdadeira virtude política transforma-se numa sociedade especial, na perspectiva de que promove sua autoridade moral em favor do monopólio da força coercitiva, além de protegê-la contra a parcialidade, fraude e outras formas de corrupção oficial. Dworkin (2007, p. 228-229), ao tratar desse aspecto, chega a concluir que o favoritismo e o revanchismo são típicos de instituições que são governadas por diferentes e contraditórios princípios de responsabilidade.

É de se ver, conforme alerta Dworkin, que o fato de haver uma comunidade comprometida com princípios não afasta conflitos com a justiça, ou seja, não há uma fórmula mágica que afaste os riscos de soluções injustas, ainda que se tenha por prática a integridade. Assim, essa comunidade de princípios pode, por razões de tradição, produzir injustiças para as pessoas de um mesmo grupo ou estabelecer discriminações em relação a outros grupos. Isso reforça a atuação de instituições que tutelem direitos subjetivos dos indivíduos eventualmente afetados por interpretações injustas patrocinadas pela comunidade política. Nos termos de Dworkin:

Mesmo as comunidades autênticas que satisfazem as diversas condições que apresentei podem ser injustas ou promover a injustiça, produzindo desse modo o conflito, para o qual já chamamos a atenção de diferentes maneiras, entre a integridade e a justiça de uma instituição. As verdadeiras obrigações comunitárias podem ser injustas de duas maneiras distintas. Primeiro, podem ser injustas para os membros do grupo: a concepção de interesse equitativo que refletem pode ser deficiente, ainda que sincera. Pode ser uma forte tradição de organização familiar em alguma comunidade, por exemplo, o fato de a mesma preocupação por filhas e filhos exigir que os pais exerçam um tipo de domínio sobre uns, atenuando-o para outros. Segundo, podem ser injustas para as pessoas que não são membros do grupo. A prática social pode definir um grupo racial ou religioso como uma associação, e esse grupo pode exigir que seus membros discriminem – socialmente, no trabalho ou em termos gerais – os que não pertencem a ele. (DWORKIN, 2007, p. 244-245).

Em que pesem os prováveis conflitos entre integridade e justiça, Dworkin (2007, p. 246) ainda aposta no papel da atitude interpretativa da comunidade que deve isolar as práticas de domínio discriminatórias e injustas, na medida em que tais práticas são condenadas pelos princípios que justificam o restante da instituição.

Além desse aspecto compromissário, a integridade está fortemente associada à noção de coerência. Como observa Motta (2012, p. 103), o “Direito como integridade” é uma suposição de que as pessoas têm direito a um histórico coerente de decisões fundadas em princípios, ainda que os juízes, no passado, tenham divergido profundamente sobre o

significado das questões levantadas. Além disso, continua o autor, trata-se de uma compreensão do Direito como uma “totalidade” ou “completeza”, de forma a se proteger juridicamente os direitos das pessoas associados a princípios, que justifiquem a melhor prática jurídica como um todo.

A experiência brasileira no campo do planejamento orçamentário, como se viu aqui, é fortemente marcada pela hegemonia do Poder Executivo, com um mínimo de participação legislativa, ou seja, com déficit democrático nas suas deliberações. Por isso mesmo, não se pode afirmar que haja na sociedade brasileira ou na nossa comunidade jurídica uma percepção “comunitária” (e não estatística) sobre a importância do planejamento público e das boas práticas orçamentárias para o cotidiano das pessoas. Basta ver que é recente a nossa convivência com a noção de responsabilidade fiscal (desde 2001).

A propósito, a LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), logo no seu início (Art. 1º, §1º) estabeleceu que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Assim, negligenciar o princípio do planejamento público implica admitir o risco de que a ação orçamentária seja irresponsável do ponto de vista fiscal.

Logo, na prática, a concretização do princípio do planejamento, na comunidade jurídica, ainda se encontra em fase inicial (capítulos introdutórios do “romance”), apesar do seu “*status*” constitucional. E essa tarefa construtiva em andamento, a bem da integridade, deve partir mesmo da experiência “autoritária” e “centralizadora” no campo do planejamento e orçamento e das decisões nela amparadas, para que, numa perspectiva crítica e reflexiva, seja avaliada a sua adequação ao contexto do vigente modelo orçamentário trazido pela CRFB de 1988.

A utilização dos princípios, na perspectiva da integridade requer, porém, cautelas para que a busca pela resposta correta não implique a aplicação desmedida de princípios que estariam à disposição em algum catálogo normativo, como já advertira Dworkin. Como bem salienta Galuppo (2001, p. 53), no Estado Democrático de Direito, cumprir o direito ou aplica-lo, por assim dizer, não significa aplicar todas as normas jurídicas ao mesmo tempo, mas tão somente as que se afiguram adequadas ao caso concreto. A aposta desta pesquisa foi na escolha do princípio do planejamento público, ainda que o debate nos casos concretos das ADI 4.743 e 4.663 tenham direcionado a discussão central para o princípio da separação funcional dos poderes.

Isso não significa, entretanto, que o princípio do planejamento público deva ser “sacado” em toda e qualquer discussão judicial sobre matéria orçamentária, para justificar qualquer decisão. Nos casos das ADI do Estado de Rondônia, por exemplo, o princípio do planejamento público é de uso adequado porque a discussão principal se dá no nível das emendas parlamentares aos orçamentos, que, nos termos da CRFB de 1988, devem ser compatíveis com o PPA e LDO, instrumentos normativos de planejamento público por excelência.

De fato, numa perspectiva hermenêutica, o princípio do planejamento público, especificamente, não tem um sentido *a priori* que possa se aplicar a todas as situações concretas, devendo-se, em cada caso, ser aferido, inclusive, o cabimento de sua utilização, na medida em que dispor livremente do texto constitucional se afiguraria em atitude discricionária, conforme Streck:

Uma nova perspectiva hermenêutica, portanto, vem se forjando no seio da doutrina brasileira, a partir de duas rupturas paradigmáticas: a revolução do constitucionalismo, que institucionaliza um elevado grau de autonomia do direito e a revolução provocada pelo giro-ontológico-linguístico. De um lado, a existência da Constituição exige a definição dos deveres substanciais dos poderes público, que vão além do constitucionalismo liberal-iluminista, diminuindo-se o grau de discricionariedade do Poder Legislativo, assim como do Poder Judiciário nos denominados “casos difíceis”. De outro, parece não restarem dúvidas de que, contemporaneamente, a partir dos avanços da teoria do direito, é possível dizer que não existem respostas *a priori* acerca do sentido de determinada lei, que exsurjam dos procedimentos ou métodos de interpretação. Nesse sentido, “conceitos” que tenham a pretensão de abarcar, de antemão, todas as hipóteses de aplicação, nada mais fazem do que reduzir a interpretação a um processo analítico, que se caracteriza pelo emprego “sistemático” da análise lógica da linguagem, buscando descobrir o significado dos vocábulos e dos enunciados, tornando-se refém daquilo que Dworkin chama de “agulhão semântico. (STRECK, 2011c, p. 173).

Não podemos, pelo visto, aderir a uma *pan-principiologia* ou à retórica principiológica sem qualquer densificação, ou seja, a princípios constitucionais que não constituam-ação de proteção a direitos. Afora isso, levar os princípios a sério, repetimos, exige que os membros da comunidade percebam que a produção normativa e a Constituição provêm de uma fabricação coletiva e que eles próprios estão aptos a esse projeto coletivo de regular suas vidas por intermédio daquelas normas. Como expõe Ommati:

[...] para Dworkin, também os princípios necessitam de um senso de adequabilidade. Deve o juiz “escolher” o princípio adequado para regular as diversas situações concretas, descobrindo os direitos dos cidadãos. O juiz, portanto, não possui discricionariedade, já que limitado pela argumentação das partes e pelo caso concreto reconstruído por estas. Além disso, o juiz deve convencer de que a decisão tomada é a única correta, no sentido de que única adequada para regular a situação que lhe foi colocada. Se existem regras, essas apenas surgem no momento da decisão, seja do administrador, seja do juiz, mas sempre como densificação dos

princípios jurídicos existentes. E tais princípios se corporificam nos princípios da igualdade e liberdade entendidos como tratar todos com igual respeito e consideração.

Mas, para que os princípios e o próprio direito possam ser levados a sério, Dworkin nos convida a ver a Constituição e o próprio Direito como um projeto coletivo comum que leva a sério a pretensão de que homens livres e iguais podem se dar normas para regular suas vidas em comunidade. Essa é a ideia de integridade do Direito. Mas para que isso seja possível, a interpretação deve ser vista como uma atividade coletiva em que cada nova geração assume o que foi feito no passado para melhorar o trabalho. Isso só é possível porque a Constituição está redigida em uma linguagem tremendamente abstrata, para ser atualizada em cada momento histórico específico. (OMMATI. 2008, p. 257).

Por isso mesmo, no contexto deste trabalho, é, sobretudo, o adensamento e a concretização do princípio do planejamento público que deverá ser levado a sério para que a resposta dada pelo STF, nos julgamentos das ADI 4.743 e 4.663, seja a mais adequada, íntegra e coerente com o sistema orçamentário contemporâneo, moldado pela Constituição Federal, sem descuidar das decisões, comentários e reflexões já realizadas em situações semelhantes no passado e na perspectiva de que a compreensão em jogo é um processo em desenvolvimento.

Sobre essa dimensão temporal da interpretação do direito, já foi mencionado aqui a oposição de Dworkin ao convencionalismo e ao pragmatismo. É que sob a visão da integridade do Direito, a construção da melhor solução para um caso concreto, isso é importante ressaltar, não pode ser conduzida, fragmentariamente, pela simples observação dos fatos jurídicos passados, nem tampouco deve privilegiar as consequências futuras advindas das decisões. Por se tratar de um caminho interpretativo, é a coerência, como numa narrativa de romance, que vai ligar, temporalmente, a produção jurídica passada com as expectativas de que as interpretações possam se aprimorar continuamente, com base em princípios. Conforme exposto por Dworkin:

O direito como integridade nega que as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insiste em que as afirmações jurídicas são opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. (DWORKIN, 2007, p. 271, grifo nosso).

Essa coerência e integridade na atividade dos intérpretes-aplicadores do direito podem ser comparadas a um projeto literário do qual participam vários escritores, de forma a se realizar um romance em corrente. Cada interpretação, num tal modelo, não poderia ser uma

“nova e inicial narrativa”, sob pena de transformar a obra num conjunto de fragmentos. Essa metáfora está bem exposta por Dworkin conforme segue:

Suponha que um grupo de romancistas seja contratado para um determinado projeto e que jogue dados para definir a ordem do jogo. O de número mais baixo escreve o capítulo de abertura de um romance, que ele depois manda para o número seguinte, o qual acrescenta um capítulo, com a compreensão de que está acrescentando um capítulo a esse romance e não começando outro, e, depois manda os dois capítulos para o número seguinte, e assim por diante. Ora, cada romancista, a não ser o primeiro, tem a dupla responsabilidade de interpretar e criar, pois precisa ler tudo o que foi feito antes para estabelecer, no sentido interpretativista, o que é o romance criado até então. (DWORKIN, 2005, p. 235-236).

Mas há obras literárias que, a depender do estilo da narrativa, podem se utilizar “de quebras” do ritmo, da cadência, enfim, de “licenças literárias” que promovam rupturas contínuas na narrativa, de forma a que não se vislumbre mesmo uma coerência, como se cada novo capítulo trouxesse um início. É possível até defender que uma obra assim produzida tenha como “princípio” a descontinuidade, e que esse princípio pode ensejar trabalhos de inestimável valor artístico. A contingência, o inesperado, portanto, podem estar presentes numa narrativa na medida da subjetividade ou “criatividade” do autor.

No Direito, essas descontinuidades confirmariam, no caso da suposição dworkiana do romance encadeado, que as atividades de alguns escritores foram solitárias, ou solipsistas, em razão de haver sido desconsiderado os textos produzidos por seus antecessores. Teria sido, portanto, a “história” de uma pessoa (de um juiz) e não da coletividade.

Quanto ao valor artístico da obra literária, equivale-se ao princípio, no campo do direito. Por isso mesmo é que Dworkin (2005, p. 239) conclui que uma interpretação de qualquer ramo do Direito deve “[...] demonstrar seu valor, em termos políticos, demonstrando o melhor princípio ou política a que serve”.

Logo, a tese da integridade do Direito, de Dworkin, opera no sentido de que a atividade “criativa” dos juízes resulte em boas respostas, extraídas do campo do próprio Direito, que respondam às demandas de cada caso concreto, num esforço coletivo que estimule a colaboração efetiva das partes e reconheça o trabalho jurídico armazenado pela história, agora mirando o horizonte da Constituição de um Estado Democrático de Direito que exige a materialização de seus conteúdos.

Nessa linha, diz-nos Motta (2012, p. 98-99, grifo nosso), a decisão judicial “[...] será, então, a resposta do ‘Direito’, hermeneuticamente compreendido (complexa engrenagem,

voltada à concretização justa de direitos, que envolve juiz da causa, partes, doutrina, demais juízes etc.), e não simplesmente do juiz".

Aliás, essa conexão coerente entre o passado e o presente, sem perder de vista a continuidade de um processo, à luz da integridade como exposta por Dworkin, inspira-nos a estabelecer um paralelo com o princípio de planejamento público no contexto dos orçamentos, destacado na discussão da ADI 4.663, no STF.

Bom exemplo desse romance em "cadeia" pode ser visto no Acórdão referente à ADI 2.925. Ali, o STF, embora reconhecendo a Jurisprudência da Corte, no sentido de que orçamentos não são leis materiais, abriu a possibilidade de que ocorra o controle de constitucionalidade, a exemplo do que ocorre com as demais leis, na hipótese de se identificarem dispositivos de contornos abstratos.

Planejar, de uma forma geral, implica avaliar as experiências passadas, diagnosticar o presente, com vistas ao atingimento de objetivos futuros. Como já examinamos aqui, a engenharia constitucional-orçamentária, levando em conta a lei do PPA, a LDO e a LOA, foi construída também sob um princípio de integridade, na medida em que a programação orçamentária de longo prazo (PPA) está ligada à programação de curto prazo (LOA), por meio da LDO. Assim, é que, no caso específico das emendas parlamentares, como já dito, só serão admitidas se compatíveis com o PPA e a LDO, quer dizer, se harmonizadas com o planejamento público de longo prazo e as diretrizes e prioridades da administração delineadas para o curso prazo.

Dessa visão, logo se vê as leis orçamentárias envolvem expectativas de realização de despesas e políticas públicas, muitas delas relacionadas diretamente a direitos coletivos e individuais relevantes. É que orçamentos são instrumentos, meios de materialização dos direitos. Em consequência, qualquer descumprimento das ações programadas no planejamento público pode, em maior ou menor grau, acarretar danos a pessoas motivada pela queda na qualidade ou quantidade de serviços públicos ofertados à sociedade. Daí, os riscos das práticas discricionárias nos orçamentos públicos que observem, sobretudo, interesses estratégicos e não levem a sério princípios constitucionais.

As práticas orçamentárias, como se viu ao longo das exposições, são caracterizadas por elevado grau de discricionariedade, principalmente no que toca à execução das despesas públicas. Apenas para relembrar, no âmbito do contingenciamento orçamentário, o Poder Executivo tem se utilizado de outras motivações distintas da estipulada na LRF, que é a

hipótese de frustração de receitas, para restringir a execução de despesas públicas. Nesse caso, o aplicador da regra do contingenciamento age como se não houvesse, dentro da “moldura do Direito” (para usar a terminologia positivista kelseniana), princípios constitucionais a justificar o “corte” das despesas, se valendo, portanto, de argumentos subjetivos, em verdadeiro processo de discricionariedade interpretativa.

Evidentemente, com isso não se pretende afastar a possibilidade de contingenciamento de despesas, na medida em que estas dependem do efetivo ingresso de recursos para financiamento dos gastos. Em situações de declínio da atividade econômica, por exemplo, é natural que as receitas públicas se reduzam, exigindo, obviamente, ajustes no lado da despesa, inclusive por meio do contingenciamento orçamentário.

No entanto, é bom que se diga, essas restrições à despesa pública, como pretendido nas ADI 4.743 e 4.663, podem sim ferir o princípio do planejamento público, caso os cortes sejam efetuadas discricionariamente pelo Executivo, na medida em que a aprovação da lei orçamentária, com as alterações do Legislativo, pressupõe compatibilidade com a Lei do PPA e com a LDO, ou seja, compatibilidade com o planejamento. Em função dessa discricionariedade, portanto, argumentos estratégicos (de política econômica, por exemplo) podem ser utilizados para restringir a execução da despesa pública.

Por isso mesmo, o Direito como integridade, além de reduzir as chances de decisionismos e discricionariedade interpretativa, típicas do positivismo jurídico, se põe também como uma “barreira” à realização de acordos e deliberações estratégicas, em função de interesses específicos, fora da moralidade da comunidade de princípios, conforme Baracho Jr.:

[...] se apresenta como uma proposta instigante e criativa para a superação da concepção positivista de direito. A visão de que indivíduos que atuam de forma estratégica em função de interesses privados, valendo para tanto de uma ordem objetiva de normas, demonstraria a sua fragilidade à medida que a organização racional de uma comunidade política requer de seus membros o reconhecimento de princípios jurídicos intersubjetivamente válidos. (BARACHO JR., 2000, p. 127).

A tese do Direito como integridade, portanto, conforme esboçado por Dworkin, acarreta as seguintes compreensões acerca do próprio direito e as suas práticas interpretativas:

[...] O direito não é esgotado por nenhum catálogo de regras ou princípios, cada qual com seu próprio domínio sobre uma esfera de comportamentos. Tampouco por alguma lista de autoridades com seus próprios poderes sobre parte de nossas vidas. O império do direito é definido pela atitude, não pelo território, o poder ou o processo. [...] É uma atitude interpretativa e autorreflexiva, dirigida à política no mais amplo sentido. É uma atitude contestadora que torna todo cidadão responsável

por imaginar quais são os compromissos públicos de sua sociedade com os princípios, e o que tais compromissos exigem em cada nova circunstância. [...] A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. (DWORKIN, 2007, p. 492).

Assim a integridade interpretativa requerida para decidir sobre a constitucionalidade de norma que assegure caráter impositivo às emendas parlamentares, como nas ADI 4.743 e 4.663, exige avaliar se o “romance” cuja narrativa se inicia à base da concepção de leis orçamentárias autorizativas, pode, nos capítulos atuais, adotar um rumo, aqui dito sem rodeios, que destoe das histórias (precedentes judiciais) passadas.

Se a comunidade jurídica, sobretudo no âmbito do STF, levou a sério, no passado, a tese de que os orçamentos são leis de natureza formal, levou a sério, em consequência, o fato de que os orçamentos não passariam de um quadro demonstrativo de receitas e despesas e que a tarefa da execução orçamentária está na esfera de reserva da Administração. Assim, resta, com atitude de boa-fé frente a esses pressupostos, adequar a narrativa ao presente cenário político-jurídico, típico de um Estado Democrático de Direito, em que a materialização dos direitos assegurados na Constituição dever ser realizada ao máximo.

O reconhecimento de que decisões do passado não podem ser aplicadas ao presente não se afigura incompatível com a integridade do direito, porque desta não se pode extrair o comando para seguir-se de maneira cega os precedentes judiciais, quando se afigurarem incorretos à luz da argumentação. Sobre isso, Dworkin esclarece:

Assim, qualquer concepção útil de interpretação deve conter uma doutrina do erro – tal como a teoria da interpretação de qualquer romancista no caso do romance em cadeia. Às vezes um argumento jurídico reconhecerá explicitamente tais erros: ‘Conquanto os casos de A contra B e C contra D possam ter sustentado o contrário, eles foram, em nossa opinião, decididos erroneamente e não precisam ser seguidos. (DWORKIN, 2005, p. 240).

Atualmente, como já tratado aqui, a participação parlamentar no processo legislativo-orçamentário está assegurada pelo disposto no artigo 166 da CF/88. Essa participação, se mitigada ou esvaziada por restrições discricionárias na execução das despesas associadas às emendas, ainda mais se a motivação predominante for argumentos de política, merece ser tutelada por intervenção do Judiciário, no sentido de afastar as ditas restrições.

Com isso, as emendas parlamentares ao orçamento poderiam sim ser afastadas, mas por razões que contrariem a Constituição e jamais por estratégias de governos, possibilidade

que tende a se realizar em ambientes onde o planejamento ainda não é item relevante na agenda das políticas públicas. Como observa Nunes:

Uma democracia representativa em crise que conta com um Parlamento sem agenda. Um Executivo que não promove as políticas públicas necessárias para a garantia dos direitos fundamentais; em verdade, as políticas públicas deste último se preocupam apenas com a tentativa de redivisão de renda, mas não com a consecução do projeto constitucional de 1988 e de políticas de consolidação de direitos fundamentais. A Constituição em nosso país muitas vezes se amolda ao detentor do “governo”, quando obviamente deveria ocorrer o contrário. (NUNES, 2011, p. 34).

Aliás, essa adequação dos “planos de governo” ao sistema de planejamento público previsto na Constituição se faz necessário porque os primeiros podem estar direcionados à solução de questões transitórias e sob a influência do ambiente eleitoral. Nesse contexto, a participação parlamentar na alteração do planejamento público, a exemplo do que ocorre por ocasião da apresentação das emendas ao orçamento, pode e deve aperfeiçoar eventuais distorções na formulação das políticas apresentadas pelo Executivo. Como observa Santos:

A conciliação entre os projetos debatidos e apresentados durante o momento eleitoral possuem reflexos na esfera da atuação planejada e integrada. Esses projetos decorrem de circunstâncias transitórias, e resultam de um debate politizado, no gozo da retórica e do ideal, da utopia. Em outras palavras, o plano de governo deve sucumbir ao plano de ações traçadas com os objetivos propriamente do Estado, como o desenvolvimento da economia, racionando a aplicação dos recursos orçados na busca do desenvolvimento econômico e social. (SANTOS, 2009 p. 17).

Deve-se lembrar, ainda, que as emendas parlamentares apenas poderão ser aprovadas no Legislativo, à luz das regras constitucionais, se compatíveis com o planejamento estipulado no PPA e LDO. Ora, se há desconfiança de que o atendimento a esse planejamento foi descumprido, restaria ao Poder Executivo (no uso da boa-fé, sinceridade e transparência) a alternativa de vetar tais emendas, dando oportunidade, inclusive, para que o Legislativo, na apreciação dos vetos, ampliasse o debate democrático em torno das despesas vetadas.

O que não parece ser coerente, para um usar um termo dworkiano, é o Poder Executivo sancionar e promulgar as leis orçamentárias, aí incluídas as despesas das emendas parlamentares para, em seguida, por meio de decretos presidenciais (no caso federal), promover “bloqueios” nos gastos programados, com elevado grau de discricionariedade, comprometendo, inclusive, políticas públicas nos demais entes federados. Essa prática, certamente, não guarda adequação com a noção de planejamento. Mais grave, no caso do orçamento federal, pode anular o planejamento de estados e municípios.

Por isso mesmo, a tese da integridade do direito, cuja opção por argumentos de princípios (aqui, principalmente o princípio do planejamento) deveria aqui inibir ou

contrabalancear a discricionariedade na interpretação/aplicação das regras de execução das despesas públicas. Uma das saídas institucionais para tal é justamente fortalecer a participação do Legislativo nas escolhas orçamentárias, inclusive por meio da garantia de execução das emendas parlamentares.

Tudo isso aponta para uma decisão favorável à constitucionalidade do dispositivo da Constituição do Estado de Rondônia que impõe a execução obrigatória das despesas das emendas parlamentares, bem como do dispositivo da LDO estadual de Rondônia que oferta status de prioridade às despesas indicadas naquelas emendas.

Especificamente no caso da ADI 4.743, é de se ver que o próprio “*caput*” do dispositivo questionado da Constituição estadual estabelece que a execução das emendas, embora integral, obedecerá a limites previstos em lei, que, à luz da CFRB de 1988, é a LDO, norma apropriada para dispor sobre a execução dos orçamentos. E a LDO, também por imposição constitucional, é lei de iniciativa do Executivo, que irá propor tais limites para o montante das emendas que terão execução obrigatória, no caso de Rondônia, a partir de números compatíveis com o seu planejamento.

Em suma, no caso da ADI 4.743, o Poder Executivo estadual é que propõe, anualmente no projeto da LDO, um valor limite para a execução obrigatória das emendas parlamentares. Definido o valor, os parlamentares elaborarão emendas ao orçamento que, aprovadas no processo legislativo e sancionadas pelo Governador, deverão ser executadas integralmente. Repete-se, por oportuno, que o Executivo poderá vetar essas emendas, se julgá-las incompatíveis com o planejamento público.

Ainda seria possível que o Legislativo estadual alterasse o limite proposto pelo Executivo no projeto da LDO, relativo à execução obrigatória das emendas parlamentares. Nessa hipótese, esse resultado, não se pode esquecer, teria passado pela deliberação parlamentar, que conta, inclusive, com representantes dos partidos que apoiam o governo estadual. E, a exemplo das emendas parlamentares ao orçamento, essa alteração na LDO, pelo Legislativo, do limite para fins de execução obrigatória, também poderá ser objeto de veto pelo Executivo estadual.

Do exposto, não se vislumbra, naquela situação concreta, a exclusão do Executivo do planejamento orçamentário (“renúncia ao planejamento”), que, ao contrário, poderá, em processo de maior discursividade e deliberação democrática com o Legislativo estabelecer

quais as melhores alocações dos recursos públicos, inclusive os relativos às emendas parlamentares ao orçamento.

Por fim, veja-se, para fins de busca da integridade na decisão sobre a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, o julgamento pelo STF da ADI-MC 1.050<sup>45</sup>, ocasião em que se questionava a inconstitucionalidade da criação, por lei complementar estadual, de órgãos do Judiciário de Santa Catarina. Em síntese, a discussão se deveu ao fato de que, após o envio do projeto de lei pelo Judiciário à Assembleia Legislativa, esta, por meio de emendas parlamentares, elevou significativamente o número de comarcas, varas e cargos, além do previsto na proposição inicial.<sup>46</sup>

No voto do Relator, Ministro Celso de Mello, há referência a outra decisão sua proferida na ADI 865/MA, de cujo acórdão destacamos o seguinte trecho:

[...] o poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quando ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal. (grifo nosso).

Prosseguindo no exame da ADI-MC 1.050, o Relator expôs sobre o poder de emendamento parlamentar à luz da CRFB de 1988:

A Constituição Federal de 1988, que claramente prestigiou o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado, “que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembleias”.

Como bem observa o Ministro Relator, a CRFB de 1988 afastou a interpretação que prevalecia no STF de que o poder de emendar projetos de lei estava vinculado à sua titularidade do poder que lhe deu início, ou seja, a de que, nos projetos de iniciativa de outros poderes, não caberia ao Legislativo a tarefa de alterá-lo por meio de emendas parlamentares. Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

Dessa maneira, a nova Constituição do Brasil repeliu a interpretação – que, certa vez, prevaleceu nesta Corte Suprema (RF 165/55) – firmada no sentido de reconhecer que o poder de emendar estava necessariamente vinculado à titularidade do poder de iniciar, de tal modo que faleceria ao parlamentar a prerrogativa de oferecer emendas a proposições legislativa, desde que estas estivessem sujeitas,

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

<sup>46</sup> Em consulta ao sítio do STF na Internet, identificaram-se apenas dois julgamentos sobre os dispositivos constitucionais relacionados às emendas ao orçamento. O da ADI-MC 1050 é único que se refere às restrições do emendamento parlamentar em matéria orçamentária. Veja-se <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp?item=1615&tipo=CJ&termo=plurianual#ctx1>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

quanto à sua iniciativa, à competência privativa de outros órgãos e Poderes da República. Em outras palavras: onde a instauração do processo legislativo fosse excluída da iniciativa parlamentar, não assistiria, ao membro do Legislativo, a prerrogativa de oferecer emendas ao projeto de lei em tramitação. Ou seja: sem o poder de iniciar, não haveria o poder de emendar.

O Ministro Celso de Mello traz ainda ao seu voto a seguinte advertência judicial do Ministro Victor Nunes Leal, sobre a importância do emendamento parlamentar:

[...] A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse - frase conhecida - composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescentadas pelo órgão legislativo.

É de se destacar ainda que, no âmbito da ADI-MC 1.050, o autor da ação direta de inconstitucionalidade, com apoio na representação do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, sustentou que a criação de cargos e a elevação do número de comarcas implicaram o cerceamento da sua liberdade orçamentária, na medida em que alterou o quadro de despesas do Judiciário estadual, fora das diretrizes inicialmente estabelecidas por este Poder.

Segundo o documento, as emendas parlamentares ao projeto de lei do Judiciário teria havido um incremento de quase 250% nas despesas do Tribunal, sem que houvesse a devida previsão orçamentária, contrariando o artigo 169, I, da CRFB, que exige prévia dotação orçamentária para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, ou alteração da estrutura de carreiras, etc.

Por fim, traz-se a seguir a ementa do Acórdão:<sup>47</sup>

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (*RTJ* 36/382, 385 – *RTJ* 37/113 – *RD* 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (*ADI* 865/MA, Rel. Min. **Celso de Mello**), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política." (*ADI* 1.050-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 21-9-1994, Plenário, *DJ* de 23-4-2004.). (grifo nosso).

Quanto ao emendamento parlamentar, em geral, o Relatório do Ministro Celso de Mello acena para que se leve a sério a atividade legislativa de alteração, por meio de emendas,

<sup>47</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

dos projetos de iniciativa de outros Poderes, nos limites da vigente Constituição. Isso, conforme já dito, representa significativa mudança de posição em relação à visão antiga do STF de vincular o poder de emendamento ao titular do poder de iniciar. Daí, quando se afirma que a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento (discutidos nas ADI 4.743 e 4.663) ofende a harmonia dos Poderes, está se retomando essa tradição antiga do STF, de forma a que o emendamento legislativo se transforma em verdadeira vinculação ao poder de iniciativa, que no caso orçamentário, é do Executivo.

No tocante às emendas parlamentares aos projetos orçamentários, o Acórdão refere-se tão somente às restrições fixadas no artigo 166, §3º e 4º da CRFB de 1988. Por lá, as emendas à LOA deverão ser compatíveis com o PPA e A LDO, devendo indicar os recursos necessários, fruto da anulação de outras despesas, exceto pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Além disso, as emendas poderão ser direcionadas à correção de erros ou omissões nos projetos orçamentários e devem guardar correlação com o texto do projeto de lei enviado pelo Executivo. As emendas à LDO, por sua vez, devem guardar compatibilidade com o PPA. Esses são os limites constitucionais às emendas parlamentares em matéria orçamentária. Ora, com base nisso não há como se justificar, portanto, a restrição para que emenda parlamentar à LDO não possa dispor sobre a obrigatoriedade da execução das emendas ao orçamento, tema central trazido pela ADI 4.743.

Enfim, a integridade do Direito, no exame da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento há que levar em conta esse “romance em cadeia” que vem sendo escrito pelo STF.<sup>48</sup> De fato há uma coerência interpretativa em desenvolvimento sobre as questões orçamentárias que, sobretudo nos julgamentos das ADI 2.925 e 4.048, abriram um novo horizonte de compreensão da natureza jurídica das leis orçamentárias, levando a sério a tradição da Corte que considerava tais leis atos concretos e, portanto, sem os atributos de generalidade e abstração das “verdadeiras” normas jurídicas.

Somando-se a esses julgamentos as considerações constantes do Acórdão da ADI-MC 1050 sobre o papel da atividade parlamentar nas emendas aos projetos de lei, bem como as observações específicas sobre as emendas em matéria orçamentária, conforme aqui foi exposto, admite-se uma resposta afirmativa, nos casos da ADI 4.743 e 4.663, quanto à adequação constitucional da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, desde

---

<sup>48</sup>Para uma análise dos principais julgamentos do STF sobre o orçamento público, veja-se Neto (2011).

que as mesmas cumpram os requisitos constitucionais, ou seja, a compatibilidade com o princípio do planejamento público, cuja principal expressão está no PPA.

Por fim, na perspectiva da integridade legislativa entre os entes federados, a decisão nas ADI 4.743 e 4.663 deve levar em conta que, no âmbito federal, a impositividade das emendas parlamentares e a sua equiparação às prioridades da Administração Pública já foram adotadas pela LDO federal para o exercício de 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013).

### 5.3 A TESE DA RESPOSTA CORRETA E O CARÁTER IMPOSITIVO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

O princípio do planejamento público, como visto, é o principal norte de coordenação e integração do sistema orçamentário da nossa CRFB de 1988. Considerando, portanto, os aportes de Dworkin, é de se ver a diferenciação que o autor faz entre regras e princípios:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. [...]

Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso do peso ou da importância. Quando os princípios se inter cruzam [...] aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma particular é mais importante que outra frequentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é. (DWORKIN, 2010 p. 39-42).

Essa dimensão de peso deve ser compreendida como adequação ao caso concreto, não implicando valoração sob o ponto de vista subjetivo, o que operaria justamente em desfavor da tese de Dworkin, contrária à discricionariedade interpretativa. Assim, essa dimensão de peso dos princípios deve ser considerada na perspectiva de que eles mantêm uma relação de integridade entre si, não podendo ser tomados isoladamente, conforme exposto a seguir por Oliveira:

[...] Já os princípios possuem uma dimensão de peso ou importância: a aplicação de um princípio não pode significar a exclusão de outro princípio, mas eles precisam ser pensados segundo os postulados da equidade e da integridade. Ou seja, um princípio nunca é isoladamente, mas sempre se manifesta no interior de uma comum-unidade. (OLIVEIRA, 2008, p. 177-178).

O edifício dworkiano, alicerçado em argumentos de princípio e no direito como integridade, foi construído, como já se viu, para contrastar a visão positivista de Hart, centrada na discricionariiedade “forte”, um dos principais pilares do subjetivismo nas decisões judiciais e porta larga a favorecer as múltiplas respostas, sob o pretexto de que não se descobriu uma regra de direito capaz de solucionar o caso. A discricionariiedade forte, para Dworkin, se dá quando o intérprete-aplicador do Direito considera não haver mais regras no sistema jurídico aplicáveis à solução do caso concreto, ficando livre para decidir por outros padrões externos ao Direito e desconsiderando a força normativa de princípios:

É mesmo que dizer que quando um juiz esgota as regras à sua disposição, ele possui discricionariiedade, no sentido de que ele não está obrigado por quaisquer padrões derivados da autoridade da lei. Ou para dizer de outro modo: os padrões jurídicos que não são regras e são citados pelos juízes não impõem obrigações a estes. (DWORKIN, 2010, p. 55).

Nesta parte do trabalho, portanto, deveremos demonstrar que, mesmo diante dos chamados “*hard cases*”, a atitude interpretativa requer a busca de uma resposta correta (adequada à Constituição), reduzindo-se, com isso, os riscos de que a decisão, em cada situação concreta, se submeta ao subjetivismo do intérprete e ao uso de argumentos de política, fora do Direito. O risco da utilização desses argumentos é comentado por Streck, conforme a seguir:

Nestes tempos pós-positivistas (com todos os problemas que esse termo acarreta), cada vez mais se torna necessário discutir as condições de possibilidade da validade do direito em um contexto em que os discursos predatórios dessa validade, advindos do campo da política, da economia e da moral, buscam fragilizá-la. Trata-se, enfim, de discutir o papel do direito na democracia, seus limites e sua força normativa. (STRECK, 2011c, p. 153).

Uma das críticas principais à tese da resposta correta de Dworkin é que, para essa empreitada, ele inventou um “juiz Hércules”, cujas capacidades “extraordinárias” poderia cumprir o ideal do direito com integridade, identificar os princípios adequados a cada caso concreto e, por fim, decidir após ter encontrado a solução correta ou mais adequada. Na vida real, diz a crítica, não temos tais juízes, razão pela qual a resposta correta, no mínimo, se apresenta como improvável.

A própria apresentação feita por Dworkin sobre Hércules já indica-nos a sua função metafórica, da qual podemos extrair propostas de atitudes interpretativas que reforcem os ideais da comunidade de princípios e do direito como integridade. Assim é que Dworkin, com explícita sinceridade acadêmica, explica:

[...] eu inventei um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas, a quem chamarei de Hércules. Eu suponho que Hércules seja juiz de alguma jurisdição norte-americana representativa. Considero que ele aceita as principais regras não controversas que constituem e regem o direito em sua jurisdição. Em outras palavras, ele aceita que as leis têm o poder geral de criar e extinguir direitos jurídicos, e que os juízes têm o dever geral de seguir as decisões anteriores de seu tribunal ou dos tribunais superiores cujo fundamento racional (*rationale*), como dizem os juristas, aplica-se ao caso em juízo. (DWORKIN, 2010, p. 165).<sup>49</sup>

Na perspectiva de que o direito como integridade aposta num processo coletivo e intersubjetivo de interpretação, a figura do juiz Hércules poderia sugerir também a prática solipsista do intérprete, como se o ele (o sujeito) pudesse, por meio de um método, controlar o objeto (textos jurídicos), para daí extrair um sentido escondido. No entanto, como adverte Streck, aproximando Dworkin e Gadamer no campo da filosofia hermenêutica:

Uma leitura apressada de Dworkin (e isso também se passa com quem lê Gadamer como um filólogo, fato que ocorre não raras vezes no direito) dá a falsa impressão de que Hércules representa o portador de uma “subjetividade assujeitadora”. [...] Dworkin e Gadamer, cada um a seu modo, procuram controlar esse subjetivismo e essa subjetividade solipsista a partir da tradição, do não relativismo, do círculo hermenêutico, da diferença ontológica, do respeito à integridade e da coerência do direito, de maneira que, fundamentalmente, ambas as teorias são antimetafísicas porque rejeitam, peremptoriamente, os diversos dualismos que a tradição (metafísica) nos legou desde Platão [...] (STRECK, 2011, p. 621).

Além de tudo, a busca da resposta correta, porque pautada a partir da integridade do direito, é eminentemente uma atividade moral, na medida em que, diante do caso concreto e da divergência sobre os direitos envolvidos, o juiz deverá considerar seriamente quais princípios estão em jogo, ou se há confronto entre argumentos de princípio e argumentos de política. Como expõe Kozicki:

Para Dworkin, a equidade deve sempre prevalecer, quando necessário estabelecer um valor para uma prática social. Isso se deve à sua crença num tipo de liberalismo no qual o princípio da equidade é central, sendo toda sua filosofia do direito direcionada no sentido de justificar esse tipo de liberalismo igualitário”. Esse processo de decidir qual valor é “melhor” tem uma dimensão política e moral. Mas o juiz não deve “inventar” ou “criar” nada. Ele deve interpretar os argumentos apresentados no sentido de descobrir, de acordo com suas convicções políticas e morais, e dentro daquilo que os demais juízes fizeram no passado, quais são os padrões que melhor expressam a comunidade, e quais argumentos realizam melhor o princípio da igualdade. (KOZICKI, 2012, p. 42, grifo nosso).

Lenio Streck faz uma comparação que nos parece útil para compreender o papel da “resposta correta” na superação da discricionariedade interpretativa positivista, que se vale do

<sup>49</sup> Veja-se que o estilo redacional adotado por Dworkin nessa passagem enseja uma possível interpretação de que o autor se utiliza de certo grau de ironia, para demonstrar que o esforço hercúleo do juiz resultaria, em suma, tão somente no reconhecimento de que as leis e a história do direito devem, se fato, serem usadas como fontes para as suas decisões. Em outras palavras, ser Hércules, na verdade, é levar os direitos a sério.

esquema sujeito-objeto. Assim, da mesma forma que o “contrato social” (contrato no sentido metafórico) de Hobbes operaria no sentido de, pela soberania de “um”, combater a fragmentação social, em que todos os homens lutavam contra todos, no seu “estado de natureza”, a tese da resposta correta, também como metáfora, se prestaria a combater o “estado de natureza” do direito. Nas palavras de Streck:

[...] é necessário enfrentarmos o “estado de natureza hermenêutico” em que se transformou o sistema jurídico. A “liberdade” na interpretação dos textos jurídicos proporcionada pelo império das correntes (teses, teorias) ainda arraigadas/prisioneiras ao esquema sujeito-objeto, tem gerado esse ‘estado de natureza interpretativo’, representado por uma ‘guerra de todos os intérpretes contra todos os intérpretes’, como que represtinando a fragmentação detectada tão bem por Hobbes. [...] (STRECK, 2011, p. 388).

Passemos a detalhar melhor a proposta de Streck sobre a resposta correta no direito, lembrando que se trata de uma “simbiose” entre o direito como integridade de Dworkin e a hermenêutica filosófica de Gadamer, como uma aposta contra o positivismo, sua discricionariedade interpretativa e as múltiplas respostas.

Streck (2011, p. 617-618) discorre sobre as congruências entre Gadamer e Dworkin, na percepção de que são posturas anti-relativistas e anti-discricionárias e que a tradição, a coerência e a integridade operam para conter a sedução dos juízes pelos argumentos pragmáticos. Merecem destaque, portanto, os seguintes pontos: a) para Gadamer e Dworkin é possível identificar boas e más decisões, a partir de pré-compreensões autênticas ou inautênticas, relacionadas com a observância ou não da integridade e coerência relacionados àquilo que já foi dito sobre o tema objeto da deliberação; b) ambos os autores reconhecem não haver um “grau zero” de conhecimento, ou seja, o intérprete já chega aos textos com suas pré-compreensões; c) não há em Gadamer ou Dworkin a cisão entre os momentos de interpretação e aplicação.

No caso das ADI 4.743 e 4.663, cuja disputa central envolve a constitucionalidade do caráter impositivo das emendas parlamentares ao orçamento, a abordagem do jurista gaúcho nos estimula a refletir mais intensamente sobre o que seria ou não uma resposta correta, à luz do princípio do planejamento público, mirando-se na autenticidade das pré-compreensões.

Como já discutido aqui, a hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer, concebe um círculo hermenêutico, onde as pré-compreensões e pré-juízos do intérprete, são levados em conta para a compreensão de um texto. Cada intérprete carrega tais prejuízos, pelo simples fato de estar presente no mundo e vivenciar experiências.

Os prejuízos autênticos, apenas para lembrar, se pautam em considerações legítimas e prévias à própria compreensão, em que o intérprete vai assimilando ou modificando à proporção que compreende e aplica o texto, num processo hermenêutico circular.

O que Streck recomenda é justamente a cautela quanto às pré-compreensões inautênticas, decorrência dos afetos, da autoridade ou da precipitação na análise de um texto. Seriam, pois, compreensões superficiais, que acabam influenciando a interpretação-aplicação dos textos.

Assim, a compreensão do princípio constitucional do planejamento público a partir de prejuízos autênticos em muito colaboraria para a obtenção da resposta correta sobre a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento público. Ao contrário, se o planejamento for compreendido a partir da experiência autoritária vivenciada pelo Brasil e do centralismo do Poder Executivo, a aplicação do princípio certamente conduzirá ao entendimento de que a impositividade das emendas seria uma intromissão nas escolhas a cargo do Executivo. Buffon reafirma a necessidade de afastarmos os prejuízos inadequados ao modelo da nossa CRFB, conforme a seguir:

Enfim, para se compreender adequadamente a constituição, faz-se necessário livrar-se dos prejuízos inautênticos, romper com os preconceitos concebidos a partir de uma realidade superada, para, com isso, mostrar-se disposto a deixar que o texto (o novo), possa dizer algo. Isso só correrá se a autoridade da tradição – de uma constituição – dirigente e compromissária do modelo do Estado Social e Democrático de Direito – for reconhecida. (BUFFON, 2011, p. 251).

Essa avaliação das pré-compreensões acaba melhorando a qualidade da fundamentação das decisões, contribuindo para a obtenção de respostas corretas ou adequadas à Constituição. Como expõe Streck:

A partir do exposto, entendo que é possível afirmar que, do mesmo modo que há o dever fundamental de justificar/motivar as decisões, existe também o direito fundamental à obtenção de respostas corretas/adequadas à Constituição. Há uma ligação umbilical entre esse dever fundamental e esse direito fundamental. A complementariedade entre ambos representa uma blindagem contra interpretações deslegitimadoras e despistadoras do conteúdo que sustenta o domínio normativo dos textos constitucionais. (STRECK, 2011, p. 619).

Por isso mesmo, não podemos nos referir de qualquer jeito ao princípio do planejamento público para decidir no âmbito das ADI 4.743 e 4.663, quer dizer, há que se identificar quais pré-juízos estão a guiar a compreensão do sentido desse princípio. A blindagem a que se refere Streck, portanto, implica, em síntese, o exame da autenticidade das pré-compreensões de que o núcleo central da separação dos poderes reside na distinção

funcional das instituições, bem como na percepção de que planejamento público é atividade exclusiva do Poder Executivo.

No caso da obrigatoriedade das emendas parlamentares, por exemplo, o julgador não poderia se valer de qualquer princípio, escolhido a partir de suas preferências individuais, para decidir o caso, haja vista que é possível identificar o princípio mais relevante em cada caso concreto. Nas ADI 4.743 e 4.663, a livre escolha de princípios, em detrimento do princípio do planejamento público, concorre, inclusive, para o enfraquecimento da própria regra constitucional que disciplina o PPA, lei que se apresenta como importante filtro para aferir a adequação constitucional das emendas parlamentares às demais leis orçamentárias (LOA e LDO). Como adverte Dworkin:

Porém, não é qualquer princípio que pode ser invocado para justificar a mudança; caso contrário, nenhuma regra estaria a salvo. É preciso que haja alguns princípios com importância e outros sem importância e é preciso que existam alguns princípios mais importantes que outros. Esse critério não pode depender das preferências pessoais do juiz, selecionadas em meio a um mar de padrões extrajurídicos respeitáveis, cada um deles podendo ser, em princípio, elegível. Se fosse assim, não poderíamos afirmar a obrigatoriedade de regra alguma. (DWORKIN, 2010, p. 60).

De fato, a utilização inadequada de princípios constitucionais pode resultar em respostas “incorretas” no direito, já que a fundamentação restaria insubsistente. Aliás, ainda que haja a utilização de princípios constitucionais na motivação de decisões jurídicas, corre-se o risco de que, a depender da “criatividade” do intérprete-aplicador, tais princípios sejam colonizados pelo subjetivismo, um dos cernes do positivismo jurídico. Em síntese, o juiz pode atuar de forma solipsista até mesmo na aplicação dos princípios, contrariando a matriz teórica até aqui exposta, que pretende também levar os princípios a sério.

Aliás, como já apontado, o parecer do Ministério Público Federal nº 6.941-PGR-RG sobre a ADI 4.743, para fundamentar ofensa ao princípio da separação dos poderes, utilizou-se do argumento doutrinário de Ricardo Lobo Torres de que o Congresso não participa da execução orçamentária, na medida em que sua função é de controle *a posteriori*. Como o caso concreto não envolve a pretensão de o Legislativo estadual assumir as tarefas de execução orçamentária, típicas do Executivo, o princípio da separação dos poderes foi inadequadamente utilizado no parecer, para opinar pela inconstitucionalidade da obrigatoriedade da execução orçamentária das emendas parlamentares. O que se discute na ADI 4.743 (e na ADI 4.663) é a lógica do planejamento público no campo orçamentário. O argumento de princípio relevante naqueles casos reside no princípio do planejamento público.

Streck (2011, p. 519-534) chega a listar quase quarenta princípios utilizados no cotidiano dos tribunais, fenômeno que, para o autor, opera como se, do paradigma do Estado Democrático de Direito, fosse possível criar uma infinidade de princípios jurídicos. Essa proliferação de princípios, que avança pela atividade “criativa” dos juristas, para Streck:

[...] pode acarretar o enfraquecimento da autonomia do direito (e da força normativa da Constituição), na medida em que parcela considerável (desses “princípios”) é transformada em discursos com pretensões de correção e, no limite, como no exemplo da “afetividade”, um alibi para decisões que ultrapassam os próprios limites semânticos do texto constitucional. Assim, está-se diante de um fenômeno que pode ser chamado de “panprincipiologismo”, caminho perigoso para um retorno à ‘completude’ que caracterizou o positivismo novecentista, mas que adentrou ao século XX: na ausência de ‘leis apropriadas’ (a aferição desse nível de adequação é feita, evidentemente, pelo protagonismo judicial), o intérprete ‘deve’ lançar mão dessa ampla principiologia, sendo que, na falta de um ‘princípio’ aplicável, o próprio intérprete pode criá-lo. (STRECK, 2011, p. 538).

Nas ADI 4.743 e 4.663, há que se acautelar contra essa “panprincipiologia”, que poderia se expressar também na aplicação inadequada (porque baseada em pré-compreensões inautênticas) de princípios como o da separação dos poderes (no tom do Estado Liberal) e o do planejamento público (conforme a tradição do autoritarismo, por exemplo).

Além disso, no caso do planejamento público, para ser mais específico, faz-se necessário compreender (compreender, repetimos) a concepção da engenharia orçamentária constitucional, que relaciona planos e leis orçamentárias, o papel do PPA e a sua ligação com os orçamentos que deve ser operada pela LDO. Sem isso, a utilização do princípio tende a ser vazia, favorecendo a tese das múltiplas respostas corretas, ou seja, favorecendo, indiferentemente, a tese da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade, no caso do exame de normas que impõe a execução obrigatória de emendas parlamentares.

Nos casos concretos das ADI 4.743 e 4.663, adensar o princípio do planejamento público, que é o princípio organizador do processo orçamentário, implica conduzir a decisão para um “fórum de princípios” de que trata Dworkin, na intenção clara de combate à discricionariedade “forte”, a que se refere Hart, onde não há padrões que devam ser levados em conta pelo intérprete-aplicador. É o princípio do planejamento público, portanto, o fio condutor para afastar razões de política econômica, necessidades estratégicas de política fiscal, fundamentos políticos-eleitorais, dentre outros, que ensejaria a possibilidade de múltiplas respostas nas decisões judiciais.

Mais importante. O planejamento público, no caso brasileiro, deve ser compreendido como princípio, no sentido de Dworkin, não porque se destina a atender objetivos de estratégia econômica, fiscal ou de bem-estar da coletividade como um todo, mas porque se

volta para garantir a materialização de direitos sociais, por meio das despesas públicas que integram a política orçamentária.

Apesar disso, cabe registrar que, na decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, na ADI 4.663, percebe-se, à luz do seguinte trecho, que o princípio do planejamento resta relativizado, na medida em que a compatibilidade entre a LDO e o PPA, exigido pela CRFB de 1998, não é considerada objeto de controle de constitucionalidade:

Não se mostra cabível o controle em sede de ADIn de eventual incompatibilidade entre as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o conteúdo do plano plurianual, de vez que fundada em argumentação que extravasa os limites do parâmetro estritamente constitucional de validade das leis (ADIn nº 2.343, Rel. Min. Nelson Jobim; ADIn nº 1.428-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa).

Ora, a principal incompatibilidade constitucional nesse campo, em concreto, é a desarmonia que possa ocorrer entre qualquer norma orçamentária e a lei do PPA vigente. Fora disso, não há se falar em princípio do planejamento público, que, como já repetido aqui, é determinante para o setor público e organiza toda a engenharia constitucional-orçamentária.

Além do adensamento do princípio do planejamento público, a resposta correta, baseada no ideal de integridade do direito, deverá levar em conta a tradição do STF nas decisões sobre orçamentos públicos, tradição que foi devidamente enfrentada pelo Tribunal nas ADI 2.925 e 4.048, bem como a decisão da ADI 1.050-M, que trata da efetividade das emendas parlamentares.

## 6 CONCLUSÕES

O debate sobre a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento público, a partir do exame das ADI 4.743 e 4.663, que aguardam ainda decisão do STF, possibilitou explorar, concretamente, os principais contornos do princípio do planejamento público que, por ser determinante para o setor público, deve orientar e coordenar a integração entre as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Decidir, levando a sério o princípio constitucional do planejamento, implica, em casos como os das ADI 4.743 e 4.663, possibilitar a prevalência de argumentos de princípios e não argumentos econômicos, fiscais, políticos, dentre outros estranhos ao Direito. Esse norte principiológico, portanto, diminui as margens para o subjetivismo do intérprete-aplicador, ou seja, reduz a sua margem de discricionariedade interpretativa, postura típica do positivismo jurídico.

Nas referidas ações diretas, viu-se que as argumentações principais sobre a inconstitucionalidade da execução obrigatória das emendas giravam em torno do princípio da separação dos poderes, o que justificaria a não participação ativa do Legislativo no processo orçamentário.

Na verdade, não houve um debate mais denso sobre o princípio do planejamento público, que deve nortear a elaboração das emendas parlamentares e a execução das despesas públicas de uma forma geral. Do material processual elaborado até o presente instante, percebe-se que os discursos presentes naquelas ADI guardam compatibilidade com um modelo de planejamento público em que a figura central, o protagonista, é o Poder Executivo.

Em razão da necessidade de adensamento do princípio do planejamento nas situações concretas das ADI 4.743 e 4.663, o capítulo 2 desta tese foi reservado para apresentar o funcionamento da engenharia orçamentária, à luz da vigente Constituição. Por lá, se conclui que há uma integração lógica entre as três leis orçamentárias, cabendo ao PPA vincular as demais, bem como vincular os demais planos nacionais, regionais ou setoriais previstos na Constituição.

Por outro lado, identificou-se que prevalece a compreensão de que o PPA (principal lei do sistema planejamento no sistema constitucional dos orçamentos) é lei formal e mero documento de orientação. A pouca relevância atribuída ao PPA, pelo exposto neste trabalho, decorre, em boa parte, das próprias opiniões prévias de administradores e juízes, a partir da experiência histórica de planejamento público no Brasil.

Quando do exame das características da LDO, viu-se que esta Lei, no âmbito federal, estabeleceu que as emendas individuais dos parlamentares devem ser consideradas prioritárias e terão a sua execução obrigatória para o exercício de 2014, previsão que, no caso da LDO do Estado de Rondônia, está sendo questionada a constitucionalidade no âmbito da ADI 4663. De fato, nos termos do artigo 52 da LDO federal (Lei nº 10.219, de 24.12.2013) tornou-se obrigatória a execução das despesas decorrentes das emendas parlamentares individuais, até o limite de 1,2% do montante da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Em que pese esse descrédito do PPA, e, por conseguinte do planejamento público, viu-se que, ao contrário, a lei do PPA, conforme previsto na CRFB de 1988, se apresenta como importante filtro para avaliar a adequação das emendas parlamentares ao orçamento. Em suma, a ofensa ao princípio do planejamento público, se alegada, há que ser verificada na “coisa em si mesma”, ou seja, diante da regra de planejamento aprovada e transformada em código jurídico, que é o PPA (ao lado da LDO).

Ainda do capítulo 2, conclui-se que a ausência de um exame efetivo de compatibilidade das leis orçamentárias frente ao PPA abre espaços para a discricionariedade na elaboração e execução dos orçamentos públicos, colaborando para a ineficácia do princípio constitucional do planejamento público.

Quando do exame das características da LDO, viu-se que esta Lei, no âmbito federal, estabeleceu que as emendas individuais dos parlamentares devem ser consideradas prioritárias e terão a sua execução obrigatória para o exercício de 2014, previsão que, no caso da LDO do Estado de Rondônia, está sendo questionada a constitucionalidade no âmbito da ADI 4663.

De fato, nos termos do artigo 52 da LDO federal (Lei nº 10.219, de 24.12.2013) tornou-se obrigatória a execução das despesas decorrentes das emendas parlamentares individuais, até o limite de 1,2% do montante da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, inovação que deve ser levada em consideração no julgamento da ADI 4.663, em favor da integridade da legislação no plano federativo.

No caso da LOA, a partir das discussões do capítulo 2, percebe-se que há avanços na compreensão jurídica dessa lei, além de um mero quadro de receitas e despesas públicas, como na concepção de Laband, mas como instrumento que programa a destinação dos recursos públicos indispensáveis à materialização de bens e serviços para a sociedade,

levando a sério, por exemplo, o seu papel constitucional de reduzir as desigualdades regionais.

Nesse contexto, são paradigmáticos os julgamentos, pelo STF, das ADI 2.925 e 4.048, que, em síntese, passaram a admitir o controle de constitucionalidade em matéria orçamentária, ao contrário da jurisprudência daquele Tribunal que atribuía caráter meramente formal às leis de orçamento.

Por ocasião das discussões sobre o papel do Legislativo no processo de planejamento e orçamento públicos, verificou-se que não se configura adequado invocar o princípio clássico da separação funcional dos poderes, na medida em que, sob o atual paradigma do Estado Democrático de Direito, sobretudo no âmbito do planejamento, o modelo deve ser de colaboração.

Face às regras constitucionais que orientam a elaboração de emendas parlamentares, não foram identificadas restrições constitucionais a impedir o Legislativo de participar da definição das prioridades na execução das despesas públicas, ou seja, não há impedimento constitucional para que os parlamentares aprovem regras que obriguem a execução das emendas ao orçamento.

Em resumo, a negativa da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento ou da sua equiparação às demais prioridades do Estado somente poderá ocorrer, e nos exatos termos da CRFB de 1988, quando tais emendas forem consideradas incompatíveis com o PPA e a LDO, ou seja, incompatíveis com o planejamento público.

Enfim, a aposta desta Tese é a de que a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, de fato, implica ampliar a participação legislativa nas decisões de alocação dos recursos públicos, um novo horizonte se comparado à experiência orçamentária e de planejamento no Brasil.

No capítulo 3, procurou-se identificar os principais traços histórico-institucionais do modelo de planejamento público brasileiro. Assim, logo se percebe que os discursos sobre o protagonismo do Poder Executivo no planejamento e na área orçamentária estão nas raízes das (pouquíssimas) decisões judiciais do STF que envolvem as relações entre o Legislativo e o Executivo acabaram por criar um senso comum que desconsidera o papel parlamentar na formulação de políticas orçamentárias. Isso, em apertada síntese graças à prática de planejamento do regime autoritário, a busca de soluções de curto prazo para problemas

macroeconômicos e o envolvimento do Legislativo em irregularidades na aprovação do orçamento.

Essa tradição do protagonismo do Executivo, como se mostrou aqui, se fez presente na decisão monocrática da ADI 4663, ao entender que o Legislativo estaria subvertendo a lógica do planejamento quando avançava para, na LDO, incluir regra obrigando a impositividade das emendas ao orçamento, bem como a sua equiparação às prioridades da administração.

Foi igualmente no capítulo 3 que se pôde concluir pela natureza jurídica vinculante dos planos públicos, principalmente à luz do artigo 174 da CRFB, que atribui caráter determinante ao planejamento. Daí, se o planejamento é determinante e a leis orçamentárias são instrumentos de planejamento, infere-se que as emendas parlamentares ao orçamento, se atendido o artigo 166 da CRFB de 1988, podem ser impositivas, sem qualquer ofensa a princípios constitucionais. Aliás, é o modelo vigente na esfera federal, a partir da LDO para o exercício de 2014.

No capítulo 4, com base nos aportes da hermenêutica de Gadamer, sobretudo no que diz respeito ao papel das pré-compreensões na interpretação-aplicação do direito, conclui-se pela provável influência da tradição (modelo autoritário de planejamento, centrado no Executivo) nos discursos que pugnam pela inconstitucionalidade da execução obrigatória das emendas parlamentares, como se atestou na decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, na ADI 4.663. É que, conforme Gadamer, o intérprete não se dirige aos textos com um “grau zero” de conhecimento, porque as suas opiniões prévias se anteciparão em qualquer empreitada interpretativa.

Assim, “suspensas” as pré-compreensões que tomam o Executivo como “senhor” do processo de planejamento e orçamento públicos, advindas da nossa experiência institucional autoritária e de visão de curto prazo, abre-se novo horizonte para compreender esses fenômenos à luz da vigente Constituição e na perspectiva do Estado Democrático de Direito, estado planejador e ativo na materialização de direitos.

No plano do direito como integridade, de Dworkin, viu-se que a coerência na decisão das ADI 4.743 e 4.663 requer a leitura crítica das teses antigas do STF sobre o orçamento como lei formal (orçamento autorizativo), os novos horizontes desenhados pelas ADI 2.925, 4.048, bem como pela ADI 1.050, além da aprovação da Lei nº 10.219/2013 (LDO para 2014), que deu caráter impositivo às emendas parlamentares do orçamento da União.

Não haveria, portanto, ineditismo, discricionariedade interpretativa ou solipsismo na decisão das ADI 4.743 e 4.663, que julgasse constitucional os dispositivos da Constituição do Estado de Rondônia, bem como os da LDO estadual que atribuem caráter impositivo às emendas parlamentares, porque a decisão teria levado a sério as recentes manifestações da Corte sobre a temática dos orçamentos público (visão coletiva), bem como a vigência da recentíssima LDO federal para 2014, que adotou a impositividade das emendas parlamentares (integridade legislativa).

A tese da resposta correta de Dworkin, também discutida no capítulo 4, tem o papel de se contrapor às múltiplas respostas do esquema positivista, nos casos em que não seriam identificados padrões jurídicos para a solução de um determinado caso, deixando-se a deliberação ao sabor da consciência do intérprete-aplicador (discricionariedade interpretativa).

Essa resposta correta para as ADI 4.743 e 4.663 requer duas “estratégias”: a primeira é a cautela que se deve ter diante das pré-compreensões sobre a natureza dos orçamentos e do planejamento público, que precisam ser explicitadas na decisão e avaliadas quanto à adequação ao atual quadro constitucional (o protagonismo do Executivo em matéria de planejamento e orçamento é um princípio da CRFB de 1988?); a outra exige que a comunidade jurídica (comunidade de princípios) leve a sério a lei do PPA como principal instrumento de planejamento e filtro constitucional para as demais leis orçamentárias e políticas públicas de uma forma geral, sem o que o princípio do planejamento sequer será lembrado para fundamentar decisões judiciais.

De fato, o princípio constitucional do planejamento (artigo 174 da CRFB de 1988) não foi objeto de menção em decisões do STF (ao menos em nível de ementa), revelando a sua pouca utilidade na construção de teses jurídicas, resultado que, admitimos aqui, decorre das pré-compreensões acerca do planejamento público no Brasil.

Sem o exame sério do princípio do planejamento público em temas orçamentários, como os das ADI 4.743 e 4.663, a complexidade técnica que envolve a matéria facilmente atrairá a autoridade da tradição (como a do protagonismo do Executivo), argumentos de política (razões econômicas, fiscais, etc.) ou mesmo princípios que não se apresentam como os mais adequados para o caso concreto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRI, Renata Porto. Planejamento estatal e democracia. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1, p. 203-214, junho/2008. Disponível em: <[http://www.reid.org.br/arquivos/00000033-REID001\\_RenataAdri.pdf](http://www.reid.org.br/arquivos/00000033-REID001_RenataAdri.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Luis Virgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANJOS, Pedro Germano dos. Os graus da discricionariedade da Administração Pública no âmbito do Direito orçamentário. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília: CONPEDI, 2008. p.3501-3519.

ASSONI FILHO, Sergio. Controle de constitucionalidade da lei orçamentária. In: **Orçamentos públicos e direito financeiro**. Coord. José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 21-40.

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e políticas públicas. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 797-815.

BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 975-1007.

BASTOS, Celso Ribeiro. O Planejamento na constituição. In: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 31, p. 105-112, jun. 1989.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves . A construção democrática das políticas públicas de atendimento aos direitos sociais com a participação do judiciário. In: **Constituição e processo: entre o direito e a política**. Felipe Machado; Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 271-308.

BERCOVICI, Gilberto. O Planejamento e a constituição de 1988. In: **Constitucionalizando direitos: 15 anos da constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 305-328.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa** a 34, n. 133, Brasília, jan./mar. 1997.

BUFFON, Marciano. Princípio da capacidade contributiva: uma interpretação hermenêuticamente adequada. **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**, n. 8, p. 231-256. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CAMPOS, Francisco. Orçamento – Natureza Jurídica – Lei Material e Lei Formal – Exposição e Crítica da Doutrina de Laband – Direito Comparado – Elevação do Imposto de Vendas e Consignações em São Paulo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 447-467 out./dez. 1948.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2011.

CARVALHO NETO, Menelick de. A Hermenêutica Constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: **Notícia do direito brasileiro: nova série**, n. 6, p. 233-250, jul./dez. 1998.

CASALMIGLIA, Albert. El concepto de integridade em Dworkin. *Revista Doxa*, n. 12. **Cuadernos de Filosofía del Derecho**. p. 155-176, 1992. Disponível em: <[http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/89145179760355251804457/cuaderno12/doxa12\\_05.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/89145179760355251804457/cuaderno12/doxa12_05.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2014.

CATAPANI, Márcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 245-266.

CLÉVE, Clèmerson Merlin. **Estado constitucional, neoconstitucionalismo e tributação**. Disponível em: <<http://www.cleveadvogados.com.br/arquivo>>s. Acesso em: 22 jun. 2012.

CONTI, José Maurício. **Emendas ao orçamento e desequilíbrio de poderes**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-03/contas-vista-emendas-orcamento-desequilibrio-poderes>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 283-307.

CORTI, Horacio G. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación em el marco del neoconstitucionalismo periférico. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.) **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 127-185.

DALLARI, Adilson A. Orçamento impositivo. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 309-327.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução: Jussara Simões; revisão técnica e da tradução Cícero Araújo, Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005a.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005b.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição Norte Americana. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FACCINI NETO, Orlando. **Elementos de uma teoria da decisão judicial**: hermenêutica, constituição e respostas corretas em direito. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2011.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura de escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: **Orçamentos públicos e direito financeiro**. Coord. José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 661-691.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. p. 303-344.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método** – Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**, n. 39, jan./abr. 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros, 2010.

GRONDIN, Jean. **Introdução à hermenêutica filosófica**. Tradução: Benno Dischinger. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Tradução: Luiz Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

HEIDEGGER, Martin. **A caminho da linguagem**. Tradução: Márcia Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis: Vozes, Bragança Paulista: Universitária São Francisco, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ser e tempo**; Tradução: Márcia de Sá Cavalcante. Petrópolis: Vozes, 1998.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2005.

KAUFMANN, Arthur. A problemática da filosofia do direito ao longo da história. In: **Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneo**. A. Kaufmann, W. Hassemer (Org.); Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática científica do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

KOZICKI, Katya. **Levando a justiça a sério**: interpretação do direito e responsabilidade judicial. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

LABAND, Paul. Derecho presupuestario. **Estudio preliminar por Alvaro Rodriguez Bereijo**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LEAL, Rogério Gesta. **O estado-juiz na democracia contemporânea**: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2011.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988. In: CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 187-202.

MACHADO, Clara Cardoso. **Controle jurisdicional de constitucionalidade em abstrato de lei orçamentária**: análise da ADI 4.048-1/DF. Disponível em: <[http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=428](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=428)>. Acesso em: 16 jul. 2014.

MACHADO, Felipe Daniel Amorim; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coords.). **Constituição e Processo**: a contribuição do processo ao constitucionalismo brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 3-27.

MACHADO, Felipe. Principle versus Policy – Uma crítica à relação entre política criminal e direitos fundamentais a partir de Ronald Dworkin. In: **Constituição e processo**: entre o direito e a política. Felipe Machado; Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 51-66.

MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. In: Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 22-27, jul./set. 1990.

\_\_\_\_\_. Problemas contemporâneos do orçamento público. In: **Direito do Estado novos rumos**. São Paulo: Max Limonad, 2001. v. 1, p. 85-92.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: repercussões na atividade econômica. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/public/8encjur/04%20-gilmar%20ferreira%20mendes.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2012.

MENDES, M. J. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Consultoria Legislativa do Senado Federal. **Textos para Discussão**, n. 38. Brasília: Senado Federal, jan. 2008. p. 45.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 257.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O ambiente institucional-constitucional da política de gasto público e das escolhas orçamentárias em geral. In: **Orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Fernando Rezende e Armando Cunha (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2013 p. 265-325.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade - finalidade - eficiência - resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTTA, Francisco José Borges. **Levando o direito a sério: uma crítica hermenêutica ao protagonismo judicial**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. In: CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 357-383.

NETTO, Celso de Barros Correia. O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal. In: **Orçamentos públicos e direito financeiro**. (Coord.) José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 111-126.

NUNES, Dierle. Politização do judiciário no direito comparado – Algumas considerações. In: **Constituição e processo: entre o direito e a política**. Felipe Machado; Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 31-46.

OHLWEILLER, Leone Pires. **Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado Democrático de Direito**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Bennetti; BARCELOS, Ana Paula de (et al.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 323-345.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. São Paulo: RT, 2ª ed., 2006

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Decisão judicial e o conceito de princípio: a hermenêutica e a (in)determinação do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

OMMATI, José Emílio Medauar. O positivismo jurídico na prática jurisprudencial brasileira: um estudo de caso a partir de uma decisão do Superior Tribunal de Justiça. In: **Teoria do direito neoconstitucional: superação ou reconstrução do positivismo jurídico?** Dimitri Dimoulis, Écio Oto Duarte (Coord.). São Paulo: Método, 2008. p. 247-265.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público. Brasília 61 (2), p. 171-187. Abr./jun. 2010.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 385-432.

PINTO, Élide Graziane. Contingenciamento de despesas e esvaziamento do controle legislativo sobre a execução orçamentária. In: **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: **Orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Fernando Rezende e Armando Cunha (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 65-77.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA. CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Escritório no Brasil. Jun./2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/9/36379/LCBRSR205FernandoReze nde.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

RIBEIRO, Fernando Armando; SILVEIRA, Jacqueline Passos de. Pluralismo, identidade e representação democrática. In: **Constituição e processo: entre o direito e a política**. Felipe Machado; Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 69-84.

RIBEIRO, Fernando José Armando; BRAGA, Bárbara Gonçalves de Araújo. A aplicação do direito na perspectiva hermenêutica de Hans-Georg Gadamer. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 177, jan./mar. 2008.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação entre as normas do sistema orçamentário. In: **Orçamentos públicos e direito financeiro** (Coords.). CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 729-749.

SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo. In: CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 453-460.

SANCHES, Osvaldo. **O papel do poder legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo230.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. **Série temas de interesse do Legislativo**; n. 15. Brasília: Edições Câmara, 2009.

SANTOS, Benevenuto S. Princípio constitucional do planejamento e desenvolvimento econômico. **Revista de Direito**, n. 1 da UniFOA. 2009. p. 08-25. Disponível em: <[www.foa.org.br/revistadodireito/101.pdf](http://www.foa.org.br/revistadodireito/101.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2014.

SCAFF, Fernando F. (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 357-383.

SILVA, Jose Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção e o orçamento. In: **A economia política da corrupção: o “escândalo do orçamento”**. EAESP/FGV/NPP. São Paulo 1995. p. 75-101. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2976/Rel03-95.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

STEIN, Ernildo. Gadamer e a consumação da hermenêutica. In: **Hermenêutica e epistemologia: 50 anos de Verdade e Método**. Alexandre Morais da Rosa (et. al.). (Orgs.) Ernildo Stein, Lenio Streck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, n. 2, p. 257-301, mai./ago. 2003.

\_\_\_\_\_. Hermenêutica, constituição e processo, ou de "como discricionariedade não combina com democracia": o contraponto da resposta correta. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (Coords.). **Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 3-27.

\_\_\_\_\_. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. O que é isto – “Decidir conforme a consciência”? Protogênese do protagonismo judicial. In: **Constituição e processo: entre o direito e a política**. Felipe Machado; Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2011a. p. 215-248.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011b.

\_\_\_\_\_. Crítica hermenêutica às recepções teóricas inadequadas feitas pelo constitucionalismo brasileiro pós-1988. In: **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de pós-graduação em direito da UNISINOS**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. São Leopoldo: Unisinos, 2011c. p. 153-181.

\_\_\_\_\_. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

WARAT, Luiz Alberto. Introdução geral ao direito. Tomo I. **Interpretação da lei**: temas para uma reformulação. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1994.