

# O princípio da programação orçamentária como interface entre a gestão e o planejamento

## The principle of budgetary programming as an interface between the management and the planning

André NUNES 1; Flora Brochado MARAVALHAS 2; Fabiana Garcia SHIMABUKURO 3

Recibido: 26/10/16 • Aprobado: 15/11/2016

### Conteúdo

1. Introdução
2. Princípios orçamentários nas legislações brasileiras
3. Princípios orçamentários: definição, validade e exceções
4. Considerações finais

[Referências bibliográficas](#)

#### RESUMO:

A atual situação fiscal que o Brasil atravessa traz à tona a discussão do papel do orçamento como elo entre planejamento e gestão. Nesse contexto, ressalta-se a importância da programação como princípio norteador do processo orçamentário brasileiro. No processo gradual da consolidação do arcabouço legal orçamentário, os princípios desempenharam papel preponderante. Presentemente, novos princípios vêm surgindo para atender às recentes demandas de uma sociedade mais consciente, a exemplo do da programação. Este artigo traça histórico dos princípios nas legislações, evidencia a importância e as exceções destes e ressalta a relevância do princípio da programação para o atual sistema orçamentário.

**Palavras-chave:** Orçamento Público, Princípios Orçamentários, Princípio da Programação.

#### ABSTRACT:

The current fiscal situation in Brazil brings into focus the discussion of the role of the budget as a link between planning and management. In this context, it is emphasized the importance of programming as a guiding principle of the Brazilian budgetary process. In the gradual process of consolidation of the budgetary legal framework, principles have played a preponderant role. At present, new principles have emerged to meet the recent demands of a more conscious society, such as programming. This paper outlines the history of the budgetary principles in the legislation, highlights their importance and exceptions, and emphasizes the relevance of the principle of programming for the current budgetary system.

**Keywords:** Public Budget, Budgetary Principles, Principle of Programming.

## 1. Introdução

A respeito do estabelecimento dos princípios orçamentários, Giacomoni (2012) dispõe que desde o início da instituição orçamentária estavam envolvidas regras cuja finalidade era auxiliar

o cumprimento do controle parlamentar sobre o Poder Executivo.

Por sua vez, os princípios orçamentários, segundo Sanches (2004), são um “conjunto de proposições orientadoras que balizam processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere e à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade” (p. 277).

Princípios orçamentários são regras gerais que orientam a elaboração, execução e controle do orçamento público, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência ao processo. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos, União, estados, municípios e Distrito Federal, os princípios são preceitos que auxiliam a garantir estabilidade e consistência a todo o processo orçamentário (Brasil, 2016).

Miranda (1983) expõe ser entendimento do Direito que ferir um princípio é mais gravoso do que ferir uma norma, uma vez que princípios existem para formular e guiar a feitura e execução das leis. Assim, os princípios seriam mais complexos do que as normas jurídicas. Dada a complexidade que os orçamentos têm para uma sociedade, as constituições brasileiras estipularam a moldura do orçamento público a partir da concepção de princípios orçamentários.

A instituição de tais princípios, entretanto, deu-se de forma gradual e acompanhou, de certa maneira, a evolução da legislação brasileira. À medida que novos marcos legais foram sendo sancionados no Brasil, novos princípios orçamentários foram surgindo. Foi por meio dessa evolução legal que ocorreu a consolidação dos atuais princípios orçamentários constantes atualmente na legislação brasileira. Dessa forma, a cada nova lei sancionada, novos princípios foram consolidados e, na maioria das vezes, incorporados aos textos constitucionais. Vale ressaltar que os princípios orçamentários são estipulados não apenas por normas constitucionais e infraconstitucionais, mas também pela doutrina (Brasil, 2016).

A crescente incorporação de princípios orçamentários – não só por meio de textos legais, mas também pela doutrina – é uma tendência do atual direito de ser cada vez mais principiológico, de modo que há atualmente uma proliferação de princípios nos diversos ramos jurídicos. De acordo com Tassinari (2010) o Direito atual é marcadamente principiológico, o que relaciona-se à noção de moralidade jurídica. Assim, questões que, dependendo da forma como são tratadas conduzem ao reconhecimento da discricionariedade judicial.

Também Jorge Miranda (1983) dispõe que “Os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio Direito positivo); também eles – numa visão ampla, superadora de concepções positivistas, literalista e absolutizantes das fontes legais – fazem parte do complexo ordenamental” (p.199). Dessa forma, os princípios não se contrapõem às normas, mas tão somente aos preceitos.

Ainda que seja consenso que princípios não possuem caráter absoluto e que estão sujeitos a transformações, é inegável a importância de princípios na elaboração e na execução do orçamento público brasileiro. Por isso, a observância aos princípios é essencial para que o processo orçamentário seja realizado de maneira correta.

Conquanto novas formas de controle dos gastos públicos venham surgindo, os princípios são, por diversas vezes, descumpridos pelos governos. Desse modo, nos últimos anos, legislações surgem como forma de controle por parte dos cidadãos sobre a ação do governo, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que estabeleceu preceitos que versam sobre a necessidade de uma gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e transparente. Aos gestores que não cumprirem aos dispositivos do normativo em discussão, a Lei estabelece severas sanções. O § 1º do art. 1º da supracitada Lei dispõe que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e

Percebe-se no texto, a existência de preceitos implícitos, a exemplo dos princípios do controle, da responsabilidade, da transparência e da programação. Embora a Lei não tenha explicitamente denominado de princípios, a doutrina vem empregando-os como tal. Segundo, a LRF apoia-se em quatro pilares – planejamento, transparência, controle e responsabilidade –, os quais tem relação direta com o anseio da população por maior controle e transparência dos gastos públicos (Vieira, 2011).

---

## **2. Princípios orçamentários nas legislações brasileiras**

No Brasil, a maior parte desses princípios está contida na Constituição Federal de 1988 e na Lei 4.320, de 1964, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A Lei 4.320 assevera que “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade” (Brasil, 1964, art. 2º).

Todas as constituições brasileiras trataram de alguma forma da matéria orçamentária. À medida que novas constituições foram sancionadas ou outorgadas, novos princípios orçamentários foram sendo incorporados às diferentes cartas constitucionais brasileiras.

Segundo Helena (2004), a Constituição Imperial instituiu as primeiras normas sobre o orçamento público no Brasil: a reserva de lei, que significa que o orçamento deve obedecer o processo legislativo; e a reserva de parlamento, que significa que a aprovação do orçamento é privativa do Poder Legislativo, embora sujeita à sanção do Executivo. O autor ressalta que, embora essa competência seja do Legislativo, a iniciativa para a elaboração do orçamento partia sempre do ministro da Fazenda, não houve menção expressa a princípios orçamentários.

Dois anos após a Proclamação da República, é promulgado o texto constitucional brasileiro, fortemente influenciado pelo pensamento Positivismo e pela Constituição dos Estados Unidos. A Constituição de 1891, advinda do novo sistema de governo, fez profundas modificações no processo orçamentário brasileiro. Conforme Helena (2004), a elaboração do orçamento passa a ser competência privativa do Congresso Nacional. O autor ressalta que, conquanto a Câmara dos Deputados tenha recebido tal responsabilidade constitucional, qual seja, a de elaborar o orçamento, a iniciativa sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda. Mais uma vez, não há referência a princípios orçamentários.

A Revolução de 1930, que pôs fim à República Velha, dissolveu o Congresso Nacional. Enquanto aguardava-se a edição de uma nova Constituição, Getúlio Vargas, Chefe do Governo Provisório, governou por meio de decreto. Com a sanção da Constituição de 1934, a competência para elaboração da proposta orçamentária volta a ser do Poder Executivo, exercida diretamente pelo Presidente da República. Segundo Helena (2004), ao Legislativo cabia a análise e votação do orçamento. O autor ressalta que ao legislativo também era permitido propor emendas à proposta orçamentária.

A Constituição de 1934 estabelecia que a despesa deveria ser discriminada, obedecendo, em termos, o princípio da especialização. É o primeiro momento em que princípios orçamentários são elencados expressamente em uma Constituição. Ainda que a Carta tenha dedicado apenas um artigo para tratar do orçamento, no caput do art. 50, três princípios orçamentários estão dispostos: unidade, universalidade e discriminação.

Com a instituição do Estado Novo, Getúlio Vargas outorga a Constituição de 1937. A nova carta, também conhecida por Constituição Polaca, previa a aprovação pelo Legislativo de verbas globais por órgãos e entidades. A elaboração do orçamento, no entanto, permanecia sendo atribuição do Poder Executivo, Helena (2004) expressa que a novidade é que tal responsabilidade, ainda que do Executivo, seria exercida agora por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República, com isso a aprovação seria feita pelo Legislativo. No quesito dos princípios orçamentários, a nova Constituição consagra os da

unidade, discriminação e exclusividade.

Com a reinstalação da democracia, a Constituição de 1946 é promulgada. A nova Constituição mantém os princípios orçamentários da Constituição anterior e conserva a competência do Executivo para a elaboração do orçamento. Contudo, a nova carta amplia os poderes do Legislativo, uma vez que passa a ser competência desse Poder analisar e aprovar o orçamento.

Vale aqui ressaltar a importância da Lei nº 4.320/64, que estatui as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços. Em seu art. 1º, a Lei estabelece sua abrangência e responsabilidade para tratar das diretrizes prescritas para a elaboração, execução e levantamento dos balanços gerais dos órgãos dos três poderes. Ademais, a referida Lei incorporou importantes avanços de técnica orçamentária, introduzindo a técnica do orçamento-programa a nível federal. No que diz respeito aos princípios, a Lei consagra a maioria dos atuais princípios: discriminação, exclusividade, unidade, universalidade, orçamento bruto, anualidade, exclusividade.

A Constituição de 1967, inciso II do art. 46, atribuiu ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a competência de dispor, mediante lei, sobre orçamento; abertura e operações de crédito; dívida pública; e emissões de curso forçado.

Com a outorga da Constituição, o princípio do equilíbrio orçamentário é estabelecido formalmente ao texto constitucional, têm-se no art. 66 da referida Carta que a despesa autorizada em cada exercício financeiro não será superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. O § 4º deste Artigo traz que a despesa de pessoal da União, estados ou municípios não poderá exceder 50% das receitas correntes. Ainda, a Constituição de 1967 dispunha em seu art. 69 que as operações de crédito para antecipação da receita autorizada no orçamento anual não poderiam exceder à quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro, e deveriam obrigatoriamente serem liquidadas até trinta dias depois do encerramento do ano, este dispositivo seria, de certa forma, posteriormente acolhido pela Constituição cidadã, em seu inciso III, art. 167.

Por fim, têm-se a Constituição de 1988 que trouxe grande avanço ao tema orçamentário. Giacomoni (2012) ressalta a importância desta na consagração e confirmação dos princípios tradicionais do orçamento público. Outra vantagem apontada pelo autor diz respeito à explicitação do sentido da universalidade orçamentária.

Helena (2004) destaca outra inovação da Constituição de 1988: o orçamento de investimentos das empresas estatais, que correspondeu a um avanço na aplicação do princípio da universalidade dos gastos, ainda que excluídos os gastos com a manutenção destas entidades.

---

### **3. Princípios orçamentários: definição, validade e exceções**

Os princípios orçamentários são exigências válidas para o Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como aos quatro entes federativos. Dessa forma, toda a atividade orçamentária, da elaboração à execução, deve observar os princípios orçamentários. Não são, entretanto, estáticos, pois sofrem modificações com o tempo, conforme a evolução da técnica orçamentária e da própria evolução política. Nesse condão, Giacomoni (2012) traz à tona a discussão a respeito da real validade dos princípios orçamentários. A exemplo daqueles que minimizam a importância dos princípios orçamentários, há uma tradição anglo-saxônica que acredita que princípios são apenas úteis para a compreensão e o estudo de certos aspectos orçamentários, não sendo de fato mandamentos orçamentários, tendo em vista que estes são frequentemente violados, inclusive por governos com excelentes sistemas orçamentários, citando como exemplo Burkhead (1971 apud Giacomoni, 2012). Por outro lado, o autor ressalta que há a corrente dos tratadistas de origem latina que dão mais importância aos aspectos formais do orçamento.

Para Silva (1962), os princípios orçamentários são categorias históricas, suas definições, portanto, estão sujeitas às modificações dos países em que estão inseridas. Dessa forma, de

acordo com Giacomoni(2012) à exceção dos que perderam seu significado, a maioria dos princípios possuem utilidade conceitual, de modo que as formulações originais pouco se aproximam da real complexidade das finanças públicas.

Ainda que não haja consenso em relação ao grau de importância dos princípios orçamentários no processo orçamentário, é inegável que a existência de regras que balizem o processo orçamentário confere maior consistência e fiabilidade a todo o processo. Acrescente-se, ainda, que a existência de tais princípios auxiliam o controle parlamentar sobre os Executivos (Giacomoni, 2012).

Nesse sentido, ainda que haja certa discussão concernente à real validade de princípios, Torres (2002) parece concluir o debate de forma satisfatória:

Os princípios, sendo enunciados genéricos que quase sempre se expressam em linguagem constitucional ou legal, estão a meio passo entre os valores e as normas na escala da concretização do direito e com eles não se confundem. Os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam. A justiça e a segurança jurídica começam a adquirir concretude normativa e ganham expressão escrita. Mas os princípios ainda comportam grau elevado de abstração e indeterminação. (...) Os princípios financeiros são dotados de eficácia, isto é, produzem efeitos e vinculam a eficácia principiológica, conducente à normativa plena, e não a eficácia própria da regra concreta, atributiva de direitos e obrigações (p. 77).

Corroborando o exposto acima o reconhecimento gradativo da importância dos princípios orçamentários pelos legisladores, evidenciado pela constante incorporação desses princípios às legislações diversas.

A incorporação de tais princípios é também consequência do desejo de se aperfeiçoar os atuais mecanismos de controle e de elaboração da peça orçamentária, além do desejo de que haja maior eficácia na execução do orçamento público.

De acordo com Alves Neto (2012), o processo orçamentário brasileiro tem evoluído continuamente, com documentos relevantes, como a Lei nº 4.320/64 e o Decreto-lei nº 200/67, o que culminou na implementação do orçamento-programa. Ressalta-se a reforma orçamentária e a edição da LRF, que uniformizaram os "procedimentos de execução orçamentária nos três níveis de governo, com a imposição de uma única classificação orçamentária de receitas e despesas" (p.52).

### **3.1 Princípio da unidade**

A definição clássica desse princípio assevera que o orçamento deve ser uno, ou seja, "cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento" (Giacomoni, 2012, p. 63). Isso significa que cada ente e cada poder devem possuir um único orçamento contendo todas as receitas e despesas, sem a existência de orçamentos paralelos.

No entanto, de acordo com Silva (1962), o princípio foi reiteradamente descumprido em razão de situações extraordinárias. Dessa forma, desde o período de sua instituição, crises sociais ou econômicas foram justificativas utilizadas a fim de descumprir o princípio da unidade.

Com a descentralização das funções do Estado novos entes foram criados. A estes novos entes foi conferida maior autonomia financeira, o que sepultou a definição clássica do princípio da unidade, surgindo, assim, o princípio da totalidade, princípio este que possibilita a existência de múltiplos orçamentos (Giacomoni, 2012).

Assim, Silva (1962) define o princípio da totalidade como aquele que deve respeitar as separações resultantes da descentralização administrativa.

Nesse condão, a Lei 4.320/64 trouxe em seu texto o art. 2º, que exige que sejam obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Porém, nem o princípio da unidade nem o da totalidade acabavam sendo cumpridos na prática (Giacomoni, 2012). Apenas a

Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento, ao dispor:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (Brasil, 1988, § 8º, art. 165).

O princípio da totalidade orçamentária não significa um orçamento elaborado por um órgão apenas. Trata-se, na realidade, de múltiplos orçamentos elaborados, cada qual, por órgãos responsáveis. O que ocorre é que, ao final, os orçamentos são consolidados pela Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Dessa forma, a partir da existência de um orçamento consolidado é possível conhecer o desempenho global das finanças públicas.

### **3.2 Princípio da universalidade**

Considerado indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas (Giacomoni, 2012), o princípio da universalidade foi incorporado à legislação brasileira em 1964, a partir da entrada em vigor da Lei n. 4.320, que dispôs que “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (Brasil, 1964, art. 2º).

A referida Lei traz a definição do princípio da universalidade: “A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º” (Brasil, 1964, art. 4º). Dessa forma, simplificada, este princípio propaga que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

Como exceção a este princípio tem-se o parágrafo único do art. 3º que excetua o que não será compreendido como receita as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias.

Outra exceção a este princípio diz respeito a quem deve cumprir o princípio em tela. De acordo com Giacomoni (2012), há um longo histórico de legislações que buscam determinar quais entidades devem cumprir o princípio da universalidade e que até o presente momento essa exceção não está disciplinada legalmente. De acordo com o autor, a palavra final sobre o assunto recairá à lei complementar prevista no § 9º do art. 165, da Constituição Federal. Entretanto, o autor afirma que é razoável que quando as finanças de certas entidades, especialmente se suas receitas e despesas operacionais não são públicas, justifica-se a sua não inclusão no orçamento. Nesse sentido, entidades cujas receitas e despesas operacionais não são públicas, em tese, não precisariam obedecer a este princípio.

### **3.3 Princípio do orçamento bruto**

De acordo com Silva (1962), o princípio do orçamento bruto surgiu para impedir que no orçamento fossem incluídas importâncias líquidas, o saldo positivo ou negativo do confronto entre as receitas e despesas.

A Lei 4.320 consagrou o princípio ao dispor que “Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções” (Brasil, 1964, art. 6º). Segundo Giacomoni (2012), o intuito deste princípio é fazer aparecer no orçamento federal as estimativas do total das retenções a serem feitas pelos estados e municípios, e, na despesa, o mesmo montante como transferências a essas entidades.

### **3.4 Princípio da anualidade ou periodicidade**

Refere-se ao fato de que o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período certo, para um ano. O ano, entretanto, não precisaria coincidir com o ano civil, ainda que o mais comum seja coincidir. No Brasil, conforme disposto no art. 34 da Lei nº 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil, além de constar também do supracitado art. 2º da mesma Lei.

A Constituição Federal de 1988 também trata do tema, quando dispõe, em seu art. 165, que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais e, em seu art. 167, que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

Dessa forma, ainda que haja países cuja periodicidade de validade do orçamento público não coincida com o ano civil, no Brasil a coincidência do período de validade do orçamento público com o ano civil foi reiterada por diferentes legislações.

### **3.5. Princípio da discriminação ou especialização**

Também denominado Princípio da Discriminação, este princípio de caráter formal, para Sanches (2004), é o responsável pela receita e a despesa estarem razoavelmente especificadas, de forma a serem autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas detalhadamente.

Segundo Giacomoni, (2005), o princípio da especialização, discriminação ou especialização:

É mais uma das regras clássicas dispostas com a finalidade de apoiar o trabalho fiscalizador dos parlamentos sobre as finanças executivas. De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação. A observação deste princípio possibilita a inibição de autorizações genéricas que deem ao Executivo demasiada flexibilidade e arbítrio na programação da despesa (p.82).

Ademais, a Lei nº 4.320 assevera que "a Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único" (Brasil, 1964, art. 5º).

A reiterada menção ao princípio da discriminação ou especialização justifica-se como forma de controle do legislativo sobre os gastos do executivo. Exemplo disso é a exigência de que receitas e despesas sejam discriminadas para que o Legislativo possa saber exatamente a origem das receitas e a aplicação das despesas.

Entretanto, vale mencionar a consideração de Silva (1962) de que o problema da especificação relaciona-se a saber qual o limite da discriminação, uma vez que a descrição não deve ser minuciosa.

De acordo com Alves Neto (2006):

Na maioria dos Estados e Municípios, antes da edição da Portaria Interministerial nº 163/2011, os orçamentos eram estruturados em nível de Elemento de Despesa, conforme estabelecido no art. 15 da Lei nº 4.320/64, ficando seu detalhamento ao nível de subelemento e item à cargo dos Executivos, que aprovavam por Decreto um Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD. Dessa forma, como o orçamento era executado ao nível de subelemento e item, as alterações intra-elementos eram feitas por Decreto. Atualmente, por força da retrocitada portaria, não só a União, mas todos os entes da Federação usam uma classificação que permite a aprovação do orçamento em nível de Grupos de Natureza da Despesa – GND, o equivalente às antigas Subcategorias Econômicas, podendo distribuir livremente o montante aprovado por Elementos de Despesa, o que proporciona uma grande flexibilidade na execução orçamentária (p.13).

Conclui-se, portanto, que com o advento da Portaria Interministerial nº 163/2011 houve certo enfraquecimento desse princípio.

### **3.6. Princípio da exclusividade**

Como ensina Sanches (2004), o princípio da exclusividade é um "princípio orçamentário clássico, segundo o qual a lei orçamentária não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa" (p.149).

No entendimento de Silva (1962), o princípio da exclusividade é uma mera regra de técnica legislativa, que tem por objetivo "disciplinar a votação do orçamento nas Assembleias Legislativas, impedindo que elas se utilizem de um processo legislativo mais rápido e sujeito a prazos fatais, para conseguirem a aprovação, sem maior exame ou discussão, de medidas estranhas à matéria financeira" (p.31).

Desde 1926, o princípio consta do texto constitucional, tendo perdurado em todas as constituições subsequentes. A atual Constituição, em seu art. 165, § 8º, dispõe que a lei orçamentária anual não deverá conter dispositivo que não se relacione à previsão da receita e à fixação da despesa. As exceções referem-se à autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Silva (1962) ressalta que antes da instituição do princípio da exclusividade, os orçamentos brasileiros costumavam trazer dispositivos que não diziam respeito à matéria financeira. Giacomoni (2012) registra que a Lei nº 4.320/64, em seu art. 7º, trata também do conteúdo, ao ressaltar ser possível que a lei orçamentária contenha autorização para a abertura de créditos suplementares até determinada importância e para a realização de operações de crédito por antecipação da receita.

### **3.7. Princípio do equilíbrio**

O princípio do equilíbrio, segundo Sanches (2004), é um princípio orçamentário, de natureza complementar, que postula o equilíbrio financeiro entre receita e despesa, no âmbito do orçamento público.

Na legislação brasileira o princípio do equilíbrio é abarcado pela Lei nº 4.320:

Em casos de déficit [desequilíbrio orçamentário], a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura), pelo art. 167 da Constituição, especialmente pelos seus incisos II, III e V, que insistem no equilíbrio entre os compromissos e as disponibilidades e entre as novas alocações e as fontes compensatórias, e por várias normas da LRF (Brasil, 1964, art. 7º).

Nessa direção, Giacomoni (2012) ao analisar o tratamento dado pelas Constituições ao princípio do equilíbrio, observa que a Constituição de 1967 exigia orçamentos equilibrados. Para o autor, o art. 66 estabelece que o montante da despesa autorizada não poderá ser superior ao total das receitas estimadas e acrescenta que a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 retirou o dispositivo:

O constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face do déficit orçamentário, além de entrar no mérito de sua própria conceituação. Pela sistemática de classificação das contas orçamentárias no Brasil, o déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para a realização de obras, as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros nacionais, estaduais e, até, municipais. A Constituição em vigor preferiu atacar o chamado déficit das operações correntes. Segundo o art. 167, III, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. A regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina Administrativa e demais serviços (p.81).

Outra proposta de entendimento, descrita por Silva (1973), divide o princípio de equilíbrio em duas subcategorias, a saber, equilíbrio estático e equilíbrio dinâmico. No entanto, para os autores clássicos, o equilíbrio orçamentário sempre foi um dogma. O postulado aplicado às finanças tradicionais foi incorporado à Constituição de 1967, que dispôs que a despesa autorizada para cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas.

Alves Neto (2006) ressalta que a tese do orçamento anualmente equilibrado foi contestada a partir de Keynes, de modo que foram concebidos "outros princípios, com base na análise dos ciclos econômicos, firmando a premissa de que não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia" (p.24).

### **3.8. O princípio da programação**

Em categoria à parte do capítulo que trata sobre princípios orçamentários, Giacomoni (2012) insere o princípio da programação e o denomina como um moderno princípio orçamentário. Para o autor, o princípio da programação surge a partir da evolução das funções do orçamento público.

Por sua vez, Sanches (2004) informa que se trata de princípio de natureza apenas complementar, para o autor, é o princípio da programação que exige que:

O orçamento público deve ser estruturado sob a forma de programação, isto é, deve expressar o programa de trabalho de cada entidade do setor público, detalhando por meio de categorias apropriadas, como, onde e com que amplitude o setor público irá atuar no exercício a que se refere a Lei Orçamentária (p.283).

O contexto para o surgimento do princípio da programação, também denominado por alguns autores de princípio do planejamento, diz respeito aos sempre crescentes encargos governamentais diante de um cenário em que recursos são sempre insuficientes. Nesse diapasão, Giacomoni (2012) informa que os governos passaram a utilizar o orçamento, que até então se tratava de instrumento de autorização de recursos e de controle por parte do Legislativo sobre o Executivo, como ferramenta de gestão, "especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência" (p.83).

Ainda de acordo com o supracitado autor, a fim de cumprir essa nova função de instrumento de administração, o orçamento vem tendo sua linguagem adaptada ao novo campo, a fim de que possa veicular de maneira mais clara os meios necessários para que objetivos e metas sejam cumpridos.

Giacomoni (2012) situa essa alteração de linguagem como algo intrínseco à própria noção de orçamento. Se a definição tradicional adotada pelo Estado de orçamento tratava-o apenas como um meio para o cumprimento de sua tarefa, era natural que a linguagem orçamentária acompanhasse esse entendimento. Não à toa, o orçamento recebeu durante muitos anos a alcunha de Lei de Meios. Nesse momento, a principal função do orçamento era servir de autorização e de parâmetros para a fiscalização.

Por sua vez, a linguagem moderna do orçamento expressa as realizações pretendidas de forma programada, dispondo os meios necessários traduzidos em termos físicos e financeiros.

Ressalte-se, aqui, a importância do Decreto-lei nº 200/67, especialmente pelo fato de ser o primeiro instrumento legal a instituir o orçamento-programa, o qual é expressamente citado na alínea c, do art. 7.

Também o Título III, do Planejamento, do Orçamento-Programa e da Programação Financeira trata quase exclusivamente do tema ao dispor que:

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos

recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso (Brasil, 1967, título III).

Alves Neto (2012) ressalta, entretanto, que, ainda que a Lei nº 4.320/64 não tenha feito referência direta ao Orçamento-Programa, ela foi importante por impulsionar a técnica do orçamento-programa, visto que já o seu art. 2º dispunha que a Lei de Orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa para que fosse evidenciada a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Assim, o referido programa de trabalho do Governo

nada mais é do que a essência do orçamento-programa, da programação orçamentária, pois é estruturado a partir de projetos e atividades, vinculados a Programas, estes, por sua vez, provenientes do planejamento plurianual. Os Programas se vinculam a uma classificação composta de Funções e Subfunções, também decorrentes do Plano Plurianual. Há, dessa forma, uma estreita vinculação entre o planejamento de médio prazo, expresso em Programas, e o de curto prazo, traduzido pela orçamentação anual, composta de projetos e atividades (p. 27).

Dessa forma, a grande importância da consolidação do princípio da programação para o orçamento público diz respeito ao fato de o orçamento ter ganhado uma terceira dimensão, a da programação. Até então, o orçamento resumia-se em definir em que órgão a despesa seria realizada e em qual objeto a despesa seria utilizada, não havia, portanto, a informação programática e a discriminação de que forma o orçamento seria utilizado.

Nesse sentido, até o aparecimento da moderna técnica do orçamento-programa, o orçamento considerava tão somente "as vertentes institucional (despesas por órgãos) e natureza da despesa (objeto de gasto), ou seja, o documento orçamentário não contemplava a informação programática" (Alves Neto, 2012, p.28).

A LRF, por dar origem ao sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal, vem reforçar esse novo princípio e tem o planejamento como um de seus aspectos mais importantes. A referida Lei determinou a produção de novas informações para o planejamento, como o estabelecimento de metas, e condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão, a arrecadação e a renúncia da receita.

A partir da entrada em vigor da LRF, as previsões de receita e o estabelecimento das metas devem ser feitos com rigor e apresentados com metodologia e memória de cálculo. Isso para que a consistência das metas seja averiguada de acordo com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Nesse sentido, bimestralmente deverá verificar-se se a receita permitirá o cumprimento das metas. Em caso negativo, os órgãos deverão cortar despesas por meio de limitação de empenho e movimentação financeira, até que o equilíbrio seja restabelecido.

Outro ponto da LRF que se relaciona ao princípio da programação refere-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual deverá ser apresentada acompanhada do Anexo de Riscos Fiscais. Neste anexo, são avaliados os passivos e riscos que possam afetar as finanças públicas. Ademais, também se exige informações sobre o que se pretende fazer caso os riscos se concretizem.

Dessa forma, é justamente o princípio da programação que assegura que seja dado o suporte técnico necessário à gestão fiscal. Os mecanismos operacionais utilizados para tanto são: o

Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária. Por meio desses instrumentos, o processo orçamentário passa a ter mecanismos objetivos para programar a execução orçamentária e para viabilizar que objetivos e metas prioritárias sejam alcançados.

Por meio desses instrumentos, a LRF mostra-se como meio para aumentar a transparência, o controle, a responsabilidade e a programação na gestão do gasto público, além de permitir que os governantes que agirem contrariamente aos dispositivos da Lei sejam punidos.

De modo geral a Lei conduz a uma possível mudança na postura da população frente aos governantes, uma vez que passa a ser possível fiscalizar se os recursos estão sendo utilizados corretamente e se estão agindo conforme o programado.

Na atual situação fiscal vivenciada pelo Brasil o princípio da programação pode ser empregado como instrumento de acompanhamento e monitoramento do gasto público e, dessa forma, possibilitar um novo modelo no qual, efetivamente, o planejamento e a gestão dos gastos públicos possam ser acompanhados e monitorados, vis-à-vis à forte restrição de recursos públicos que o país possivelmente vivenciará nos próximos anos na execução orçamentária no país.

---

## **4. Considerações finais**

Este estudo buscou investigar de que forma o surgimento do princípio da programação atualmente contribui para a melhora do sistema orçamentário brasileiro. Para tanto, os princípios orçamentários foram analisados individualmente, momento em que se deu especial ênfase à validade e às exceções de cada um desses princípios na construção do processo orçamentário.

Os princípios orçamentários estão hoje incluídos no texto constitucional e em outras legislações, fato que demonstra a importância de tais preceitos para o legislador. A inclusão dos princípios orçamentários nas diversas constituições representou um avanço em relação às duas primeiras Constituições brasileiras, em cujos textos não há menção a princípios orçamentários. Após esse período, todas as Constituições brasileiras consagraram a maioria dos princípios orçamentários.

As modificações e atualizações dos princípios orçamentários que vêm ocorrendo a cada nova legislação sancionada são fruto do aperfeiçoamento das técnicas de elaboração e execução orçamentárias, o que reflete positivamente na valorização e observância dos princípios orçamentários, como o da programação (Alves Neto, 2012).

Dessa forma, a partir do princípio da programação torna-se imperativo saber planejar o que deverá ser executado, pois além da execução deve-se controlar os custos envolvidos, cumprindo o programado dentro do custo previsto.

Portanto, com a consagração do princípio da programação na LRF fica o poder público obrigado a produzir informações para o planejamento, a exemplo de estabelecimento de metas, de condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão, a arrecadação e a renúncia da receita. A geração de despesas e a concessão de garantias também devem necessariamente estar fundamentadas e atender a critérios impostos pela Lei. Nesse esteio, caberá ao cidadão cobrar ações e providência de seus governantes, bem como julgar se estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

A observância aos princípios orçamentários é importante para assegurar a continuidade do aprimoramento das técnicas de elaboração orçamentária e da execução da despesa, alcançando, inclusive, a equalização da gestão orçamentária mediante o equilíbrio entre receitas e despesas e programação, por meio da relação entre o planejamento de médio e longo prazo com o orçamento anual.

Finalmente, vale ressaltar a relevância que o princípio da programação deve tomar nos próximos anos, considerando a intensa agenda de reformas e a intensidade da restrição fiscal pela qual atravessa a economia brasileira. Assim, o princípio da programação poderá ser a ligação necessária entre o planejamento e a efetiva gestão dos recursos escassos.

---

# Referências bibliográficas

Alves Neto, J. (2006). *Princípios orçamentários no contexto das Constituições e leis orçamentárias*. Brasília: Universidade de Brasília.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 292 p.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (1964)*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado em 20 de setembro de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm).

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (1967)*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 de setembro de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm).

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (2000)*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 de setembro de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

\_\_\_\_\_. Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão – Secretaria de Orçamento Federal (2016). *Manual Técnico de Orçamento 2017*. Brasília, DF: autor. Recuperado de <http://www.orcamentofederal.gov.br>.

Campanhole, A. & Lobo, H. (1992). *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas.

Giacomoni, J. (2012). *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, .

Helena, E.Z. S. (2004). Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros. *Jus Navigandi*, 9(502). Recuperado de <http://jus.com.br/artigos/5962>.

Miranda, J. (1983). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.

Sanches, O. M. (2004). *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: OMS.

Signor, L. (2012). *Como Surgiu o Orçamento Público? Breve História de sua Evolução*. Porto Alegre: UFRGS.

Silva, S. S. (1962). *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Tassinari, C. (2010). As transformações da teoria do direito contemporânea no Contexto do trinômio moral-princípios-discrecionalidade - Uma abordagem no marco de O Conceito de Direito de Herbert Hart. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*, 3(3). Doi: <http://dx.doi.org/10.21207/1983.4225.100> =

Torres, R. L. (2002). *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro, Renovar.

Vieira, L. S. (2005). *Pesquisa e Monografia Jurídica: na era da informática*. Brasília: Brasília Jurídica.

Vieira, V. M. (2011). *A Importância do Orçamento Público – Uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã*. Porto Alegre: UFRGS.

Ziviani, J. (2014). Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. *Jus Navigandi*, 9(517). Recuperado de <http://jus.com.br/artigos/6026>.

---

1. Doutor e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Docente do Programa de Mestrado em Gestão Pública e na Graduação de Gestão do Agronegócio da Universidade de Brasília.

2. Graduada em Letras pela Universidade de Brasília, Especialista em Gestão Pública pela AVM Faculdade Integrada. [flopitz@gmail.com](mailto:flopitz@gmail.com)

3. Graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília, Especialista em Direito Público pela Faculdade Projeção [fagarshi@gmail.com](mailto:fagarshi@gmail.com)

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](#)]