

# Princípio orçamentário da clareza: sua evolução e correlação com princípios explícitos na constituição e nas leis contemporâneas

*Budgetary Principle of Clarity: Its Evolution and Correlation with Explicit Principles in the Constitution and Contemporary Laws*

## Elisabeth Valente

Doutoranda em Direito Internacional pela Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina), mestra em Sistemas de Resoluções de Conflitos, pela Universalid Nacional de Lomas de Zamora (Argentina), especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Escola de Gestão e Contas Públicas do Município de São Paulo, e graduada em Direito pelo Centro Universitário Unifieo. Conselheira do Conselho da Condição Feminina do Estado de São Paulo, ex- coordenadora UBS Pinheirinho da Prefeitura da Estância Turística de Embu. Atua como advogada em escritório próprio.

## Resumo

O objetivo deste estudo é discorrer sobre o Princípio da Clareza, para demonstrar sua relevância no âmbito jurídico, na administração pública e, principalmente, no orçamento público, certificando sua importância, pois apesar de ser um princípio apenas doutrinário, sobreviveu aos fatos históricos do orçamento público, não estando explicitamente descrito nas Constituições, mas, sim, implicitamente presente nos princípios da transparência, publicidade e legislações atuais, que têm como ideal a busca da plena democracia, através da linguagem clara e de fácil compreensão por todas as pessoas, portanto, sendo importante instrumento para o controle social. O objeto de estudo se estabelece com base nas definições construídas sobre a natureza conceitual do próprio princípio, ou seja, “linguagem clara”. A metodologia utilizada para responder à questão central foi a revisão bibliográfica a respeito do tema, de forma a encontrar nos autores e na legislação indicadores que possibilitem ilustrar o Princípio da Clareza servindo de base, dado ao escopo limitado para outros estudos, com interações no campo da pesquisa de forma a efetuar os aprofundamentos necessários, em especial, uma sistematização do seu momento histórico.

**Palavras-chaves:** Princípio. Clareza. Orçamento público. Linguagem clara.

## Abstract

The objective of this study is to discuss the Principle of Clarity, in order to demonstrate its relevance in the legal field, in public administration and especially to government budget, attesting its importance, because despite being a principle only doctrinaire survived the historical facts of the public budget, as it is not explicitly described in

Artigo recebido em 19/08/22. Aceito para publicação em 19/09/22.

the Constitutions, but rather, implicitly present with in the principles of transparency, publicity and current legislation, whose goal is to pursuit full democracy, through clear language and easy to understand by all people, therefore, being an important tool for social control. The object of study based on definitions built on the conceptual nature of the principle itself, that is, “clear language”. The methodology used to answer the central question was the review of the literature available on the subject, in order to find in the authors and legislation indicators that make it possible to illustrate the Principle of Clarity serving as a basis, given the limited scope for other studies, with interactions in the field of research in order to delve into the subject, especially a systematization of its historical moment.

**Keywords:** Clarity. Principle. Government budget. Clear language.

## 1 Introdução

O vocábulo “princípio” tem diversas acepções, de acordo com Houaiss (2001, p. 2299). Dentre elas, destacam-se: “o primeiro momento da existência (de algo), ou de uma ação ou processo; começo, início; proposição elementar e fundamental que serve de base a uma ordem de conhecimentos”.

Este trabalho pretende demonstrar a importância do Princípio da Clareza no Estado democrático de direito, tendo como objetivos específicos, verificar as diversas definições construídas contemporaneamente sobre sua natureza conceitual dos princípios, desenvolver um estudo no sentido de apurar quais são as definições doutrinárias existentes, assim como em quais princípios e leis, o Princípio da Clareza foi incorporado. Tem como questão central, a pergunta: A utilização do Princípio da Clareza é necessária nas ações do setor público como fator de melhoria na gestão em prol do cidadão?

O orçamento público, de acordo com o Princípio da Clareza deve ser apresentado em linguagem clara e objetiva de forma que seja compreensível para uso de todas as pessoas que, por força do ofício, ou de interesse na sua elaboração, ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (CONOF/CD, 2020). A origem e a evolução dos princípios orçamentários estão ligadas à própria história dos orçamentos públicos. Giacomoni (2010) argumenta que os princípios violam as regras constantemente, e segundo Silva, “esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, antes, constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos à transformação e a modificações em seu conceito e significação” (Giacomoni, 2010, Silva, 1962, p. 5).

No entanto, o Princípio da Clareza no decorrer da história não perdeu sua importância dentro da moderna concepção do orçamento público. Ainda assim, diferentemente do princípio da publicidade que ganhou tratamento privilegiado na Constituição Federal, com destaque na revisão do caput do artigo 37, o da clareza passou a ser contido em outros princípios, em especial no princípio da transparência, que se tornou referência na legislação infraconstitucional mais recente, como a lei complementar 101/2000 e a lei 12.527/11 (Mota, 2018).

O estudo segue com uma contextualização dos princípios do direito, os princípios orçamentários, com ênfase no Princípio da Clareza, assim como uma breve análise das leis contemporâneas que impõem que a linguagem deverá ser clara e trazem implicitamente o Princípio da Clareza, finalizando com o breve estudo da Plain Language que surgiu

no Reino Unido e nos Estados Unidos, nos anos 1940, como importante instrumento do controle social trata-se da descrição do Princípio da Clareza em sua significação como Linguagem Clara, consistindo em técnica de comunicação e causa social, estando hoje presente em mais de trinta países, em diversos idiomas (Fischer, 2018).

Desse modo, a pretensão final é mostrar a relevância do Princípio da Clareza, que deve ser aplicado na divulgação do orçamento e do gasto público, não devendo restringir-se à mera publicação e divulgação de peças orçamentárias, mas, antes, devendo ser materializado por meio de instrumentos que tornem o orçamento e os gastos públicos mais compreensíveis aos cidadãos interessados.

## 2 Princípios gerais do direito

Os princípios gerais de direito, ou princípios jurídicos, como também são chamados, estão previstos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB, anteriormente denominada Lei de Introdução ao Código Civil ou LICC), em seu artigo 4º, o qual reza que, “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (Brasil, 1942).

Como aponta Nader (1999, p. 235), os princípios já constavam no art. 7º da lei preliminar que acompanhou o Código Civil de 1916, sendo também, estabelecidos no Código de Processo Civil:

Artigo 126 dispõe:

“O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais ou costumeiras; nos casos omissos recorrerá à analogia, e aos princípios gerais de direito” (Brasil, 1973).

Dentre a noção de princípios, temos que estes designam: “a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam se reconduzem e/ou se subordinam” (Espindola, 2002, p. 53).

Em que pese ao fato de que os conceitos de princípios, regras e valores estarem inter-relacionados, podemos notar a partir da doutrina que são distintos, sendo importante transcorrer pelo estudo que outrora foi desenvolvido por diversos doutrinadores e estudiosos (Alexy, 1993).

No conceito de Figueroa (1990, pp. 209-10), a diferença entre regra e princípio reside na atuação ou não do operador do direito, pois, “enquanto os princípios costumam reclamar a intervenção ativa do operador jurídico, as regras não a exigem ou o fazem somente em menor medida”.

Dworkin (2002, pp. 128-64), por sua vez, alude “a esta diferenciação entre regra e princípio, a qual dá à regra este caráter mais radical de cumprimento ou de descumprimento, ao passo que ao princípio, destaca a dimensão do peso ou importância”.

O jusfilósofo Alexy (1993), contrapondo com a tese de Dworkin, parte do pressuposto de que princípios e regras são espécies do gênero norma, pelo fato de ambos dizerem o que “deve ser”. Segundo sua teoria a diferença entre princípios e normas será

sempre definida pelo aspecto qualitativo (e não somente referindo-se a uma gradação entre ambos). Enquanto os princípios são “mandatos de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferente grau, [...] as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. [...] Toda norma é ou uma regra ou um princípio”.

Acerca do tema, Canotilho (1993, pp.1145-46) apresenta alguns critérios para diferenciar regras e princípios:

- a) o grau de abstracção: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida; b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa; c) Carácter de fundamentalidade no sistema de fontes de direito: os princípios são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito); d) ‘Proximidade da ideia de direito’: os princípios são “standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz); as regras podem ser normas vinculantes com um conteúdo meramente funcional; e) Natureza normogenética: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante (Canotilho, 1993, pp.1145-46).

Portanto, pelo fato de dizerem o que “deve ser”, tanto princípios como regras estão abarcados pelo macroconceito de norma e ambos são influenciados axiologicamente. São mandamentos jurídicos primaciais e fundamentais compostos de valores da cultura socio-jurídica da sociedade, e influenciam a composição das outras normas jurídicas.

O reconhecimento da normatividade principal passou pela elaboração metodológica das correntes jusfilosóficas de pensamento, após períodos abarcados por grandes discussões, que ocorreram em três fases a jusnaturalista: a positivista e a pós-positivista (Bonavides, 1994).

Os princípios gerais do direito refletem a cultura sociojurídica de uma sociedade em um espaço de tempo e em seu contexto histórico. Assim, nota-se a existência de muitas contradições doutrinárias referente aos mesmos: quer quanto a sua inclusão no rol de fontes do direito em relação ao reconhecimento como espécie de norma, quer quanto a sua equivalência ou diferença em relação aos princípios jurídicos e constitucionais (Silva, 2003).

Dentre os divergentes, temos a afirmação de que os princípios gerais de direito “não são normas jurídicas stricto sensu e não integram o repertório do ordenamento jurídico, mas tornam parte em sua estrutura, isto é, na relação entre as normas de um sistema conferindo-lhes coesão” (Prado, 2006, p. 188).

No mesmo sentido, a corrente negativista diz que os princípios gerais do direito, ainda que possam ser aplicados diretamente, não são normas, mas princípios. E, em sua forma indefinida, “compõem a estrutura do sistema, não o seu repertório. São regras de coesão que constituem as relações entre as normas como um todo” (Ferraz Jr, 1988, p.

223).

Para Bobbio (1997, p. 158), “os princípios gerais de direito são, de fato, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema”.

Atualmente o entendimento dominante lhe atribui aos princípios jurídicos o status de norma jurídica. Corroborando com este entendimento temos:

enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. São eles as “bases teóricas ou as razões lógicas do ordenamento jurídico”, um modelo teórico ou dogmático que diz qual é o significado do modelo jurídico (legais, costumeiros, jurisprudenciais ou negociais)” (Reale, 2002, p. 316).

A relevância dos princípios é tão grande que Mello (2000, p. 748), afirma que a violação a um princípio é a forma mais grave de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Eis a citada advertência:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

A doutrina apresenta uma vasta variedade de classificações para os princípios, sendo as mais utilizadas aquelas elaboradas por Cantotilho (1993, pp. 171-3): “a) princípios jurídicos fundamentais; b) princípios políticos constitucionais; c) princípios constitucionais impositivos; e d) princípios-garantia”. O mesmo autor estabelece o conteúdo de cada modalidade, conforme transcrevemos:

- i. Princípios jurídicos fundamentais “são os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem a ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo”. São exemplos: princípio da publicidade dos atos jurídicos (art. 5º, LX e 37, caput), princípio da proporcionalidade (art. 1º, caput, art. 5º, LIV), princípio da impessoalidade da administração pública (art. 37, caput).
- ii. Princípios políticos constitucionalmente conformadores são “(...) os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. (...) São o cerne de uma Constituição política”. São exemplos: princípio federativo (art. 1º, caput, c/c art. 18), princípio republicano (art. 1º, parágrafo único), princípio do Estado de Direito (art. 1º, caput) etc. (Cantotilho, 1993, p. 172).
- iii. Princípios constitucionais impositivos são “(...) todos os princípios que, no âmbito da Constituição dirigente, impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. (...) Traçam, sobre tudo para o legislador, linhas diretrizes da sua

atividade política e legislativa”. São exemplos: princípio da livre organização social (art. 3º, I), princípio da solidariedade, princípio da erradicação da pobreza etc. (Canotilho, 1993, p. 173).

- iv. Princípios-garantia são os “princípios que visam instituir directa e imediatamente uma garantia dos cidadãos. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa”. São exemplos: princípio da legalidade penal (art. 5º, XXXIX), princípio do juiz natural (art. 5º, LIII c/c XXXVII), princípios da motivação das decisões judiciais (art.93, IX) (Canotilho, 1993, p. 173).

No ordenamento jurídico brasileiro, as normas estão hierarquicamente organizadas respeitando-se uma relação de compatibilidade vertical. Essas normas estão dispostas na forma piramidal, com a Constituição Federal no ápice, e todas as demais, localizadas em patamares inferiores, devem obediência a ela (Freitas Fazoli, 2007).

Cabe salientar que no Brasil, antes da Constituição de 1988, as normas constitucionais e os princípios jurídicos não apresentavam efetividade em relação do “não reconhecimento da força normativa aos seus textos e da falta de vontade política de dar-lhes aplicabilidade direta e imediata” (Barroso; Barcellos, 2003, p. 142).

Doravante a consagração pelo texto constitucional, os princípios fundamentais e os princípios gerais têm a mais alta normatividade do sistema Jurídico (Dantas, 1995). Nesse sentido, ensinamentos nos mostram que “princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico, apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente a perseguidos pelos órgãos do governo (poderes Constituídos)” (Ataliba, 2001, pp. 6-7).

Conclui-se que os princípios são normas jurídicas, pois admitir o contrário seria admitir que a Constituição Federal possui termos expressos que não são normas jurídicas, sendo tal afirmação corroborada com entendimentos dos doutrinadores, dos quais se pode destacar o ensinamento: “Sendo a Constituição uma lei, não se pode deixar de concluir que todos os princípios que nela se incluem, expressa ou implicitamente, são leis, normas jurídicas postas à observância insuperável e incontornável da sociedade estatal” (Rocha, 1994, p. 26).

É possível citar, ainda, o papel fundamental dos princípios no ato interpretativo. Eles são “a porta de entrada para qualquer leitura interpretativa do Direito” (PEREIRA, 2006, p. 22). Portanto, compreender e aceitar os princípios, suas diversas formas de interpretação e sua aplicabilidade é reconhecer o processo histórico, a fim de assegurar os direitos e as garantias fundamentais do Estado democrático de direito na luta contínua pela justiça.

Neste ínterim, este trabalho buscará os princípios orçamentários que são premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária, mais precisamente no Princípio da Clareza. Esses princípios são impositivos, tendo em vista que estão previstos na legislação (Constituição Federal de 1988, lei. 4.320/1964, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, decreto-lei 200/1967, decreto 93.872/1986 e portarias da Secretaria do Tesouro Nacional) (ENAP, 2017).

### **3 Princípios Orçamentários**

O estudo e a exposição da teoria dos orçamentos públicos pelos autores, no decorrer

da história, principalmente da Europa Ocidental, foram dedicados à análise e à discussão dos chamados princípios ou regras orçamentárias, tendo a discussão se estabelecido em justificar sua aceitação, condenar a violação, discutir sua validade científica e utilidade prática (Silva, 1962).

Segundo o mesmo autor, os princípios surgiram a fim de reforçar a utilização do orçamento público como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do governo, sendo imperioso ser previamente aprovado, ser sincero e claro e ter ampla publicidade, para que todos os pormenores das operações financeiras não escapassem ao controle e à fiscalização que eram exercidas pelas assembleias representativas, estabelecendo-se os princípios considerados essenciais, tais como: um universal, especificado, etc (Silva, 1962).

Os princípios clássicos do orçamento público surgiram no final do século XIX, na Inglaterra, na época do ápice do liberalismo econômico e do declínio do *laissez-faire* (deixa fazer) que acontecia na França, como instrumento de planejamento, possibilitando o controle político sobre os agentes executivos do Estado, a fim de manter o equilíbrio sobre os gastos públicos (Baleeiro, 2015).

Cabe salientar que, embora a maioria dos princípios, ao longo da história, tenha perdido muito de sua significação, os tradicionais continuam apresentando utilidade conceitual. Porém, suas formulações originais, rígidas e simples, próprias da pouca complexidade e que caracterizavam as finanças públicas do Estado liberal, não conseguiram atender as mudanças do universo econômico e financeiro do Estado moderno (Giacomoni, 2010).

Sanches (2004, p. 277), argumenta que apesar das divergências sobre a estrutura e conceituação desses princípios, existem vários deles que são geralmente aceitos e consagrados na literatura técnica. Segundo o autor, os princípios orçamentários são

Um conjunto de proposições orientadoras que balizam os 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.

Nem sempre os autores coincidem quanto ao número dos princípios orçamentários e, muitas vezes, tampouco quanto a sua extensão e seu alcance (Horvath, 2014, p. 128). Cabe salientar que os autores classificam ou destacam os princípios de acordo com o que lhes parece mais importantes. A seguir citamos alguns autores que elencam em seu rol o Princípio da Clareza.

O Manual do ENAP (2017) destaca onze princípios orçamentários, legalidade, unidade ou totalidade, universalidade, especialização (especificação discriminação), clareza, planejamento (programação), anualidade (ou periodicidade), exclusividade, publicidade, orçamento bruto, equilíbrio orçamentário.

Giacomoni (2010) analisados os princípios orçamentários considerando por ele de maior representatividade, em especial os integrados na legislação brasileira, focando na validade e na utilidade dos mesmos, assim como nos problemas que decorrem da inobservância de alguns deles, sendo analisado pelo autor, o total de doze: unidade, universalidade, orçamento bruto, anualidade ou periodicidade, não afetação das receitas, discriminação ou especialização, exclusividade, equilíbrio, clareza, publicidade, exatidão. O autor descreve o da programação como moderno.

Horvath (2014) lista treze princípios que considera mais importantes:

legalidade, unidade, universalidade, anualidade, não afetação das receitas, exclusividade, especialidade, programação, sinceridade orçamentária, transparência, equilíbrio, eficiência e razoabilidade.

No site da Câmara Legislativa (Brasília, 2004), no tópico “entenda o orçamento”, são destacados quinze princípios orçamentários: unidade, totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, pureza ou exclusividade orçamentária, apontados pela doutrina que apresentam correlação especificação ou discriminação ou clareza ou programação, regionalização, publicidade e transparência, não vinculação ou não afetação das receitas, equilíbrio orçamentário, legalidade, orçamento bruto, exatidão ou realismo orçamentário e orçamento impositivo.

Os autores Sant’Anna e Silva (1962), Silva (1973) e Souza Neto (2006) comungam dos quatorze princípios enumerados por Sanches (2004) e da sequência por ele indicada, na qual os princípios orçamentários podem ser agrupados em clássicos (ou tradicionais) e complementares.

Segundo Sanches (2004), os princípios clássicos seriam:

Anualidade (ou periodicidade):

Princípio orçamentário clássico, de origem inglesa, também denominado Princípio da Periodicidade, segundo o qual o orçamento público (estimativas da receita e fixação da despesa) deve ser elaborado por um período determinado de tempo (geralmente um ano), podendo este coincidir ou não com o ano civil (Sanches, 2004, p. 29).

Clareza:

Princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária deve ser estruturada por meio de categorias e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnicas no campo das finanças públicas (Sanches 2004, p. 62).

Especificação (ou discriminação):

Princípio orçamentário clássico, de caráter formal, conhecido também por Princípio da Discriminação, segundo o qual a receita e a despesa públicas devem constar do Orçamento com um satisfatório nível de especificação ou detalhamento, isto é, elas devem ser autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas em detalhe (Sanches, 2004, pp. 142-3).

Exclusividade:

“Princípio orçamentário clássico, segundo o qual a lei orçamentária não conterà matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa” (Sanches, 2004, p. 149).

Não Vinculação (ou Não Afetação) de Receitas:

Princípio orçamentário clássico, também conhecido como Princípio da Não Afetação de Receitas, segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação (Sanches, 2004, p. 224).

Prévia Autorização (ou Legalidade):

“Princípio orçamentário clássico, segundo o qual a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização do Poder Legislativo” (Sanches, 2004, pp. 274-5).

Publicidade:

Princípio orçamentário clássico, segundo o qual as leis de natureza orçamentária (LOAs e Créditos Adicionais), como qualquer outra lei, só adquirem validade depois de publicadas em veículo com abrangência suficiente para propiciar o conhecimento do seu conteúdo pelos funcionários públicos e pela população em geral” (Sanches, 2004, p. 288).

Unidade:

Princípio orçamentário clássico, segundo o qual o orçamento de cada pessoa jurídica de direito público, de cada esfera de governo (União, Estados ou Municípios), deve ser elaborado com base numa mesma política orçamentária, estruturado de modo uniforme e contido num só documento, condenáveis todas as formas de orçamentos paralelos (Sanches, 2004, p. 367).

Universalidade:

“Princípio orçamentário clássico, de origem francesa, segundo o qual todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na lei orçamentária” (Sanches, 2004, p. 372).

Os classificados como complementares são:

Equilíbrio:

“Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa” (Sanches, 2004, p. 141).

Exatidão:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle (Sanches, 2004, p. 149).

Flexibilidade:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, embora a execução orçamentária deva se ajustar, no essencial, à programação aprovada pelo Poder Legislativo, é necessário atribuir um certo grau de flexibilidade ao Poder Executivo para que esse possa ajustar a execução às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos” (Sanches, 2004, p. 156).

Programação:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual 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 à Lei Orçamentária (Sanches, 2004, p. 283).

#### Regionalização:

Princípio orçamentário de natureza complementar, segundo o qual os orçamentos do setor público devem ter a sua programação regionalizada, ou seja, detalhada sobre a base territorial com o maior nível de especificação possível para o respectivo nível de Administração (Sanches, 2004, p. 305).

Segundo Alves Neto, no Brasil (2006, p. 8),

A maioria da incorporação dos princípios em termos de Constituição, só aconteceu a partir da emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, com a inclusão dos princípios orçamentários da Exclusividade e do Equilíbrio, que tinham, respectivamente, a seguinte redação: “As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. “Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para a abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da Receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit” e “é vedado ao Congresso conceder créditos ilimitados”.

No Quadro 1, é possível observar que 80% dos princípios estão incluídos no texto constitucional, o que dá a ideia da importância dessas normas para o texto constituinte (Alves Neto, 2006).

**Quadro 1 – Matriz dos princípios orçamentários/Constituições**

Princípios Orçamentários	Constituições						
	1824	1891 <sup>2</sup>	1934	1937	1946	1967 <sup>3</sup>	1988
<b>Anualidade</b>	-	Art. 34, I	Art.39, II	-	-	Art.60	Arts. 165, III e 167, I
<b>Clareza</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>Especificação</b>	-	-	Art. 50, Caput, e §2º	Art.69	-	-	-
<b>Exclusividade</b>	-	Art. 34, §1º	Art. 50, §3º	Art.70	Art. 3,§1º	Art.60	Art.165,§8º
<b>Não vinculação de receitas</b>	-	-	-	-	-	-	Art. 167,IV
<b>Legalidade</b>	-	-	-	-	-	-	Arts. 165, III e 167, I
<b>Publicidade</b>	-	Art. 37	-	Art.72	-	-	Art. 165, § 3º
<b>Unidade</b>	-	-	Art.50	Art.68	-	-	Art.165,§5º

2 Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

3 Redação dada pela Constituição Federal nº 1/1969.

<b>Universalidade</b>	-	-	-	-	-	Art.62	Art.165,§ 5º
<b>Equilíbrio</b>	-	Art. 34, §2º	Art. 50, § 4º	-	-	Art. 61, b	Art. 167, II, III e VII
<b>Exatidão</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>Flexibilidade</b>	-	Art. 34, § 1º, “a”	Art.50, § 3º, “a”	-	-	-	Art.165, § 8º
<b>Programação</b>	-	-	-	-	-	Art. 62, § 3º	Art.165, I e § 1º e Art. 167, I e §1º
<b>Regionalização</b>							Art.165, § § 4º e 7º

**Fonte:** Adaptado pela autora, 2022. Alves e Neto, 2006.

Os princípios orçamentários se justificam em virtude de assegurarem as normas orçamentárias com eficácia. Dos quatorze enumerados por Sanches (2004), apenas dois não estão incluídos no texto constitucional, aparecendo apenas na doutrina, sendo eles o da exatidão e o clássico da Clareza. Certamente, o Princípio da Exatidão norteia a atuação da Administração Pública. No entanto, não é o objeto de análise deste trabalho, que se limitará a expor o Princípio da Clareza e suas correlações com alguns princípios e leis.

#### 4 Princípio da clareza

O Princípio da Clareza é um princípio clássico, também considerado tradicional e doutrinário, tendo sua origem na França, entre o final do século XIX e o início do século XX, na época do apogeu do Estado liberal e do “laissez-faire” na economia (SANT’ANNA, 1962). Sanches (2004, p. 62) define o princípio da Clareza como:

“Princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária dever ser estruturada por meio de categoria e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnicas no campo das finanças públicas.”

Para ilustrar as diferentes interpretações sobre o Princípio da Clareza elaboradas pelos autores citados neste ensaio, utilizaremos as principais definições conforme observado no Quadro 2.

#### Quadro 2 – Principais definições dos autores sobre o Princípio da Clareza

Autor	Definições
Sanches (2004, p. 62)	“Princípio orçamentário clássico segundo o qual a Lei Orçamentária dever ser estruturada por meio de categoria e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnicas no campo das finanças públicas.”
Giacomoni (2005, p. 86)	“Ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo.”
Enap (2014, p. 15)	“Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.”
Silva (1973, p. 154)	“Clareza e inteligibilidade do orçamento compõem a exigência de que o orçamento seja de fácil compreensão pelo povo e fácil controle por seus representantes.”

Brasília (2020)	“... a literatura cita a necessidade de que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e objetiva para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (princípio da clareza).”
Alves Neto (2006)	Define o Princípio da Clareza com as definições de Sanches (2004) e Silva (1973)

**Fonte:** Adaptado pela autora, 2022.

Cabe esclarecer que Sant’Anna (1962), em suas conclusões, alegou que os princípios da prévia aprovação, da clareza, da sinceridade e da publicidade poderiam ser ainda examinados e discutidos, mas que isso seria desnecessário, pois todos surgiram com o objetivo de reforçar a utilização do orçamento público como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do governo.

No entanto, verifica-se a importância do Princípio da Clareza desde sua origem, tendo em vista que ele foi objeto de estudos pelos clássicos das finanças públicas, que o consideraram requisito essencial a um orçamento corretamente elaborado, tais como Stourm (1912, *apud* Sant’Anna, 1962), Greef (1913, *apud* Sant’Anna, 1962) e pelo inglês Sunderlson (1946, *apud* Sant’Anna, 1962).

Stourm (1912 *apud* Sant’Anna, 1962), após salientar que não é possível enumerar todas as qualidades que o projeto de orçamento deve possuir, menciona entre outras, a sinceridade, a clareza, a unidade e a economia observando que a lista seria interminável.

Greef (1913, p. 199, 204, *apud* Sant’Anna, 1962) argumentou que, “nos países constitucionais, a publicidade, a sinceridade e a clareza constituem a essência do orçamento”. Complementando, conforme Silva (1973, p. 154), “Clareza e inteligibilidade do orçamento compõem a exigência de que o orçamento seja de fácil compreensão pelo povo e fácil controle por seus representantes”.

Segundo Santa’Anna (1962) e Silva (1973), os autores ingleses e norte-americanos no século XX, não demonstravam interesse pela análise dos chamados princípios orçamentários, considerando talvez a discussão sobre o assunto excessivamente teórica e dogmática, pouco atraente, para o espírito prático dos anglo-saxões, com exceção de J. Wilner Sundelson, que se dedicou à análise dos princípios orçamentários em um ensaio, que fez parte de estudos no Brasil.

A análise feita por Sundelson (1946) classifica os princípios como:

I) Relação entre o sistema orçamentário e as atividades financeiras do Governo:  
a – Universalidade;  
b – Exclusividade.

II) Tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatores incluídos no sistema:

a – Unidade;  
b – Especificação;  
c – Anulidade;  
d – Exatidão.

III– Fórmulas e técnicas para apresentação do documento orçamentário:  
a – Clareza;  
b – Publicidade.

No contexto histórico do orçamento público a partir de 1990, quando o

diagnóstico da situação fiscal do Estado brasileiro indicava um esgotamento padrão de financiamento dos gastos públicos vigentes à época e a necessidade de um novo instrumento que conduzisse ao equilíbrio das contas públicas se fazia necessário, sendo que a Constituição Federal no artigo 163, Inciso I, também previa uma norma, criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, lei complementar 101, de 4 de maio de 2000), tendo como objetivos o controle dos gastos públicos e a transparência na gestão fiscal (ENAD, 2007).

A clareza foi abordada implicitamente no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no seguinte trecho: “[...] e as versões simplificadas desses documentos” (Sanches, 2004).

#### 4.1 Princípio da clareza e sua correlação com outros princípios orçamentários

Como pode ser verificado nos estudos modernos, o Princípio da Clareza passa a ser descrito implicitamente no Princípio da Transparência e amplia as exigências. Tal acontecimento no século XX corrobora com as afirmações dos estudiosos de outrora e principalmente com a afirmação de Silva (1962, p. 5), quando argumenta que “esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, antes constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos à transformação e a modificações em seu conceito e significação”.

Ainda que “clareza” e “transparência” sejam palavras sinônimas, trata-se de princípios distintos. “Publicidade”, por outro lado, não é sinônima de clareza nem de transparência, mas, como princípios, estão correlacionadas.

Nesse sentido, após sete décadas, vale citar a lição de Giacomoni (2005), que diferencia os princípios orçamentários da clareza e da publicidade:

Princípio da clareza. O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. [ . ]

Princípio da publicidade. Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza. Resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos, de forma que possibilitassem ao maior número possível de pessoas inteirar-se das realizações pretendidas pelas administrações públicas (BRASIL, 2014).

O princípio da Transparência e o da Clareza são muito bem destacados por Abraham (2010, p. 236):

O princípio orçamentário da transparência obriga não somente a ampla divulgação do orçamento, mas principalmente que as previsões orçamentárias, tanto de receitas, despesas, renúncias ou programas, sejam dispostas de maneira facilmente compreensível para todos, não apenas para o seu executor, como também para o cidadão interessado, e, inclusive, para os órgãos de controle e fiscalização. Pretende, principalmente, coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão

de verbas, programas, projetos ou benefícios fiscais imprecisos ou inexplicáveis que, por falta de clareza ou transparência, possam induzir a erro ou serem manipulados para atender a objetivos diversos dos originalmente previstos e aprovados.

O mesmo autor (2010, p. 235) explica:

O princípio orçamentário da publicidade determina que, como lei emanada do Poder Legislativo, o orçamento deverá ser divulgado através dos meios oficiais de comunicação, inclusive devendo ser publicado em Diário Oficial (art. 166, § 7.º, CF/88). O art. 48 da lei Complementar n.º 101/2000 fala, também, em divulgação por meios eletrônicos. A finalidade deste princípio, portanto, é permitir que todo cidadão tenha acesso ao seu conteúdo. Este princípio acaba sendo confundido com o da transparência (...). Entretanto, entendemos que o princípio da publicidade se refere à divulgação do orçamento pelos meios oficiais, para garantir a todos o livre acesso ao seu teor, enquanto o princípio da transparência relaciona-se ao seu conteúdo, para evitar previsões obscuras, despesas camufladas, renúncias fiscais duvidosas, que possam ensejar manobras pelos executores para atender a interesses diversos.

Os princípios da Clareza, da Transparência e da Publicidade não se devem confundir. Este consiste na obrigação de que a peça orçamentária seja devidamente publicada nos meios oficiais, com o objetivo de que qualquer cidadão tenha acesso ao conteúdo. O Princípio da Transparência consiste em divulgar o orçamento em termos compreensíveis pelo cidadão médio, para que a sociedade possa tomar conhecimento das ações do governo e ainda da situação econômica financeira de cada ente da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). Enquanto o Princípio da Clareza impõe que o orçamento público deve ser apresentado em uma linguagem clara e de fácil compreensão (Abraham, 2010).

Desta forma, verifica-se que a clareza deve ser a qualidade básica de todo texto oficial. Pode-se definir como claro o texto que possibilita imediata compreensão pelo leitor. Não se concebe que um documento oficial ou um ato normativo de qualquer natureza seja redigido de forma obscura, que dificulte ou impossibilite sua compreensão. A transparência é requisito do próprio Estado de direito: é inaceitável que um texto oficial ou um ato normativo não seja entendido pelos cidadãos. O princípio constitucional da publicidade não se esgota na mera publicação do texto, estendendo-se, ainda, à necessidade de que o texto seja claro (Giacomoni, 2007, p. 83).

No “Orçamento da União” pela Câmara dos deputados, referente aos Princípios Orçamentários, trazem em seus ensinamentos que os princípios da Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação, possuem certa correlação (Brasília, 2020) conforme transcrevemos:

Tratam-se de princípios apontados pela doutrina que apresentam certa correlação. As receitas e as despesas devem ser evidenciadas na lei orçamentária de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. A regra objetiva de facilitar a função do controle político do gasto público, pois inibe autorizações (dotações) genéricas, com finalidade aberta, e que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo. Desse modo, ao se exigir especificação do gasto, permite-se mais transparência ao contribuinte. A lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: “A lei de Orçamento não consignará dotações

globais para atender indiferentemente as despesas [...] “A necessidade de especificação, especialização ou discriminação das despesas atendem, obviamente, o objetivo de permitir que ao Legislativo e à sociedade o exame pormenorizado da destinação dos recursos. Neste sentido, a literatura cita a necessidade de que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e objetiva para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (princípio da clareza).

Como corolário da clareza, costuma-se falar no princípio da sinceridade orçamentária, porquanto não basta ao orçamento ser claro ou ter publicidade; antes, ele deve conter elementos que atestem veracidade e ética pública, permitindo ao setor privado melhor controle e sendo indicativo para seus planejamentos (JARACH, 2003).

A clareza é também atendida com os critérios da exatidão, da unidade, da exclusividade e da universalidade, ao contemplar toda a estrutura e a uniformidade reveladoras do conteúdo do orçamento. Não se pode aceitar o orçamento como peça protocolar e imprecisa, uma fantasia engendrada para enganar a economia ou o cidadão. O orçamento deve ser guiado pelo princípio de moralidade e respeito às máximas instituições democráticas, a assegurar confiança na atuação do Estado.

Dessa forma, temos a peça orçamentária e todas as fases do processo orçamentário de acordo com o Princípio da Clareza, ou seja, o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e objetiva de forma que seja compreensível para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (Princípio da Clareza) (Brasil, 2020).

#### 4.2 O Princípio da clareza implícito nas leis contemporâneas

A Constituição Federal de 1988 não traz em seu bojo, explicitamente, o Princípio da Clareza, não mencionando a compressibilidade das informações fornecidas pela administração pública brasileira. No entanto, no preâmbulo da Carta Magna, observa-se que há referência a “um Estado democrático destinado a assegurar os exercícios dos direitos sociais e individuais”, considerando a linguagem instrumento de inclusão social e a clareza como questões de cidadania têm que a acessibilidade de conteúdos informativos governamentais tem relação com a capacidade das pessoas entenderem o que está escrito, é cabível certificar que o inciso 14 do artigo 5º garante ser “assegurado a todos o acesso à informação” (Brasil, 1988).

O Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078, de 1990) regula que a oferta de produtos e serviços deve ser feita em linguagem clara, precisa e correta, trazendo assim implicitamente o princípio estudado (Nunes, 2012).

A lei 9.394, de 1996 de Diretrizes e Bases, garante o direito à educação bilíngue para os membros de comunidades indígenas e estabelece de forma explícita os direitos linguísticos. Assim como a lei 10.436 de 2002, Lei de Libras, que garante o uso e a difusão da língua brasileira de sinais (RC, 2020).

Em 2009, o Conselho Nacional da Saúde aprovou a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, com objetivo de divulgar os direitos dos cidadãos no sistema de saúde público, estabelecendo o uso de “linguagem clara e acessível”, quando define: “termo de consentimento livre e esclarecido” e “termo de assentimento”, detalhando que as etapas

do processo de consentimento livre em pesquisas brasileiras e estrangeiras (BRASIL, 2012).

Seguindo no contexto histórico, deparamos com o Princípio da Clareza, insculpido na lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011, que traz em seu bojo o artigo 5º, o qual reza que: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

Trazendo ainda, no artigo 8º, parágrafo 3º, inciso I, “[...] deverão, na forma do regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I – conter ferramenta de pesquisas de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou uma resolução que dispõe sobre o acesso à informação no âmbito do Poder Judiciário, contendo a importância dos textos serem compreensíveis, como no artigo 2º que determina que os procedimentos para fornecer informações devam fazê-lo “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. O artigo 5º trata da transparência ativa, determinando materiais expressos que informem os cidadãos “em linguagem simples e acessível”, já o artigo 6º regulamenta os websites do Poder Judiciário e determina que o acesso a informações seja “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (CNJ, 2015).

O decreto presencial de 2016 da Política de Governança Digital na administração pública federal determina a instituição de nove princípios, sendo o primeiro “foco nas necessidades da sociedade”, “simplicidade”, estabelecendo que os mesmos devem ser apresentado “em linguagem simples e expressar com a máxima clareza os valores fundamentais de uma organização” (Brasil, 2016).

Salienta-se que os discursos meta pragmáticos dos estudiosos dos princípios reiteram e mantêm o projeto colonial moderno, pois: “reafirmam inequivocamente as normas retóricas de clareza, concisão e estrutura lógica que perpetuam os valores do Iluminismo europeu – objetividade, racionalidade, linearidade e universalismo – como o meio legítimo para a produção de conhecimento” (Lillis; Turner, 2001, p. 63).

Este artigo traz à tona a previsão de que as informações prestadas pelo Estado devem ser claras e expressas com uma linguagem de fácil compreensão. Essa previsão vai de encontro aos estudiosos dos princípios do orçamento público, segundo os quais a transparência, que deve ser aplicada ao orçamento e ao gasto público, não deve restringir-se à publicação de leis e peças orçamentárias; antes, requer que o orçamento e o gasto público sejam compreensíveis aos cidadãos interessados (Oliveira e Milfont, 2014). É importante descrever o que os estudiosos esclarecem quanto à linguagem clara, que destacaremos no tópico a seguir.

### 4.3 Linguagem clara

Linguagem clara é uma tradução do termo em inglês plain language, cuja tradução literal corresponde a “linguagem simples” e se refere à utilização de métodos que a tornem a mensagem objetiva, direta, precisa (Linguagem clara, 2006).

O estudo da linguagem clara, linguagem cidadã ou linguagem simples, não é atual, como se apresenta no Brasil. Ocorre que a Plain Language Association International (Associação Internacional de Linguagem Clara), cujo tema é “Compartilhamos conhecimento e trabalhamos para promover a linguagem clara nas esferas pública

e privada” (Plain, 2016), reúne há mais de vinte anos profissionais e apoiadores da linguagem clara em todo o mundo.

A pesquisadora Fischer (2018) em seus estudos referente a tal tema conceitua que: Linguagem clara é um conjunto de práticas que facilitam a leitura e a compreensão de textos. Considera o público a quem a comunicação se destina para organizar as ideias, escolher as palavras mais familiares, estruturar as frases e determinar o design. O leitor consegue localizar com rapidez a informação de que precisa, entende-la e usá-la. Evita jargão e termos técnicos: se for inevitável, deve explicá-los. Possibilita transmitir informações complexas de maneira simples e objetiva. Uma comunicação em linguagem clara é convidativa e fácil de ler porque foi escrita com esta meta. Costuma ter o tom de uma conversa amigável e respeitosa. Reconhece o direito que toda pessoa tem de entender textos relevantes para seu cotidiano. Sua intenção primordial é esclarecer. Sempre que possível, testa se o público-alvo entendeu bem o texto antes de publicá-lo.

Nesse sentido em contraste com os argumento do estudioso Sant’Anna, de que os ingleses não se interessaram no estudo dos princípios, foram os países de língua inglesa, que em 1940, iniciaram o movimento Plain Language (Linguagem Clara), que luta pelo direito de a linguagem acessível estar presente em textos importantes para o cidadão.

No Brasil o ativismo pela linguagem clara, ou linguagem cidadã, ainda está a ganhar força. Já existe materiais sobre o tema, tais como “Guia de orientações para a adoção de linguagem clara”, “Fugindo do burocratês”, “Como acilitar o acesso do cidadão ao serviço público” e “Orientações para a adoção de linguagem clara”. Este último faz parte do projeto de cooperação entre o Governo do Estado de São Paulo e o Reino Unido (Fischer, 2018).

A fim de cumprir seu papel no projeto, o governo de São Paulo institui uma política explícita sobre linguagem clara com a lei 17.316/2020, que se faz necessário transcrever:

#### Artigo 1º:

Fica instituída a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta do Município de São Paulo, incluindo a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município, com os seguintes objetivos:

- I) garantir que a administração pública municipal utilize uma linguagem simples e clara em todos seus atos;
- II) possibilitar que as pessoas e as empresas consigam com facilidade localizar, entender e utilizar as informações da Prefeitura;
- III) reduzir a necessidade de intermediários entre o governo e a população;
- IV) reduzir os custos administrativos e operacionais de atendimento ao cidadão;
- V) promover a transparência e o acesso à informação pública de forma clara;
- VI) facilitar a participação e o controle da gestão pública pela população;
- VII) promover o uso de linguagem inclusiva.

[...]

Art. 3º São princípios da Política Municipal de Linguagem Simples:

I) o foco na cidadã e no cidadão;

II) a linguagem como meio para redução das desigualdades e para promoção do acesso aos serviços públicos, transparência, participação e controle social;

III) simplificação dos atos da administração municipal.

Art. 4º A administração pública municipal, para criar ou alterar qualquer ato, observará as seguintes diretrizes:

I) conhecer e testar a linguagem com o público alvo;

II) usar linguagem respeitosa, amigável, simples e de fácil compreensão;

III) usar palavras comuns e que as pessoas entendam com facilidade;

IV) não usar termos discriminatórios;

V) usar linguagem adequada às pessoas com deficiência;

VI) evitar o uso de jargões e palavras estrangeiras; evitar o uso de termos técnicos e explicá-los quando necessário;

VIII) evitar o uso de siglas desconhecidas;

IX) reduzir comunicação duplicada e desnecessária;

X) usar elementos não textuais, como imagens, tabelas e gráficos de forma complementar.

A Linguagem clara é um movimento político, um campo de estudo interdisciplinar e um estilo de escrita. Saber o que torna um texto bem escrito e o objetivo dos pesquisadores desse campo de estudo, e garantir que os textos de interesse público estejam redigidos em um estilo compreensível é o que motiva esses ativistas (Linguagem clara, 2021).

Por outro lado, o atual contexto social de nosso país parece favorável ao surgimento de um movimento pela linguagem clara em textos da burocracia pública. Assim como na maioria dos países, o Estado brasileiro avança na implantação de ambientes de governo eletrônico (e-gov). Há várias leis e normas que estabelecem o uso de linguagem compreensível nos textos que orientam cidadãos, principalmente nos meios eletrônicos (Spuk, 2016).

## 5 Considerações finais

Neste artigo, buscou-se analisar e discorrer sobre o Princípio da Clareza, a fim de demonstrar sua importância no âmbito jurídico e na administração pública, objetivou-se investigar sua origem, significação e transformação no decorrer da história.

Abordaram-se, primeiramente, os princípios gerais do direito, verificando que eles devem lastrear todas as atividades jurídicas e da sociedade, localizando-se no ponto mais alto da escala normativa. Viu-se também que os princípios orçamentários surgiram para reforçar a utilização do orçamento público como instrumento de controle do cidadão sobre as atividades financeiras do Estado, sendo essenciais para a consolidação

da democracia. Da mesma forma, observou-se que o próprio Estado deve fornecer as informações necessárias para que se exerça esse controle.

Constatou-se que a clareza do texto orçamentário amplia o grau de compreensão e difusão do seu conteúdo, tanto para o exercício do controle social (população) quanto do técnico (Poder Legislativo e Tribunal de Contas), haja vista que o poder de comunicação do documento influenciará sua utilização de forma ampla, bem como sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for sua clareza (Kohama, 2006, p. 43).

Reconheceu-se que o Princípio da Clareza, como técnica de comunicação, compartilha do objetivo da linguagem simples: tornar textos e documentos mais fáceis de ler. A pessoa consegue localizar rápido a informação, entendê-la e usá-la. Como causa social, o princípio defende o direito de entendermos as informações que orientam nosso dia a dia. Assim, é considerado um direito civil.

O Princípio da Clareza, atualmente, encontra-se nos estudos da linguística, estabelecendo que o estilo é definido pelas escolhas que fazemos consciente ou inconscientemente, entre as opções fornecidas pela língua. Ao proteger direitos linguísticos, o estilo de linguagem clara se tornou um símbolo internacional da luta contra o autoritarismo. Afinal, em sociedades modernas, “não é aceitável que uma classe ou uma elite de profissionais se dirijam às pessoas de uma forma que elas considerem ininteligível, pretensiosa ou que sugira relações sociais distantes e autoritárias” (Cameron, 2012, p. 68).

Em termos políticos, a democratização linguística no Brasil ganhou destaque atualmente com a Lei de Acesso à Informação, que prevê o espaço para o estilo de linguagem clara nos meios oficiais de comunicação do Estado. Contudo, essa política linguística se torna apenas uma manifestação de intenções se não for acompanhada pelo planejamento para tornar os textos da Administração Pública inteligíveis de fato.

Consciente disso, Joseph Kimble (2014) fez um amplo levantamento sobre a efetividade da linguagem clara em organizações, privadas e públicas. O resultado de sua pesquisa sobre a relação custo-benefício do emprego dessa estratégia confirma aquilo que todos já sabiam: a linguagem clara reduz o número de telefonemas para tirar dúvidas sobre documentos, reduz vários tipos de erros gerados por textos mal escritos, aumenta a satisfação dos clientes, entre outros tantos benefícios.

Desse modo, o estudo apresentou o quanto o Princípio da Clareza é necessário, além de continuar sendo objeto dos estudiosos do orçamento público, por meio de instrumentos que tornam o orçamento e o gasto públicos mais compreensíveis aos cidadãos interessados, visando a melhoria e a eficiência da gestão pública em prol do cidadão.

## Referências

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista De Direito Administrativo**, n. 232, pp. 141–176. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v232.2003.45690>
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**, 5. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2001.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/atendimento>. Acesso em: 11 mar. 2022.
- BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.
- BRASIL. Decreto Lei nº 4657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro** (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 22. mar. 2022.
- BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Decreto Presidencial nº 2.181, de 20 de março de 1997, Brasília, DF, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov.2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 13 dez. 2021.
- BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Ministério da Educação. 2012. Disponível em: <http://www1.capes.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e fiscalização. **Entenda o Orçamento**. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html> Elaboração: CONOF/CD - Vander Gontijo (texto base), Eugênio Greggianin e Graciano Rocha Mendes - CONOF/CD; Fonte: Constituição Federal, Lei 101/2000 (LRF), Lei 4.320/64, LDOs.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Escola Corporativa do STJ. **Revista Científica**. Brasília, n. 1, ago. 2020. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/index/index>. Acesso

em: 13 abr.2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Editora Malheiros. 10ª Edição, revista e atualizada, 9ª tiragem. Composição: Helvética Editorial. Capa: Vera Lúcia Amato. 1994, p. 616.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10ª ed., Brasília: Editora UnB, 1997.

CAMERON, Deborah. **Verbal Hygiene**. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2012.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed., Coimbra: Almedina.

DANTAS, Ivo. **Princípios constitucionais e interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

COMUNICA SIMPLES. **Editorial Que Conceito**. São Paulo. Disponível em: <https://queconceito.com.br/clareza> . Acesso em: 03 de abr. 2022.

ENAP, Escola Nacional de Administração, R. (2017). Bibliografia. **Revista Do Serviço Público**. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ESPÍNOLA, Eduardo e ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, vol. 28, Rio de Janeiro, Borsoi.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito** – Técnica, Decisão, Dominação, São Paulo: Editora Atlas, 1988, p. 223.

FIGUEROA, Alfonso García. **Principios y positivismo jurídico** – El no positivism principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

FISCHER, Heloísa. **Clareza em texto de e-gov, uma questão de cidadania**. Monografia, 2018. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?lista=0&opcao=5&busca=Clareza%20em%20textos%20de%20e%20gov,%20uma%20questao%20de%20cidadania&listarConteudo=T%3%ADtulo%20%20C2%BB%20Clareza%20em%20textos%20de%20e-gov,%20uma%20questao%20de%20cidadania>.

Acesso em: 22 mar. de 2022.

FREITAS FAZOLI, C. E. de. Princípios jurídicos. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, n. 1, 13-29, 2007. Disponível em:

<https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2007.v11i1.228>.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl, rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em:

<http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP%20O%20ciclo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf>. Acesso em:

14.mar. 2015.

GREEF, Guillaume de. **L'Économie Politique et la Science des Finances**. 10. Ed. Bruxelles: PARIS, 1913.

GONTIJO, Vander. **Evolução Histórica no Brasil**. 2004. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 9 mar. 2022.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. Tese (Concurso de Professor Titular – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HOUAISS. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2299.

JARACH, Dino. **El hecho imponible: teoría general del derecho tributario substantivo**. 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003. p. 81.

KIMBLE, Joseph. **Writing for dollars**, writingtoplease: the case for plain language in business, government, and law. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LANGUAGE. **Clarity Internacional, International Plain Language Federation**, 2020.

LINGUAGEM CLARA: **9 perguntas e respostas que precisa saber**. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/> acesso 29 de mar. 2022.

LINGUAGEM CLARA, <https://www.dicionarioinformal.com.br/linguagem+clara/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

MAIA, Antonio; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Os princípios de direito e as perspectivas de Perelman, Dworkin e Alexy. In: PEIXINHO, Manoel Messias et al. (org.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada à administração pública**. 6. ed. Brasília: Vestcon, 2005. p. 596.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36.a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Ribamar. **Rigidez orçamentária**. Jornal Valor Econômico, São Paulo, jan. 2004.

PLAIN LANGUAGE NETWORK. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/>

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios fundamentais norteadores do Direito de Família**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**, volume I: parte geral, arts. 1º-a 120. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 316.

RODRIGUES, Patrícia. **Medical Writing & Health Communication**. Center for Plain. Disponível em: <https://healthwords.pt/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. p. 393.

SENADO FEDERAL, <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=1340>.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962. 52 p.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios orçamentários – Cadernos de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.