

013

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

Princípios Constitucionais Específicos para a Despesa Pública

Luciano Henrique da Silva Oliveira
Renan Bezerra Milfont

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Conselho Editorial

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

Coordenadores

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Editores

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Boletim da Conorf

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Supervisão do Portal de Orçamento

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

Endereço

Senado Federal, Anexo I, 25º Andar – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Princípios Constitucionais Específicos para a Despesa Pública

Luciano Henrique da Silva Oliveira*
Renan Bezerra Milfont**

2014

* Consultor de Orçamentos do Senado Federal (lucianoh@senado.gov.br)

** Consultor de Orçamentos do Senado Federal (milfont@senado.gov.br)

Resumo

O objetivo desse trabalho é fazer um levantamento de possíveis princípios constitucionais para Despesa Pública com o intuito de ampliar a transparência do gasto público, discutir a adoção do orçamento impositivo, melhorar a qualidade do gasto público e concretizar direitos e garantias fundamentais por meio do uso eficiente dos recursos públicos.

Palavras-chave: Princípios Constitucionais; Despesa Pública; Princípio Orçamentário da Transparência; Princípio Orçamentário da Publicidade; Orçamento Impositivo; Direitos Fundamentais; Qualidade do Gasto Público.

Sumário

1. Introdução.....	6
2. A Transparência do Orçamento Público.....	6
3. A Obrigatoriedade da Execução Orçamentária e os Direitos Fundamentais.....	8
4. A Qualidade do Gasto Público.....	13
5. Conclusão	15

Princípios Constitucionais Específicos para a Despesa Pública

Luciano Henrique da Silva Oliveira, Renan Bezerra Milfont

1. Introdução

O objetivo desse trabalho é levantar princípios constitucionais específicos para a Despesa Pública, que por sua importância e reconhecimento da doutrina, deveriam estar expressos na Constituição Federal ou na legislação infraconstitucional. Os princípios abordados nesse trabalho têm como objetivos principais, entre outros: a) ampliar a transparência do gasto público; b) exigir a devida e adequada motivação dos atos que imprimam restrições à execução da despesa pública, com a exigência de autorização do Congresso Nacional para cancelamento de despesas autorizadas; c) melhorar a qualidade da despesa; d) garantir a execução das normas programáticas e dos direitos fundamentais.

2. A Transparência do Orçamento Público

O orçamento público prevê a aplicação dos recursos públicos, oriundos da contribuição de todos os membros da sociedade, em despesas que reverterão em benefícios para a coletividade.

Desse modo, não há dúvidas de que a peça orçamentária e todas as fases do processo orçamentário devem ser revestidas de clareza, publicidade e transparência para toda a população, para que seu conteúdo possa ser devidamente apreendido por quem tiver interesse na matéria.

Nesse sentido, vale citar a lição de James Giacomoni, que elenca como princípios orçamentários o da clareza e o da publicidade. Segundo o autor:

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.¹

Já Marcus Abraham destaca o princípio da transparência do orçamento público, nos seguintes termos:

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.²

Não se deve confundir a transparência do orçamento público com sua publicidade. Esta consiste na obrigação de que a peça orçamentária seja devidamente publicada nos meios oficiais, a fim de que qualquer cidadão tenha acesso ao seu conteúdo. Aquela significa divulgar o orçamento em termos compreensíveis pelo cidadão médio, para que as grandezas, critérios e valores das leis orçamentárias, ainda que publicadas, não se tornem inacessíveis à população, em função do excesso de tecnicismo. Nesse sentido, Marcus Abraham ensina:

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.³

O art. 5º da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, traz uma evolução no que concerne ao acesso às informações por parte da sociedade.

Art. 5º 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**. [grifos nossos]

Esse artigo traz à tona a previsão de que as informações prestadas pelo Estado devem ser claras e expressas em uma linguagem de fácil compreensão. Essa previsão vai ao encontro do que defendem os estudiosos do orçamento público, conforme citado anteriormente.

Percebe-se a pertinência de que sejam incluídas em nossa Carta Magna, ainda que a título programático, ou na legislação infraconstitucional, normas que exijam a

¹ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*, 14.ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, pág. 83.

² ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, pág. 236.

³ ABRAHAM, Marcus. *Ob. cit.*, pág. 235.

devida **transparência**, especificamente no que diz respeito ao orçamento público. Deve estar expresso na Constituição o princípio da transparência, de modo a diferenciá-lo da mera publicidade.

Desse modo, a transparência, que deve ser aplicada ao orçamento e ao gasto público, não deve restringir-se à mera publicação e divulgação das leis e peças orçamentárias, como ocorre hoje, devendo ser materializada por meio de instrumentos que tornem o orçamento e o gasto público mais compreensível aos cidadãos interessados.

3. A Obrigatoriedade da Execução Orçamentária e os Direitos Fundamentais

Muito se discute sobre a natureza impositiva ou meramente autorizativa do orçamento público. Atualmente, prevalece o entendimento de que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é de caráter autorizativo, isto é, ela permite a execução das despesas que prevê, mas não determina obrigatoriamente sua execução. Como se trata de uma Lei que não gera obrigação, a doutrina a interpreta como uma lei em sentido formal. Do ponto de vista material, o orçamento é considerado, por parte da doutrina, como um ato administrativo.⁴

A realização dos gastos fica à discricionariedade do gestor público, sendo comum, inclusive, o chamado **contingenciamento** das despesas pelo Poder Executivo, à espera de que a receita pública prevista na LOA se realize no exercício e permita a realização das despesas classificadas como discricionárias, a exemplo dos investimentos em serviços públicos de infraestrutura. Quanto ao tema, assim se expressa Marcus Abraham:

No Brasil, classicamente se considera que o orçamento possui natureza meramente *autorizativa*, cuja função é permitir a realização de despesas públicas, sem, contudo, obrigar a Administração Pública a cumprir suas previsões. Assim, o orçamento apenas autorizaria a atividade financeira, não impondo ou vinculando a atuação do Estado aos seus termos, que mantém a sua autonomia política em matéria financeira. Justifica-se tal característica pela necessidade de se dotar o Poder Executivo de flexibilidade na execução orçamentária.⁵

A crítica dos estudiosos é que o abuso do poder de contingenciamento e a não execução das despesas orçamentárias previstas acaba transformando o orçamento em uma peça de ficção, pois muitas das despesas nele previstas simplesmente deixam de ser executadas, muitas vezes com prejuízos para a população que seria beneficiada com a realização dos investimentos. Há um excesso de autorizações orçamentárias que permite ao Poder Executivo ampla discricionariedade. Diante de autorizações que superestimam a arrecadação, o Congresso Nacional e a sociedade não conseguem saber previamente o que será executado pelo Governo. Segundo Marcus Abraham:

Ocorre que vem ganhando foro de debates a ideia de se tornar o orçamento público impositivo no Brasil, fazendo com que o Estado esteja obrigado a realizar as suas previsões.

(...)

⁴ GIACOMONI, James. Ob. cit., pág. 288.

⁵ ABRAHAM, Marcus. Ob. cit., pág. 251.

Se, por um lado, esta ideia retiraria a flexibilidade de que o administrador público necessita para conduzir a sua atividade, mormente pela impossibilidade fática de se identificar e prever com antecedência todas as despesas públicas, por outro, resgataria a credibilidade e a importância do orçamento como documento formal de planejamento do governo, que muitas vezes sofre diante dos recorrentes descumprimentos das suas previsões, chegando a ser considerado de forma pejorativa como uma simples “carta de intenções”.⁶

A não execução de certas despesas públicas autorizadas, aliada à já citada complexidade da linguagem orçamentária (que contribui para a falta de transparência), faz surgir o debate sobre o estabelecimento de regras claras incidentes sobre a possibilidade de contingenciamento das despesas, regras essas que, mesmo que não tornem a peça orçamentária impositiva, ao menos reduzam o excesso de discricionariedade nas mãos do Poder Executivo para realizar ou não os gastos fixados na LOA.

Um exemplo seria a previsão de que o Executivo só pudesse contingenciar o orçamento diante de certas hipóteses expressamente estabelecidas (ex.: frustração de arrecadação de receitas, necessidade imprevisível de realização de despesas não previstas no orçamento, percentuais máximos de não execução), sendo que, fora dessas hipóteses, a não realização e o cancelamento de despesas previstas deveriam ser precedidos de autorização específica do Parlamento.

Parte da doutrina caminha no sentido de limitar a atual liberdade de contingenciamento de despesas públicas. Nessa linha, Maurício Barros afirma que:

O ato de contingenciar uma determinada despesa prevista na LOA – ou seja, “não praticar” o ato previsto em lei – não se encontra, *a priori*, dentro da esfera de liberdade do administrador, eis que a possibilidade ou não de efetuar o gasto será pautada pelo caso concreto e pela finalidade. Portanto, o contingenciamento deverá pautar-se em situações absolutamente excepcionais, de acordo com a situação concreta, tais como a impossibilidade material de cumprimento do gasto, em função de situações impeditivas (ex.: impossibilidade de executar uma obra em função da indisponibilidade de terreno correspondente); ocorrência de força maior, tais como a inexistência de recursos disponíveis; ou ainda a necessidade de redirecionamento dos recursos disponíveis a necessidades mais urgentes, mediante a aprovação do Poder Legislativo ou cumprimento de decisão judicial. Caso não esteja amparada em uma justificativa plausível, não haverá legalidade no ato, pois haverá violação não apenas da LOA, mas também da legislação permanente que sustentava aquela dotação específica, em que subjazia uma finalidade a ser alcançada pelo Estado.⁷

Vale citar ainda a opinião de Adilson Abreu Dallari:

Em síntese, não faz sentido algum o delineamento de todo um sistema orçamentário calcado no planejamento e a afirmação do direito à transparência da gestão fiscal, se as dotações orçamentárias não tiverem caráter impositivo. De nada vale assegurar a participação popular no momento da elaboração do orçamento se, no decorrer do exercício financeiro, o Poder Executivo não tiver o dever de executar o que foi planejado,

⁶ ABRAHAM, Marcus. *Ob. cit.*, pág. 252.

⁷ BARROS, Maurício. *Orçamento e Discricionariedade*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pág. 1003.

mediante um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas legislativas.⁸

Uma sugestão para o caso brasileiro seria adotar a sistemática orçamentária norte-americana (*rescission*⁹), que requer a autorização legislativa para a anulação, parcial ou total de créditos orçamentários. Se as duas casas legislativas do congresso estadunidense não aprovarem a proposta de cancelamento em 45 dias, consideram-se os créditos retidos disponíveis para uso pelo Poder Executivo.

Na linha de um orçamento impositivo, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 353/2013-Câmara (22-A/2000 no Senado Federal), que pretende alterar disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual oriunda de emendas parlamentares individuais.

Essa PEC objetiva adicionar o § 9º ao art. 166 da Constituição Federal, dispondo que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida - RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Visa acrescentar também o § 11 ao art. 166 da Constituição, que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da RCL realizada no exercício anterior.

Prevê ainda, com a inclusão do § 12, que as programações previstas no § 9º só não serão executadas em caso de impedimentos de ordem técnica. No caso desses impedimentos, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública devem enviar ao Poder Legislativo as justificativas dos impedimentos. Em caso de impedimentos insuperáveis, caberá ao Poder Legislativo indicar o remanejamento da programação.

De acordo com o proposto pela PEC, a execução das programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares só deixará de ser obrigatória em duas hipóteses:

- a) se o Congresso Nacional não deliberar no prazo previsto (inc. IV do § 14 acrescentado ao art. 166 da Constituição Federal pela PEC) sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
- b) se for verificado que reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o montante previsto para execução obrigatória de programações oriundas de emendas individuais poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

A PEC n.º 353/2013-Câmara (22-A/2000 no Senado Federal) é mais restrita do que a PEC n.º 22/2000 no Senado Federal (n.º 565/2006 na Câmara), que pretende alterar disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante em toda a lei orçamentária anual.

⁸ DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ob. cit.*, págs. 326-327.

⁹ Rescission Glossary Term [Internet]. United States Senate (US). Disponível em: https://www.senate.gov/reference/glossary_term/rescission.htm

A PEC 22/2000 pretende incluir o art. 165-A na Constituição Federal, dispondo que a programação constante da lei orçamentária anual será de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

A solicitação de cancelamento, segundo a PEC, deverá vir acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução e tramitará no Congresso Nacional em regime de urgência, sendo que, se não houver deliberação do Congresso, no prazo de trinta dias, a solicitação do Presidente da República será considerada aprovada. Já a não execução de programação orçamentária, sem a aprovação da solicitação, implicará crime de responsabilidade.

Independentemente da natureza autorizativa do orçamento, existem regras legais que autorizam expressamente a não execução, em razão de determinadas condições. O art. 9.º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), por exemplo, estabelece a possibilidade de limitação de empenho de despesas, em caso de frustração de realização de receitas:

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

Além das propostas de alteração da constituição no sentido de tornar o orçamento impositivo, a jurisprudência pátria caminha no sentido de tornar despesas garantidoras de direitos fundamentais obrigatórias.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já apreciou a questão da realização de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, à luz dos recursos orçamentários disponíveis.

Segundo a Corte, os direitos à segurança e à saúde, por exemplo, são prerrogativas constitucionais indisponíveis, garantidos mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tais serviços, sendo possível, inclusive, ao Poder Judiciário determinar a efetivação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.¹⁰

Em outra assentada, o STF decidiu que é função institucional do Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas, quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.¹¹

O Pretório Excelso decidiu ainda que o Poder Público não pode invocar a chamada cláusula da reserva do possível, com o propósito de fraudar, de frustrar e de

¹⁰ RE 559646 AgR/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 24/6/2011; AI 734487 AgR/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 20/8/2010.

¹¹ RE 367432 AgR/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJe 14/5/2010.

inviabilizar a realização de políticas públicas definidas na própria Constituição, pois tal conduta encontraria insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.¹²

Conforme ensina Maria de Fátima Ribeiro:

A reserva do financeiramente possível pode ser entendida como a realização dos direitos sociais condicionada à disponibilidade e ao volume de recursos suscetíveis, para que não se inviabilize todo o sistema, localizada no campo discricionário das decisões oriundas das políticas de governo e das atividades legislativas, as quais estão sintetizadas no orçamento público.¹³

Tais decisões do Supremo Tribunal Federal, aliadas às tentativas de modificação da Constituição e à posição da doutrina sobre o tema, demonstram a atual importância da discussão sobre a natureza impositiva ou autorizativa do orçamento público, bem como da questão da execução de políticas públicas e a execução de direitos fundamentais, a qual, sem dúvida, passa pela seara orçamentária, pois, sem recursos financeiros, tais políticas não podem ser executadas.

Vale notar que boa parte do orçamento hoje é composta de despesas obrigatórias (pagamentos de pessoal, transferências constitucionais, encargos financeiros etc.), de modo que, na prática, a LOA possui elevado grau de rigidez orçamentária. Isso termina por agravar a situação das despesas discricionárias de investimentos em serviços de infraestrutura e em outras políticas públicas em geral, cuja execução é preterida em relação à das despesas obrigatórias. O Parecer Preliminar do Projeto de LOA para 2012, elaborado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), assinala que, nos últimos anos, a parcela de despesas obrigatórias no orçamento tem sido superior a 70%.¹⁴

No tocante à questão da atual rigidez do orçamento público, Maurício Barros destaca:

Por tudo isso, pode-se afirmar que, hodiernamente, o orçamento da União Federal é muito mais vinculado do que livre, tendo em vista que boa parte das receitas federais deverá, necessariamente, ser alocada em finalidades específicas, tendo em vista as vinculações de receitas, os gastos constitucionais obrigatórios, as transferências obrigatórias e as despesas permanentes/fixas.

Com efeito, tais vinculações (*lato sensu*) determinadas reduzem drasticamente o campo de liberdade do legislador na elaboração da lei orçamentária, traduzindo-se em verdadeiras imposições (constitucionais e, em alguns casos, infraconstitucionais) das quais não se podem furtar os Poderes Executivo e Legislativo ao propor e aprovar a LOA, respectivamente.¹⁵

A ideia de transformar todo o orçamento em impositivo não é engessar a execução de Políticas Públicas. Ao contrário, a obrigatoriedade de execução

¹² ARE 639337 AgR/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 15/9/2011.

¹³ RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efetivação de Políticas Públicas: Uma Questão Orçamentária*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ob. cit.*, pág. 1097.

¹⁴ BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária para 2012 (Projeto de Lei n.º 28/2011-CN)*, pág. 3. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2012/ciclos/parpre.html>>, acesso em 13/6/2012.

¹⁵ BARROS, Maurício. *Orçamento e Discricionariedade*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ob. cit.*, pág. 993.

orçamentária das despesas aprovadas na LOA e a sujeição de seu cancelamento ao crivo do Congresso Nacional objetivam valorizar a função de planejamento do orçamento. Para evitar que o orçamento se torne inflexível ante a inércia do Congresso Nacional, a própria PEC n.º 22/2000 (Senado Federal) prevê a aprovação automática de solicitação de cancelamento ou contingenciamento por parte do Poder Executivo no prazo de 30 dias em caso de não deliberação do Poder Legislativo.

4. A Qualidade do Gasto Público

Outra questão que se coloca é quanto à qualidade da despesa pública. Tem sido comum o debate acerca da má qualidade do gasto, com a realização de despesas que não revertem em benefícios para a população (ex.: pagamento do serviço da dívida pública) e ainda pressionam o aumento da carga tributária, na ânsia do Estado por mais recursos financeiros.

Boa parte das despesas que proporcionariam desenvolvimento econômico e aumento da qualidade de vida para a sociedade são justamente as referentes aos investimentos em serviços públicos e em obras de infraestrutura em geral, consideradas de natureza discricionária, as quais terminam por sofrer contingenciamento, em detrimento do pagamento de juros e demais encargos da dívida pública e de outras despesas de caráter obrigatório, que consomem os recursos públicos, sem gerar nenhum benefício concreto à coletividade. Nesse sentido, vale citar as palavras de Valmor Slomski:

Com relação às despesas com pagamento do serviço da dívida pública, estas têm seu impacto dependente do prazo em que se avalia a dívida pública. Na análise convencional, que é utilizada por grande parte dos economistas, no curto prazo a dívida pública leva a um crescimento da demanda agregada e tem efeito expansivo na economia. Já no longo prazo, o crescimento da dívida pública acaba por redirecionar recursos do investimento, que levariam à formação de capital para seu pagamento e, dessa forma, conduz a uma retração econômica.¹⁶

A tabela a seguir demonstra a dimensão dos recursos públicos que vem sendo destinada ao pagamento dos juros e encargos da dívida pública (o chamado serviço da dívida)¹⁷ e à amortização do seu montante principal, por meio de refinanciamentos (rolagem da dívida)¹⁸. Os dados refletem as propostas orçamentárias para os anos de 2012 a 2015.

¹⁶ SLOMSKI, Valmor. *As Despesas Públicas no Orçamento: Gasto Público Eficiente e a Modernização da Gestão Pública*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ob. cit.*, pág. 916.

¹⁷ BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária para 2012 (Projeto de Lei n.º 28/2011-CN)*, págs. 1-2. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2012/ciclos/parpre.html>>, acesso em 13/6/2012.

¹⁸ Destaque-se, no entanto, que o montante destinado à rolagem da dívida não significa efetivo desembolso de recursos públicos, pois a operação consiste apenas na colocação de novos títulos no mercado para substituir os que estiverem vencendo.

Tabela: Dívida Pública (em bilhões)

	Rolagem da Dívida	Juros e Encargos Financeiros	Orçamento Total
2012	653	140	2.225
2013	610	163	2.250
2014	654	189	2.500
2015	868	225	2.900

Fonte: Siga Brasil

Da tabela supracitada, é possível observar que, em 2012, a rolagem da dívida correspondeu a 29% do orçamento total, atingindo 30% em 2015. Já os juros e encargos da dívida atingiram o montante de 6% do orçamento total em 2012, chegando a 8% em 2015.

Além disso, o abuso da prática do contingenciamento pelo Governo, com o intuito de atingir as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), termina por desarticular a execução orçamentária, que acaba, em muitos casos, ficando concentrada no final do exercício, com pouco tempo para se realizar as despesas de forma eficiente e racional. Quanto a esse aspecto, Carlos Otávio Ferreira de Almeida ressalta:

Com o atendimento da meta de superávit primário, ao fim da execução do orçamento, difícil arguir sobre desequilíbrio de contas. Na prática, o Executivo costuma reter os recursos durante o exercício para, após a certeza do cumprimento das metas, já próximo ao fim do ano, liberá-los em grandes quantidades para que sejam realizados. Este procedimento leva a sérias dúvidas quanto à qualidade do gasto e à observância do planejamento orçamentário, ensejando licitações aceleradas e preços oportunamente elevados pelos fornecedores.

(...)

Se, por uma via, o contingenciamento é medida preventiva que favorece o equilíbrio das contas, sua utilização excessiva pode comprometer a qualidade do gasto distorcendo o planejamento das ações públicas, em especial por congelar, prioritariamente, despesas de *investimentos*, o que emperra o *desenvolvimento*. Por decorrência, há um enfraquecimento do PPA, instrumento estratégico de investimentos.¹⁹

Já Maurício Barros, ao tratar da discricionariedade na execução da lei orçamentária, expressa que:

Por fim, existem as formas mais nefastas de flexibilização orçamentária em vigência no país, que são as limitações de empenho e contingenciamento. Essas medidas têm a finalidade de contornar a redução da capacidade financeira do Estado em virtude de frustrações na arrecadação de receitas públicas, promovendo-se restrições nos dispêndios. São as mais nefastas porque independem de autorização legislativa específica, bem como poderão ser adotadas pelos próprios entes responsáveis pela execução do orçamento, observados alguns critérios previstos na LDO. Os pontos polêmicos das limitações de empenho e contingenciamento consistem na possibilidade de concessão de privilégios aos empenhos vinculados às chamadas “bases aliadas” do Governo (Poder Executivo “escolhe” quais obrigações serão

¹⁹ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. *O Planejamento Financeiro Responsável: Boa Governança e Desenvolvimento no Estado Contemporâneo*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ob. cit.*, pág. 587.

pagas), bem como a possibilidade de utilização da execução do orçamento como instrumento de negociação com o Congresso Nacional.²⁰

Finalmente, vale destacar que, em tempos de administração pública gerencial, o mero rigor fiscal na execução do orçamento não é suficiente para assegurar o papel do Estado como provedor de serviços ao cidadão-cliente. Hoje a gestão deve ser baseada em resultados, na efetiva entrega de produtos que melhorem a qualidade de vida da população, e não apenas no cumprimento de índices fiscais, muitas vezes desconhecidos da população em geral.

5. Conclusão

Tendo em vista o exposto, nota-se a importância de se definir sugestões para melhoria do planejamento orçamentário e da execução das despesas públicas.

A primeira sugestão é inserir na Constituição Federal princípios ou regras norteadores da execução das despesas públicas, a fim de:

- a) ampliar a transparência do gasto público e não a mera publicação de peças técnicas de difícil compreensão da sociedade;
- b) exigir a devida e adequada motivação dos atos que imprimem restrições à execução das despesas públicas aprovadas na LOA, com adoção do orçamento impositivo. Pode ser adotado no Brasil algo equivalente a *rescission*, regra em uso na sistemática orçamentária dos Estados Unidos, que prevê a necessidade de autorização legislativa para cancelamentos de despesas.

A segunda sugestão é que o Poder Executivo assuma maior compromisso na concretização dos direitos fundamentais. Para isso, exige-se um melhor planejamento orçamentário para que se evitem gastos que não visem a atender as reais necessidades da sociedade.

Por fim, registre-se que, não obstante a eficácia imediata dos dispositivos constitucionais (princípio da força normativa da Constituição), é fundamental que as matérias positivadas na Constituição sejam, posteriormente, regulamentadas por meio de lei, para a obtenção de maior concretude e efetividade na aplicação dos princípios que vierem a ser positivados.

²⁰ BARROS, Maurício. *Orçamento e Discricionariedade*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ob. cit.*, pág. 1001.