



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

**O CONTROLE DA INEXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A PROMOÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS E DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA**

FORTALEZA

2020

RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

O CONTROLE DA INEXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A PROMOÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS E DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Q47c Queiroz, Rholden Botelho de.

O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República / Rholden Botelho de Queiroz. – 2020.
277 f. : il. color.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

1. Orçamento público. 2. Direitos fundamentais. 3. Objetivos da República. 4. Controle externo. 5. Inexecução orçamentária. I. Título.

CDD 340

RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

O CONTROLE DA INEXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A PROMOÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS E DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Denise Lucena Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Juarez Freitas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS)

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho
UNICHRISTUS

Dedico esta tese aos meus queridos pais, João Paulo e Rosita; à minha esposa, Catarina; aos meus irmãos, Ronald e Rachel; e também aos meus filhos muito amados, Isaac e Giovana.

AGRADECIMENTOS

Produzir uma tese de doutorado tem como principal objetivo apresentar uma contribuição original em um determinado ramo do conhecimento. Por essa razão, muitos pensam que se trata de uma atividade que envolve o uso pleno das capacidades cognitivas de quem a realiza: leitura, compreensão, raciocínio crítico, criatividade, capacidade argumentativa, entre outras. E eu diria que tal entendimento não está errado. De fato, para apresentar uma contribuição inédita à comunidade acadêmica, todas essas faculdades intelectuais são exigidas. Mas não é só isso.

Debruçar-se por tanto tempo sobre um tema específico, com o propósito de enxergar nele o que ninguém ainda vislumbrou, exige muito mais do que habilidades cognitivas. *It's a long and winding road!* Várias habilidades emocionais e traços de caráter são postos a teste: paciência, persistência, resiliência, humildade, esperança, domínio de si, coragem, compaixão (pelos que estão na mesma situação e, especialmente, por si mesmo).

Assim, para quem tem o espírito aberto, o aprendizado é intenso: sobre o objeto da tese e sobre si mesmo. Há, então, muito o que agradecer. E muitos a quem agradecer. O trabalho é individual, mas a jornada não é solitária. Há aqueles com quem trocamos ideias e informações sobre o tema em estudo; e há aqueles com quem trocamos afeto. Ambos indispensáveis para o êxito da experiência. Expresso, portanto, minha profunda gratidão:

A Deus, presença constante em minha vida, pela oportunidade de vivenciar tudo isso.

Aos meus pais, João Paulo e Rosita, pelo cuidado, pelo exemplo, pela minha criação e por tudo o mais.

À minha amada esposa Catarina, pela compreensão e suporte em todos os momentos.

Aos meus filhos, Isaac e Giovana, por me educarem na escola mais sublime - a do amor incondicional.

Aos meus irmãos, Ronald e Rachel, pelo apoio e torcida de sempre.

Ao professor Hugo de Brito Machado Segundo, meu orientador, por quem desenvolvi ainda mais admiração ao longo desta jornada. Sempre sereno, sempre cortês, sempre perspicaz. Um exemplo a ser seguido.

Ao professor Juarez Freitas, homem de inteligência e entusiasmo inspiradores, pelas sugestões de leitura e insights compartilhados.

Aos professores Carlos Cintra, Denise Lucena, Juraci Mourão e, novamente, Juarez Freitas, por gentilmente terem aceitado integrar banca, emprestando seu tempo e inteligência para avaliar e aprimorar este estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, em especial, Hugo Segundo, Denise Lucena, João Luís, Juliana Diniz, Marcelo Guerra, Juvêncio Viana e Cynara Monteiro, pelas lições aprendidas.

A todos os integrantes do meu gabinete no Tribunal de Contas do Estado do Ceará e, especialmente, Simone Aguiar, Moisés Sousa, Meiry Mesquita, Fernando Demétrio, Maysa Cortez e Ana Carolina, pelo apoio, debates e críticas. E também ao meu ex-assessor Michel Gradvohl, pelo incentivo de sempre e por ser fonte de interlocução constante sobre o tema deste trabalho.

“Há pessoas que vêem as coisas como elas são e que perguntam a si mesmas: ‘por quê?’; e há pessoas que sonham as coisas como elas jamais foram e que perguntam a si mesmas: ‘por que não?’”
(Bernard Shaw).

RESUMO

A presente tese tem por objetivo geral analisar em que medida a execução orçamentária no Brasil está conectada com a efetivação dos direitos fundamentais e a promoção dos objetivos da República. Verificada a existência de um relevante descompasso entre aquela e estes, objetivou-se, também, investigar os motivos que o ensejam, bem como analisar modelos alternativos de execução orçamentária, com vistas a propor um caminho de solução para o problema. Partindo do princípio de que na lei orçamentária são positivadas as decisões políticas condutoras da ordem de priorização financeira para a promoção desses direitos e objetivos constitucionais, buscou-se, inicialmente, checar se a execução do orçamento sucede de acordo com o planejamento insculpido na referida lei. A hipótese submetida a teste é a de que o entendimento segundo o qual o orçamento é autorizativo conduz a uma baixa execução das despesas discricionárias. Analisando a execução orçamentária das dotações de investimentos públicos do governo federal nos exercícios financeiros de 2009 a 2018, observou-se que, via de regra, a realização dessas despesas se dá em montantes consideravelmente abaixo dos valores autorizados no orçamento. Tendo em vista a forte conexão entre os investimentos públicos e a promoção dos direitos fundamentais e objetivos da República, chegou-se à conclusão de que a prática orçamentária brasileira é destoante dos padrões constitucionais. Constatado esse problema, passou-se à investigação de suas possíveis causas, para além da mera argumentação acerca do caráter autorizativo do orçamento. Nessa linha, foram apontados os seguintes problemas: *deficit* de racionalidade e de controle do contingenciamento das despesas realizado pelo chefe do Executivo; uso do contingenciamento das despesas pelo Executivo como instrumento de barganha política para arregimentar apoio parlamentar; a compressão ensejada nos investimentos pelas despesas obrigatórias, especialmente folha de pagamento de servidores públicos, previdência e dívida pública; e gestão deficiente. Em seguida, foram analisados modelos alternativos de execução orçamentária, inclusive internacionais (Chile e Estados Unidos da América), bem como propostas doutrinárias e legislativas de modificação do sistema atual. A metodologia utilizada valeu-se de uma abordagem qualitativa e quantitativa, de método hipotético-dedutivo, de natureza teórica, a qual foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Tendo-se concluído que a prática

de execução orçamentária no Brasil é incompatível relativamente à Constituição Federal de 1988 e que, por outro lado, o sistema de orçamento impositivo é inadequado para a realidade brasileira, propôs-se um caminho de solução que aposta no aprofundamento da participação democrática no controle da inexecução orçamentária, o que passa por mudanças e adaptações dos órgãos responsáveis pelo controle externo (Tribunais de Contas e Legislativos) para que se possa realizar um debate público bem informado acerca da execução do orçamento.

Palavras-chave: Orçamento público. Direitos fundamentais. Objetivos da República. Controle externo. Inexecução orçamentária.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze in what measure budget execution in Brazil is connected with the realization of fundamental rights and the promotion of the objectives of the Republic. Having verified the existence of a relevant mismatch between those two, the objective was also to investigate the reasons for that, as well as to analyze alternative models of budget execution, in order to propose a solution path to the problem. Assuming that it is in the budget law that political decisions that assign the order of financial prioritization for the promotion of these rights and objectives are established, it was sought to check whether budget execution is in accordance with the planning inscribed in the law. The hypothesis under test is that the understanding that the budget is authoritative leads to poor execution of discretionary expenditure. Analyzing the budget execution of the federal government's public investment appropriations in the financial years 2009 to 2018, it was found that, as a rule, these expenses are implemented at amounts considerably below the amounts authorized in the budget. Given the strong connection between public investment and the promotion of the fundamental rights and objectives of the Republic, it was concluded that Brazilian budgetary practice is in conflict with the constitutional standards. Once this problem was found, it was investigated its possible causes, beyond the mere argument about the authoritative nature of the budget. In this line, the following problems were pointed out: deficit of rationality and control of expenditure contingency carried out by the chief executive; use of expenditure contingency by the Executive as a political bargaining tool to enlist parliamentary support; the compression generated in investments by the mandatory expenses, especially payroll of government employee, social security and public debt; poor management. Then, alternative models of budget execution, including international ones (Chile and the United States of America), as well as doctrinal and legislative proposals to modify the current system were analyzed. The methodology used was based on a qualitative and quantitative approach, with a hypothetical-deductive method, theoretical in its nature, which was developed through bibliographical, documentary and jurisprudential research. Having found that the practice of budget execution in Brazil is incompatible with the Federal Constitution of 1988 and that, on the other hand, the mandatory system is inadequate for the Brazilian reality, it was proposed a solution path that bets on deepening democratic participation in the control of budget non-execution, which involves some changes and adaptations

of the bodies responsible for external control (courts of accounts and legislatures) so that a well-informed public debate on budget execution can be held.

Keywords: Public budget. Fundamental rights. Republic objectives. External control. Budget non-execution.

RIASSUNTO

Questa tesi mira ad analizzare a che punto l'esecuzione del bilancio in Brasile è connessa alla realizzazione dei diritti fondamentali e alla promozione degli obiettivi della Repubblica. Avendo verificato l'esistenza di una discrepanza rilevante tra quell'altra e quest'ultima, l'obiettivo era anche quello di indagare le ragioni causali di questa situazione, nonché di analizzare modelli alternativi di esecuzione del budget, al fine di proporre una soluzione al problema. Supponendo che nella legge di bilancio sono fisse le decisioni politiche che stabiliscono l'ordine di priorità finanziarie per la promozione di questi diritti e obiettivi, inizialmente, si è cercato di verificare se l'esecuzione del budget è conforme alla pianificazione iscritta nella legge. L'ipotesi in esame è che la comprensione del fatto che il bilancio è autorevole porta a una insoddisfacente esecuzione delle spese discrezionali. Analizzando l'esecuzione del bilancio degli stanziamenti di investimenti pubblici del governo federale negli esercizi finanziari dal 2009 al 2018, si è osservato che, di norma, l'esecuzione di tali spese è notevolmente inferiore agli importi autorizzati nel budget. Dato il forte legame tra investimenti pubblici e promozione dei diritti fondamentali e degli obiettivi della Repubblica, si è concluso che la pratica del bilancio brasiliano è in contrasto con gli standard costituzionali. Una volta trovato questo problema, è stato studiato le sue possibili cause, al di là del semplice argomento sulla natura autorevole del bilancio. In questa linea, sono stati evidenziati i seguenti problemi: deficit di razionalità e controllo della contingenza di spesa effettuata dall'amministratore; ricorso alla contingenza di spesa da parte dell'esecutivo come strumento di trattativa politica per ottenere il sostegno parlamentare; la compressione generata negli investimenti dalle spese obbligatorie, in particolare i salari dei dipendenti pubblici, la sicurezza sociale e il debito pubblico; e cattiva gestione. Quindi, sono stati analizzati modelli alternativi di esecuzione del bilancio, compresi quelli internazionali (Cile e Stati Uniti d'America), nonché proposte dottrinali e legislative per modificare l'attuale sistema. La metodologia utilizzata si basava su un approccio qualitativo e quantitativo, con un metodo ipotetico-deduttivo di natura teorica, che è stato sviluppato attraverso ricerche bibliografiche, documentarie e giurisprudenziali. Si è concluso che la pratica dell'esecuzione del bilancio in Brasile è incompatibile con la Costituzione federale del 1988 e che, d'altro canto, il mandatory budget è inadeguato per la realtà brasiliana, è stato proposto un percorso di soluzione che punta sull'approfondimento di partecipazione democratica

al controllo della non esecuzione del bilancio, che comporta cambiamenti e adattamenti degli organi responsabili del controllo esterno (Corte dei Conti e Legislativi) in modo che possa svolgersi un dibattito pubblico ben informato sull'esecuzione del bilancio.

Parole Chiave: Bilancio pubblico. Diritti fondamentali. Obiettivi della Repubblica. Funzioni di Controllo. Non esecuzione del bilancio.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Representação da argumentação para justificar a decisão de não utilizar uma determinada dotação	151
Gráfico 1 – Despesas primárias selecionadas acumuladas em 12 meses (R\$ bilhões).....	96
Gráfico 2 – Evolução Percentual Empenhado por Grupo de Natureza de Despesa – 2006 a 2018	98
Gráfico 3 – Previsão normativa (estadual).....	198
Gráfico 4 – Previsão normativa (municipal)	199
Gráfico 5 – Efetividade (estadual).....	200
Gráfico 6 – Efetividade (municipal)	200
Quadro 1 – Propostas normativas sobre execução orçamentária no cenário político pátrio	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas com Investimentos por função (2009-2018), em R\$ milhões	50
Tabela 2 – Investimento por função – % executado (2009-2018).....	51
Tabela 3 – Poder Executivo – Despesas Discricionárias Correntes: % Mensais Empenhados (2005-2012).....	87
Tabela 4 – Poder Executivo – Despesas Discricionárias de Capital: % Mensais Empenhados (2005-2012).....	88
Tabela 5 – Variação das despesas entre 2016 e 2020 como proporção do PIB....	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AC	Ação Cautelar
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
ASF	<i>Auditoria Superior de la Federación de México</i>
ATRICON	Associação Nacional dos Tribunais de Contas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAP	Custos Anuais da Previdência
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNTC	Conselho Nacional dos Tribunais de Contas
CP	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de inquérito
DGGB	Dívida Bruta do Governo Geral
DIPRES	Direção de Orçamentos
DPEN	Devido Procedimento na Elaboração Normativa
EC	Emenda Constitucional
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
GAO	<i>Government and Accountability Office</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	Instituição Fiscal Independente
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISCs	Instituições Superiores de Controle
JNG	Justificativa para não gastar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Medida Cautelar
MC-REF	Referendo na Medida Cautelar
MS	Mandado de Segurança
NRF	Novo Regime Fiscal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Princípio democrático
PDIR	Princípio ou direito envolvido
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Aluno
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RACOM	Relatório de acompanhamento
RARDP	Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias
RCL	Receita Corrente Líquida
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recuso Especial
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RREOs	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	SOBRE A (IN)COMPATIBILIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	27
2.1	A teoria preponderante do orçamento meramente autorizativo ...	27
2.2	Consequência direta do entendimento do orçamento como meramente autorizativo: a baixa execução orçamentária em investimentos públicos.....	46
2.2.1	<i>Explicação metodológica (por que a análise da execução orçamentária dos investimentos)</i>	46
2.2.2	<i>Análise dos últimos 10 anos de execução orçamentária em investimentos públicos do governo federal.....</i>	50
2.3	Regressividade na arrecadação e nos gastos públicos	56
2.4	A conexão entre o investimento público e a promoção dos direitos fundamentais (especialmente os sociais) e dos objetivos da República	63
2.5	Conexão entre a promoção dos direitos fundamentais sociais e os objetivos da República	69
2.6	A prática orçamentária e o princípio democrático	71
2.7	Conclusão: a prática da execução orçamentária no Brasil é incompatível com a Constituição Federal	73
3	AS POSSÍVEIS CAUSAS DO PROBLEMA DA BAIXA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS.....	79
3.1	O contingenciamento orçamentário	80
3.1.1	<i>Discricionariedade ou arbitrariedade</i>	81
3.1.2	<i>Inevitabilidade ou deficiência no planejamento?</i>	86
3.1.2.1	<i>O jogo entre Executivo e Legislativo na aprovação e execução do orçamento – a insinceridade orçamentária.....</i>	90
3.1.2.2	<i>A compressão nos investimentos gerada pelas despesas obrigatórias: servidores ativos, previdência e dívida pública.....</i>	94
3.1.2.2.1	Com o Novo Regime Fiscal (EC 95/16) o problema tende a se agravar	101

3.2	Ineficácia do gestor	106
3.3	Conclusão parcial.....	108
4	MODELOS ALTERNATIVOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	110
4.1	Experiências internacionais	110
4.1.1	<i>Execução orçamentária no Chile</i>	112
4.1.2	<i>Execução orçamentária nos EUA</i>	122
4.2	Propostas em discussão no Congresso Nacional	129
4.3	Críticas às propostas ligadas ao orçamento impositivo.....	135
4.4	Outras propostas doutrinárias	142
5	DESENHO DE UMA SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA: O CONTROLE DEMOCRÁTICO DA (IN)EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	153
5.1	O entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo afronta a constituição e o orçamento totalmente impositivo é inadequado	154
5.2	A solução passa pelo aprofundamento da democracia.....	155
5.2.1	<i>A importância da mediação de um órgão técnico</i>	164
5.2.1.1	<i>O design dos Tribunais de Contas os habilita para desenvolver o controle democrático da execução orçamentária?</i>	171
5.2.1.2	<i>O aparato normativo atual propicia o controle efetivo e democrático da execução orçamentária?</i>	195
5.2.1.2.1	Parecer prévio e julgamento das contas de governo: local privilegiado para o debate público acerca da execução orçamentária	196
5.2.1.2.2	Mudança de paradigma nas contas de gestão: a necessária responsabilização do gestor ineficaz.....	214
5.2.1.2.3	Os relatórios resumidos de execução orçamentária e o acompanhamento concomitante do nível de execução dos investimentos (controle efetivo das razões do contingenciamento).....	216
5.2.1.2.4	A necessária análise dos resultados da gestão.....	224
6	CONCLUSÃO	232
	REFERÊNCIAS	250

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país considerado em desenvolvimento: apesar de ser a 9ª maior economia do mundo (WORLD BANK, 2019), ocupa a 79ª posição em renda *per capita* (G1, 2016), o 79º lugar no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019), o 57º (de 79 países participantes) no exame do Programa Internacional de Avaliação de Aluno (PISA) (GAMBA; YUKARI; TAKAHASHI, 2019), que mede a qualidade da educação do ensino médio, índice de pobreza extrema de 4,03% (MESQUITA *et al.*, 2015), taxas de homicídio no patamar de 30,5 por 100.000 habitantes (5 vezes maior do que a média mundial de 6,1) (CARTA CAPITAL, 2019), cerca de 16,5% (35 milhões de pessoas) da população sem acesso a água tratada e aproximadamente 47,6% (cerca de 100 milhões de pessoas) sem acesso a coleta de esgoto (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018). É possível, portanto, afirmar que o País ainda tem muito a avançar em matéria de direitos sociais – saúde, educação, moradia, lazer, alimentação, segurança e assistência social.

Nesse panorama de grandes desafios a enfrentar em busca de um desenvolvimento econômico que se mostre inclusivo, promotor de bem-estar geral e sustentável, parece fundamental lançar um olhar atento acerca das escolhas sobre como distribuir os limitados recursos públicos obtidos da população, especialmente mediante a cobrança de tributos. Ganha, então, enorme relevância a análise acerca das normas orçamentárias, nas quais estão espelhadas as prioridades alocativas realizadas pela sociedade por intermédio de seus representantes eleitos.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê um procedimento específico para a elaboração da lei orçamentária, em razão da sua complexidade e importância. Sem olvidar que esse procedimento pode ser aprimorado (o que pode ser resultado de alterações no processo em si – ampliando as possibilidades de participação da população –, de aprimoramento técnico da sua proposição, de melhora nos níveis de cidadania e controle social), a presente tese se ocupa da fase seguinte, qual seja, a execução orçamentária. A principal pergunta que norteia a nossa investigação é: em meio aos desafios que se colocam para o desenvolvimento inclusivo e sustentável do País, a execução orçamentária tem se prestado a promover os direitos fundamentais e os objetivos da República?

Com efeito, para além das disputas ideológicas, a Constituição estabelece objetivos a serem alcançados e direitos fundamentais a proteger e promover. Existe, pois, um norte a orientar as ações estatais. O que se pode debater são os meios para alcançar os fins constitucionalmente estabelecidos, mas não os próprios fins. E se a atividade estatal se conduz de modo desviante desses fins, esta demanda correções para reconduzi-la ao seu alvo.

No procedimento legislativo de discussão e aprovação da lei orçamentária, são debatidos e decididos os montantes de recursos que serão destinados para a consecução das necessidades, bens, interesses e direitos de toda a sociedade. Diante de recursos limitados, é realizada uma ponderação democrática acerca de como utilizá-los: na área da saúde, deve-se destinar mais recursos para a construção de grandes hospitais ou para a formação de equipes itinerantes focadas em Medicina preventiva? Na Educação, devem ser canalizadas mais somas para edificar e manter mais universidades públicas ou aumentar a abrangência do crédito universitário? Na segurança pública, quanto se deve investir em equipar o policiamento repressivo e quanto se deve destinar ao incremento da atividade de inteligência? Qual deve ser a medida adequada das metas fiscais, de modo que a busca pela responsabilidade fiscal seja um meio, e não um empecilho, para a promoção sustentável dos direitos fundamentais?

Esses e outros pontos difíceis e essenciais são equacionados na lei orçamentária. Ao estabelecer o montante a ser destinado a cada ação estatal, o legislador está, na verdade, atribuindo um determinado grau de importância ao interesse, bem ou direito ao qual ela está conectada. Por isso se pode afirmar que, ao examinar o orçamento, conseguimos captar o nível de atenção que o legislador atribuiu à promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionalmente previstos para o Estado.

Uma vez aprovada a lei orçamentária e fixadas as despesas para o exercício, ou, noutras palavras, estabelecida a pauta de prioridades alocativas dos recursos públicos, é de se perguntar: a execução do orçamento pelos agentes estatais se dá nos moldes em que foi democraticamente fixada? Ou seja, as prioridades alocativas voltadas à concretização dos direitos fundamentais e objetivos da República são executadas nos moldes do que foi previamente decidido na lei orçamentária? Em última instância, e essa é a grande pergunta à qual esta tese busca responder: a execução orçamentária no Brasil é compatível com a Constituição

Federal de 1988? Fosse positiva a resposta, o assunto não careceria de maiores desdobramentos, limitando-se a tese ao desenvolvimento do percurso metodologicamente traçado para se chegar a essa conclusão.

Por outro lado, em sendo negativa a resposta (e já adiantamos que essa é a conclusão à qual nos conduziu a pesquisa), é preciso, além de demonstrar por fatos e argumentos o porquê desse entendimento, investigar as causas que levam a execução orçamentária a desviar-se do traçado constitucional, analisar as alternativas existentes e, ao fim, propor rumos para a sua correção. Eis os objetivos aos quais se propõe a presente tese.

A prática administrativa brasileira é calcada no entendimento de que a lei orçamentária é meramente autorizativa¹, quer dizer, o executor do orçamento não está obrigado a realizar todas as despesas nele previstas, o que tem sido objeto de críticas, tanto no meio acadêmico quanto no político. Analisando os dez últimos exercícios financeiros do governo federal, concluímos que, de fato, via de regra, a execução dos investimentos públicos (essa escolha metodológica será devidamente explicada em 2.2.1) se dá em montante substancialmente inferior ao que foi fixado no marco legal. Ora, em apertada síntese, se os direitos fundamentais e objetivos da República dependem de ações estatais para serem concretizados, se essas ações estatais demandam gastos e se o modo de estabelecer o montante desses gastos é via aprovação do orçamento, logo, não realizar esses gastos em sua plenitude é, em última análise, limitar a promoção desses direitos e a consecução desses objetivos.

Na tentativa de solução do problema, o embate teórico se dá no campo da análise do caráter impositivo ou autorizativo do orçamento. Há quem defenda a natureza impositiva do orçamento, criticando a antiga doutrina de Laband (2012), segundo a qual a lei orçamentária seria lei apenas em sentido formal. Há também os que defendem a necessidade de mudança constitucional para que o orçamento seja tornado de execução obrigatória.

De nossa parte, buscamos ultrapassar essa discussão e mudar o foco do debate para solucionar o problema da baixa execução orçamentária, especialmente dos investimentos públicos. Entendemos que não faz sentido considerar que o

¹ Apesar do caráter autorizativo da prática orçamentária, mudanças, inclusive constitucionais, vêm sendo introduzidas no ordenamento jurídico no sentido de aumentar o grau de impositividade – emendas constitucionais 86/15, 100/19 e 102/19.

orçamento é uma lei apenas formal, por “autorizar”, e não determinar, que uma despesa seja realizada. Ora, o comando da norma orçamentária, como o de várias outras leis, inclusive as penais, veicula uma proibição: é vedado gastar além do montante “X” em uma determinada ação estatal. E, como qualquer norma proibitiva, no âmbito do que ela não proíbe, autoriza. Assim, o que obriga a realização das despesas são outras normas, inclusive as constitucionais, especialmente as que veiculam direitos fundamentais e objetivos estatais.

Com isso em mente, e levando em consideração os motivos de ordem prática que conduzem à baixa execução orçamentária dos investimentos públicos (em especial, o jogo político entre o Executivo e o Legislativo, a compressão imposta pelos gastos obrigatórios e a gestão defeituosa), damos um passo além no debate acima referido e deslocamos o eixo da questão para o controle externo da fase executória do orçamento realizado pelo Parlamento e Tribunal de Contas. Partindo da ideia de que a democracia não se esgota na eleição dos representantes populares, mas se desdobra no contínuo acompanhamento, fiscalização e possibilidade de contestação das ações governamentais, desenvolvemos argumentação no sentido de demonstrar que a solução para o problema encontrado passa por um aprofundamento da democracia, o qual se pode dar mediante um debate público bem informado acerca da (in)execução orçamentária.

Acreditamos que esse deslocamento do eixo da discussão acadêmica, bem como a análise acerca da aptidão das instituições mencionadas (Tribunal de Contas e Legislativo) tanto para promover como para ser palco desse debate público bem informado acerca da execução orçamentária, são as principais contribuições originais da presente tese.

Nesse sentido, com vistas a perpassar todos os objetivos e pontos aqui levantados e pavimentar o caminho para a proposta final, dividimos o trabalho em quatro capítulos (além da introdução e da conclusão). No capítulo 2, buscamos já responder à indagação essencial de saber se a prática orçamentária brasileira é compatível com a Constituição Federal de 1988. Para tanto, analisamos a celeuma em torno do caráter impositivo ou autorizativo do orçamento, a fim de identificar em que ponto se situa a prática nacional. Em seguida, coletamos dados acerca da execução orçamentária dos últimos dez exercícios financeiros do governo federal, onde constatamos, via de regra, uma realidade de baixa execução orçamentária em investimentos públicos, inclusive naqueles relacionados aos direitos fundamentais

sociais. Em segmento posterior, cuidamos de demonstrar a forte ligação entre a realização de investimentos públicos e a promoção dos direitos fundamentais e objetivos da República. Ademais, também buscamos demonstrar o elo entre os direitos fundamentais sociais e esses mesmos objetivos. Adiante, discorreremos sobre como a prática orçamentária vigente afronta o princípio democrático. Todo esse caminho pavimentou a conclusão de que a execução orçamentária no Brasil ocorre de modo incompatível com a CF/88.

Constatado o desvio da práxis em relação aos ditames constitucionais, cuidamos, no capítulo 3, de examinar os motivos que conduzem a essa situação. Entendemos que não é suficiente afirmar que o fato de o orçamento ser autorizativo leva o gestor a não o realizar em plenitude. É preciso ir além e descobrir por que, dada a autorizatividade do orçamento, ele “opta” por não executá-lo de modo integral. Nessa esteira, pesquisamos sobre o instituto do contingenciamento, disciplinado no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Analisamos o seu regime jurídico e se a sua realização, na prática, se dá nos moldes nele estabelecidos. Buscamos investigar se a sua realização costuma suceder em moldes racionais, vale dizer, amparada em critérios sustentáveis argumentativamente.

Constatando uma realidade de déficit de racionalidade, aprofundamos a investigação a fim de verificar que fatores contribuem para isso. Nessa linha de análise, estudamos a utilização do (des)contingenciamento como meio de barganha política para a aprovação de medidas de interesse do governo, a compressão das despesas de investimento pelas despesas obrigatórias, especialmente, previdência, folha de servidores e dívida pública.

Complementando a pesquisa, abordamos os efeitos do Novo Regime Fiscal (NRF) relativamente à compressão dos investimentos. Por fim, averiguamos a hipótese de que a baixa execução orçamentária dos investimentos pode não se dar exclusivamente em razão do contingenciamento efetuado pelo chefe do Executivo, mas também por deficiências de gestão dos dirigentes dos diversos ministérios, secretarias, autarquias, etc.

Verificados o problema e as suas possíveis causas, passamos a, no capítulo 4, examinar criticamente as principais propostas de solução disponíveis. Desta feita, confrontamos dois exemplos de experiência estrangeira com sistemas opostos de execução orçamentária: o Chile e os EUA. O primeiro é um exemplo de

país latino-americano, com relativo êxito em termos de desenvolvimento humano² e que adota o modelo autorizativo de execução orçamentária. Já os EUA são o modelo paradigmático de execução orçamentária impositiva.

Prosseguindo na análise, a fim de nos situarmos no debate político nacional acerca do tema, realizamos um apanhado das principais propostas de mudança constitucional e também legais acerca da execução orçamentária, ocasião na qual percebemos que as discussões, via de regra, giram em torno da questão “orçamento impositivo vs. autorizativo”. Exceção feita ao recentíssimo “pacote” de propostas de emendas constitucionais (ECs) – 186/19, 187/19 e 188/19 – concebido pela equipe econômica do atual Governo, as quais, passando ao largo dessa questão, buscam, dentre outros pontos, equacionar uma das causas da baixa execução dos investimentos públicos, qual seja, o crescimento das despesas primárias obrigatórias.

Ainda no capítulo 4, realizamos um exame crítico acerca da importação pura e simples do modelo norte-americano para a realidade administrativa brasileira, enfocando os riscos dessa medida sem a solução das causas apontadas no capítulo 3. Também analisamos criticamente as recentes emendas constitucionais 86/15 e 100/19 (complementadas pelas ECs 102/19 e 105/19), as quais estabeleceram a obrigatoriedade de execução orçamentária das emendas parlamentares individuais e de bancada, respectivamente.

Finalizando o capítulo, repassamos criticamente duas propostas doutrinárias que já enxergam um grau de impositividade orçamentária no ordenamento jurídico brasileiro: uma que vislumbra a existência de uma norma implícita de execução obrigatória dos direitos sociais no que tange ao mínimo existencial (GRADVOHL, 2017), e outra prescrevendo existir, pelo menos, uma obrigatoriedade mínima no orçamento, a qual se traduz no dever de motivar a decisão de não gastar (MENDONÇA, 2010).

Apesar de termos alguns pontos de convergência com as referidas propostas, apontamo-lhes alguns limites teóricos e práticos, o que nos conduz ao capítulo 5, no qual esboçamos um caminho de solução para o multicitado problema da baixa execução orçamentária dos investimentos públicos. Partindo da constatação de que o orçamento simplesmente autorizativo tem dado ensejo a uma situação de

² O Chile ocupa a 42ª segunda posição no *ranking* de IDH segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sendo considerado um país com desenvolvimento humano muito alto (CONCEIÇÃO *et al.*, 2019, p. 25).

incompatibilidade entre a execução orçamentária e a CF/88, ao passo que o orçamento impositivo parece ser inadequado à realidade brasileira, pelos riscos que encerra, vislumbramos que a solução passa pelo aprofundamento da democracia, entendida aqui de maneira mais ampla, extrapolando o momento eleitoral.

Assim, partindo de contribuições teóricas contemporâneas³, percebemos uma forte ligação entre o controle da execução orçamentária e a concepção de uma democracia contínua, aberta às reivindicações dos cidadãos acerca de seus direitos e à contestabilidade das decisões governamentais. Sem olvidar a importância do controle social, analisamos as dificuldades e obstáculos para a sua plena realização, refletindo, então, acerca da necessidade da mediação de um órgão técnico, tanto para fomentar, quanto para ser palco do debate público bem informado acerca da execução orçamentária.

Nessa linha, analisamos se o desenho institucional dos Tribunais de Contas era adequado para essa tarefa, o que nos levou a refletir sobre as garantias institucionais dessas Cortes e de seus membros, bem como sobre a forma de recrutamento destes e a própria composição do colegiado. A possível criação de um órgão de controle externo nos moldes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também foi tematizada. Na sequência, buscamos examinar se o aparato normativo existente era satisfatório para levar a bom termo a tarefa de promover o debate público sobre a execução orçamentária. Analisamos os procedimentos de emissão de pareceres prévios acerca das contas do chefe do Poder Executivo, bem como o de julgamento dessas mesmas contas pelo Parlamento. Pontos como a necessidade de oitiva prévia do chefe do Executivo bem como a realização de audiências públicas foram debatidos. Algumas mudanças legais e constitucionais foram propostas.

Discorreremos, também, sobre uma mudança necessária de paradigma no julgamento das contas de gestão dos administradores públicos, a qual deve atribuir um desvalor à conduta de quem, por atuação administrativa defeituosa, deixa de executar orçamento sem motivos razoáveis para tanto. O acompanhamento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), ampliando o foco para abranger não só a execução orçamentária fora dos limites fiscais, mas também a dissonante do regime jurídico do contingenciamento, também foi objeto de análise. Por fim, abordamos o tema da necessária conexão, na análise das contas (tanto de

³ Ver Rousseau (2019), Pettit (2002), Rosanvallon (2009, 2015a, 2015b) e Dworkin (2008).

governo, quanto de gestão), do nível de execução orçamentária com o atingimento de metas e resultados programados.

Quanto à metodologia, utilizamos uma abordagem qualitativa e quantitativa, de método hipotético-dedutivo, de natureza teórica, a qual foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, amparada em consultas a normas constitucionais, textos legais, doutrinas, decisões judiciais, decisões e relatórios de tribunais de contas, e dados sobre a execução orçamentária disponíveis em portais governamentais.

2 SOBRE A (IN)COMPATIBILIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 A teoria preponderante do orçamento meramente autorizativo

As leis orçamentárias são normas vitais para uma nação. Acertadamente, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Britto pontuou ser a lei orçamentária “[...] a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição” (STF, ADI 4.048 MC, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008, DJe 22/08/2008, p. 92). Com efeito, se, conforme demonstraram Holmes e Sustain (1999), todos os direitos demandam custos, até mesmo os direitos fundamentais ditos de primeira dimensão⁴, a norma que fixa como essas despesas serão distribuídas no curso do exercício financeiro só pode mesmo ter uma posição destacada.

Entretanto, ao lado dessa grande relevância, do ponto de vista ideal, a norma orçamentária padece de uma fraca eficácia na prática, o que, acaba diminuindo a sua importância. Conforme verificaremos no tópico seguinte, há, de modo geral, uma baixa execução orçamentária dos investimentos públicos inicialmente previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). De fato, o entendimento que predomina na teoria e prática orçamentária brasileira é o de que a norma orçamentária tem natureza meramente autorizativa; quer dizer, existiria uma discricionariedade na realização ou não das despesas nelas previstas. A lição de Torres (2000, p. 76-77) bem sintetiza essa compreensão majoritária⁵:

⁴ Mesmo esses direitos, que exigem, a princípio, uma abstenção estatal a fim de serem preservados, precisam de um aparato institucional apto a garantir o seu exercício, seja para defender os cidadãos contra as ofensas efetuadas por outros particulares, seja para protegê-los contra ações abusivas do próprio poder público, o que exige o aparelhamento do Judiciário, Exército, Polícias, Corpo de Bombeiros etc., de modo a coibir essas violações e ameaças.

⁵ Nesse sentido, também Harada (2014, p. 94): “[...] o orçamento anual regulado na Constituição é meramente autorizativo. É verdade que a sua execução é regida pelo princípio da legalidade. Nada pode ser gasto sem prévia fixação da despesa correspondente na LOA. Porém, é importante deixar claro que execução de despesa previamente autorizada pelo Legislativo não significa obrigatoriedade de o Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas diferentes dotações”. Mesmo autores que discordam da tese de que o orçamento é meramente autorizativo reconhecem que esse é o entendimento majoritário. Nesse sentido, Nicolle Santos (2015, p. 299), Weder de Oliveira (2015, p. 393) e Mendonça (2010, p. 73). Há, entretanto, um número considerável de autores nacionais que reputam o orçamento como impositivo. Nesse sentido, Oliveira (2014, p. 560): “Se o montante das receitas equivale ao das despesas previstas, o cumprimento exato do orçamento torna-se obrigatório. Apenas poderá haver o contingenciamento na hipótese de não realização das receitas”. Ver, também, Dallari (2011, p. 325), Meirelles (1998, p. 569), Domingues (2008, p. 324), Weder de Oliveira (2015,

A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. Tem sido defendida, entre nós, principalmente sob a influência da obra de Jéze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e de várias escrituras constitucionais. É bem verdade que a dicotomia entre lei formal e lei material, nos outros campos do direito, vem sendo asperamente criticada, pois enfraquece o princípio da legalidade e produz o agigantamento das atribuições do Executivo, deixando indefinido e incerto o contorno dos direitos da liberdade, que compõem o aspecto materialmente legislativo excluído da competência da Administração; mas, em tema de orçamento, ainda é importante, eis que visa a retirar da lei ânua qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos para terceiros, sem implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo no que pertine aos limites do endividamento e das renúncias de receita.

Convém, nesse momento, fixar o que se entende por orçamento autorizativo e impositivo. Ou, em outro giro, quando é possível afirmar que se está diante de um orçamento autorizativo ou impositivo. Para responder adequadamente a essa perquirição, precisamos descer à própria estrutura normativa da lei orçamentária anual. Não é nossa intenção enveredar por uma reflexão mais densa a esse respeito, pois este não é um trabalho de teoria geral do Direito (ou, mais especificamente, teoria geral da norma).

Algumas considerações acerca da natureza da norma de orçamento, no entanto, são necessárias. Sobre o tema, teve grande influência mundial a tese de Paul Laband, no final do século XIX, que considerava o orçamento uma lei apenas em sentido formal. Afirmava Laband (2012, p. 28):

Vistas así las cosas, es de meridiana claridad que el Presupuesto no contiene, por lo regular, principios jurídicos y que, por tanto, no es una ley en el sentido material de la palabra. El Presupuesto es una cuenta y, por cierto, una cuenta que no se refiere a gastos e ingresos ya realizados, sino a los gastos e ingresos que se esperan en el futuro, constituyendo por tanto lo que se llama una estimación previa. Tiene su correspondencia plena con la cuenta que se ha de presentar anualmente, una vez concluido el ejercicio anual administrativo, sobre los ingresos e gastos efectivos. Una cuenta, sin

p. 401). Abraham (2015, p. 305-306) defende que o orçamento no Brasil é híbrido: “[...] parcialmente autorizativo e parcialmente impositivo. Se, por um lado, há despesas que são, por lei ou pela Constituição, obrigatoriamente executáveis, há também uma fatia do orçamento público que pode não ser executada, sofrendo contingenciamento a critério do Poder Executivo, desde que devidamente justificado, seja pela alteração no planejamento e nas prioridades, seja por necessidade de equilíbrio fiscal”. Mendonça (2010, p. 343), não obstante extrair da Constituição elementos que permitem atingir a conclusão pela “vinculatividade” do orçamento, pondera que, no mínimo, todas as decisões orçamentárias sejam motivadas: “Apesar disso (da constitucionalidade de um sistema de vinculação orçamentária autêntica), é possível cogitar de uma solução ainda mais simples: todas as decisões orçamentárias da Administração devem ser motivadas. Considera-se que tal solução encontra-se aquém do mínimo constitucional, mas, ainda assim, representaria considerável avanço em relação à prática atual”.

embargo, no contiene reglas – y mucho menos reglas de Derecho –, sino hechos; [...] Por lo general, el Presupuesto no fundamenta la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar gastos, sino que, más bien, la presupone y se limita a recoger sus resultados financieros.

Como observa Scaff (2018, p. 72), “Fez escola em vários países essa concepção sobre a natureza jurídica da lei orçamentária de Paul Laband, entre lei formal e lei material”. E a doutrina labandiana está na raiz do entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo, uma vez que não veicula obrigações jurídicas. Essa noção do orçamento como lei apenas em sentido formal, entretanto, tem sido fortemente desautorizada. Como bem ensina Scaff (2018, p. 234):

Parte-se da óbvia constatação de que a lei orçamentária é uma *lei*. O debate entre o sentido *formal* e o *material* da lei orçamentária pertence à história do direito financeiro, distinção criada pela teoria de Paul Laband decorrente das lutas entre o monarca e o parlamento alemão, nas guerras externas da época da unificação alemã e sob o seio teórico do *constitucionalismo monárquico*. Nas palavras de Canotilho, analisando a díade entre *lei formal* e *lei material*: “a doutrina do duplo conceito de lei era filha de sua época”. Ferreiro Lapatza, após debater esses conceitos, afirma que o orçamento “é lei em sentido material e formal. Disciplina a atuação da administração para a realização do gasto público”. Esse é o entendimento adotado por Estevão Horvath, Francisco Sergio Rocha, Eliana Neme e David Araújo, Celso de Barros Correa Neto, Basile Christopoulos e Luiz Fux, que analisam as decisões sobre o controle de constitucionalidade da norma orçamentária pelo Supremo Tribunal Federal, envolvendo o debate acerca de sua caracterização como norma formal ou material, dentre outros aspectos.

Do ponto de vista jurisprudencial, o STF entendia que o orçamento não era dotado de generalidade e abstração, características ínsitas às leis, não podendo, assim, a lei orçamentária sequer ser objeto de controle de constitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (STF, ADI 2.484 MC, Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 19/12/2001, DJ 14/11/2003, p. 2452).

O STF, entretanto, tem mudado sua posição acerca do tema, como demonstra a paradigmática decisão da ADI 4.048 MC, de cuja ementa extraímos o seguinte trecho:

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (STF, ADI 4.048 MC, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008, DJe 22/08/2008, p. 55).

Nessa decisão, o Supremo não fixou peremptoriamente entendimento sobre a natureza formal ou material da lei orçamentária. Limitou-se a afirmar que o fato de um ato do Legislativo operar efeitos concretos não é suficiente para lhe subtrair do controle do Tribunal acerca da compatibilidade com a Constituição Federal.

Se a distinção entre lei formal e material está sendo ultrapassada, resta uma indagação: que tipo de norma jurídica é a lei orçamentária? Segundo tradicional classificação de Alexy (2002, p. 83), as normas jurídicas podem ser de duas espécies: regras ou princípios.⁶ Os princípios são mandados de otimização, que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes (ALEXY, 2002, p. 86). Assim, a título de ilustração, o direito à liberdade de expressão deve ser realizado na maior medida possível, sendo balizado por outros direitos que eventualmente a ele podem se contrapor (limitação jurídica), como o direito à intimidade, por exemplo, ou pelas próprias circunstâncias fáticas, como a possibilidade de acesso à internet.

Já as regras são normas que prescrevem uma determinada consequência para uma dada situação, obedecendo à lógica do tudo ou nada (DWORKIN, 2002, p. 36). Se alguém matar outrem, fará incidir a norma penal que estabelece a proibição de matar e a consequência da sua infração – reclusão de 6 a 20 anos, conforme art. 121 do Código Penal (CP). Se não incorrer em nenhuma outra regra que preveja uma exceção à regra geral (como as excludentes de ilicitude), a sanção prevista deve ser aplicada ao infrator.

⁶ É importante registrar o fato de que existe um intenso debate, especialmente em âmbito nacional, onde surgiram outras teorias para a diferenciação entre princípios e regras, algumas das quais, inclusive, criticam a distinção ora exposta (ÁVILA, 2011, p. 93-98; NEVES, 2013, p. 63-88), propondo alternativas à classificação binária com inserções de parâmetros que caracterizem normas de natureza híbrida (NEVES, 2013, p. 105), por exemplo. Malgrado a existência de réplicas (SILVA, 2003, p. 607; SILVA, 2016, p. 98) e até tréplica (NEVES, 2019, p. 269) enriquecendo a discussão, tal aprofundamento não se encontra no escopo da tese, assim como sua supressão não afeta os propósitos desta investigação.

A pergunta que se faz é: que tipo de norma é a lei que prevê as receitas e fixa as despesas? Seria regra ou princípio? Ou faria parte de um terceiro gênero?

Com efeito, o art. 165, § 8º, da CF/88, estabelece que a lei orçamentária não conterá dispositivo diverso da previsão da receita e da fixação da despesa. Com base nessa prescrição constitucional, tem-se defendido o caráter autorizativo das normas orçamentárias (ABRAHAM, 2015, p. 300).

Entendemos que a questão de considerar a norma orçamentária como autorizativa é uma questão de perspectiva, de direcionamento do olhar. Com efeito, a norma orçamentária que fixa a despesa se apresenta como uma regra com a seguinte estrutura: “é proibido gastar além de X”⁷. Não se trata de uma norma que estabelece um dever de gastar “X”, mas uma proibição de gastar mais do que “X”. Dessa forma, é correto afirmar que a norma orçamentária, “sozinha”, é uma “autorização” para que se gaste até um determinado montante e uma “proibição” para despender além dele em uma determinada ação governamental.⁸

É interessante novamente recorrer ao paralelo com o Direito penal. As normas penais também fixam proibições. Por outro lado, do ponto de vista estritamente penal, o que não está tipificado como crime está autorizado. Tomemos como exemplo a conhecida norma do art. 121 do CP, que prevê o crime de homicídio: ela descreve a conduta – “matar alguém” – e a sanção correspondente – “reclusão de 6 a 20 anos”. Com efeito, o comando que se pode extrair do texto normativo seria: “é proibido matar alguém”. Por outro lado, essa norma “autoriza” uma série de condutas, desde que não culminem com o resultado morte, como, por exemplo, dar um susto em alguém⁹; e ninguém reputa as normas penais como meramente autorizativas com base nisso, tampouco se afirma que são leis apenas em sentido formal.

Da mesma maneira, dependendo do ângulo que se observe, a norma orçamentária é, por um lado, autorizativa, pois permite que se gaste em uma determinada ação. O art. 167, I, da CF/88, ao vedar “[...] o início de programas ou

⁷ Estabelece o art. 167, II, da CF/88, que é vedada “[...] a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (BRASIL, 1988, art. 167, II).

⁸ Situação mais complexa se encontra nas regras orçamentárias de previsão de receitas. Como não vigora mais no Brasil o princípio da anualidade, segundo o qual os tributos só poderiam ser cobrados se previstos no orçamento, as receitas não dependem da previsão orçamentária para serem efetivadas. Nesse caso, tratam-se de normas meramente estimativas. Entretanto, o foco deste trabalho é a análise das normas orçamentárias fixadoras de despesas.

⁹ É claro que a análise do que se é autorizado a fazer do ponto de vista penal deve levar em conta todas as normas penais conjuntamente, e não só um dispositivo específico.

projetos não incluídos na lei orçamentária anual” (BRASIL, 1988, art. 167, I), estabeleceu uma regra segundo a qual não pode haver gasto público sem prévia fixação orçamentária. Vista, porém, de outro ângulo, a norma orçamentária estabelece um comando que veicula uma proibição, qual seja, a de gastar acima do que nela está previsto. Corroborando essa compreensão, observa Torres (2014, p. 350):

A aprovação do orçamento equivale à confirmação legislativa de gastos a serem implementados pelo Estado. Logo, como eficácia da lei que o veicula, resta proibida a assunção de despesa nova após sua aprovação, quando não contemplada no inteiro teor do orçamento, mediante proibição de conduta diversa por parte de toda a Administração.

Sendo a função da norma orçamentária permitir a realização do gasto público e fixar o seu montante máximo, disso decorre que ela, por si só, não gera obrigações, dependendo de outras normas para que as receitas e despesas ali previstas se efetivem. Assim, se não houver uma norma estabelecendo o contrário, prevalece a discricionariedade na execução da dotação. Isso não quer dizer, como já observamos, que a norma orçamentária seja desprovida de cogência, pois obriga a que o gasto seja, no máximo, no montante por ela estabelecido.

Se a estrutura da norma orçamentária é uma autorização de gasto até um determinado limite, o que caracterizaria um orçamento impositivo? Quando se fala em orçamento impositivo, o que se tem, na verdade, é que existe uma norma geral, constitucional ou infraconstitucional, que determina que as despesas fixadas na lei orçamentária devem ser executadas obrigatoriamente. Nos EUA, exemplo paradigmático de adoção do sistema impositivo de execução orçamentária, existe uma lei, o *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, que subordina o cancelamento de dotações (rescission) e o retardamento (deferral) à aprovação do Congresso (SCHICK, 2000, p. 250).

Assim, o chefe do Executivo não pode simplesmente deixar de realizar ou retardar a execução de uma despesa de modo discricionário. Precisa submeter a decisão de não gastar ao Parlamento. Por isso se diz que o orçamento norte-americano é impositivo – não porque a norma orçamentária que fixa a despesa traz um comando de que ela seja obrigatoriamente realizada, mas porque existe uma outra norma, de caráter geral, que retira do Executivo o poder de, a seu critério, não realizar o gasto previsto. Dito de outra maneira, se não houver um comando em sentido contrário, a norma orçamentária seguirá o seu curso normal de permitir a realização

da despesa até um determinado montante (mas não de impor que ela seja realizada integralmente) e proibir o dispêndio além dele.

Concluimos, então, que a norma orçamentária é, por natureza, autorizadora de que uma despesa seja realizada até um determinado montante e proibitiva de gasto além dele; e que o critério para saber se um orçamento é impositivo ou autorizativo é a existência de outra norma (não necessariamente constitucional) que determine a execução obrigatória das dotações fixadas. Resta-nos responder à indagação: como, então, se classifica o orçamento brasileiro? A pergunta pode ser reformulada nos seguintes termos: existe alguma norma no ordenamento pátrio que determina a execução obrigatória das despesas constantes na lei orçamentária?

Analisando a Constituição Federal, verificamos a existência de normas que determinam vinculações de receitas a determinadas despesas – art. 198, § 2º (para ações e serviços de saúde); art. 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino); arts. 79 e 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza); arts. 158 e 159 (para transferências obrigatórias intergovernamentais) –, normas determinando a execução obrigatória de despesas oriundas de emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, instituído pela EC nº 86/15) e de bancada (art. 166, § 12, instituído pela EC nº 100/19), bem como estabelecendo “[...] o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 1988, art. 165, §§ 10 e 11, incluídos pelas ECs 100 e 102/19).

Quanto ao primeiro grupo, entendemos que as normas que estabelecem vinculações de receitas a determinadas despesas não são suficientes para determinar a execução obrigatória destas, não se podendo falar em orçamento impositivo em virtude delas. Apenas estabelecem que determinados percentuais da arrecadação sejam destinados a determinados fins. A norma que estabelece a vinculação, porém, não é suficiente, por si só, para determinar a realização do gasto. A vinculação de receitas a despesas diz mais respeito à rigidez do orçamento do que à sua impositividade.

Nos casos dos gastos mínimos em educação e saúde, pode-se perceber até uma certa impositividade, mas não exatamente nos termos em que um orçamento impositivo é entendido. É que, nesse caso, fica estabelecido um montante mínimo a

ser executado em saúde e educação, o que não impede que despesas nessas duas áreas continuem sendo contingenciadas no que toca aos gastos além do piso constitucional. Destarte, é possível, por exemplo, que a lei orçamentária da União preveja um montante de gastos em educação na ordem de 17% da receita corrente líquida em um exercício, mas só sejam efetivamente executados 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) até o final dele; ou seja, o montante mínimo exigido constitucionalmente foi atingido (art. 198, § 2º, I), mas se deixou de realizar parte das dotações inicialmente previstas. Pode-se falar em uma impositividade fraca nessa área. No tópico 2.2.2., observamos uma série de exercícios financeiros em que o nível de execução orçamentária (proporção entre o que foi previsto inicialmente o que foi de fato executado) de investimentos nessa Pasta foi consideravelmente baixo.

Por fim, analisemos as emendas constitucionais que determinam a execução obrigatória do orçamento em relação a algumas espécies de despesa. Primeiramente, a emenda constitucional 86/15 determina a execução obrigatória das dotações veiculadas por emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior (art. 166, § 11, CF/88). Entretanto, a própria Emenda estabeleceu algumas exceções à obrigatoriedade da execução, ou válvulas de escape: a) quando houver impedimento de ordem técnica; b) se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá comprometer o atingimento da meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Quanto à primeira exceção, a Emenda estabeleceu, inicialmente, uma sistemática de submissão da justificativa do impedimento técnico ao crivo do Parlamento (§§ 14 e 15 do art. 166 da CF/88). Posteriormente, contudo, a EC 100/19 modificou substancialmente a sistemática, suavizando-a e retirando a necessidade de submissão ao Legislativo.¹⁰ Quanto à segunda válvula de escape, como se verifica da redação da própria emenda, há uma externalidade (possibilidade de comprometimento das metas fiscais) que possibilita o contingenciamento das dotações sem a autorização do Parlamento.

Portanto, embora haja uma carga de impositividade na referida Emenda Constitucional, ela se rarefaz, apresentando uma sistemática muito parecida com a

¹⁰ “Art. 166. [...] § 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela EC 100/19)” (BRASIL, 1988, art. 166, § 14).

da própria LRF (art. 9º). Examinemos agora, ainda que rapidamente, essa sistemática (aprofundaremos o tema do contingenciamento previsto na LRF no capítulo seguinte) e vejamos se ela induz realmente a impositividade das normas orçamentárias e, ao final, concluiremos o raciocínio correlacionando-a com a EC 86/15. O art. 9º, *caput*, da LRF estabelece:

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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000, art. 9º).

Há quem argumente que o referido dispositivo, ao estabelecer, como condição para o contingenciamento, a potencial frustração de receitas capazes de comprometer as metas fiscais, teria tornado o orçamento brasileiro impositivo. Nesse sentido, argumenta Weder de Oliveira (2015, p. 403):

Noutra variante, *ainda menos impositiva*, seria o Poder Executivo autorizado a reduzir o ritmo de liberação de dotações e recursos financeiros, bem como a não execução de ações, segundo critérios fixados na lei orçamentária ou em outros tipos de legislação, sempre que houvesse, justificadamente, expectativa de frustração de arrecadação, ou de não cumprimento de metas fiscais, fixadas em lei. Esse nos parece ser o modelo no qual se encaixaria o sistema brasileiro após a Lei de Responsabilidade Fiscal, por conta do disposto no seu art. 9º:

Nesse mesmo senso, defendendo a impositividade do orçamento brasileiro com esteio na LRF¹¹, argumenta Lochagin (2016, p. 130-131):

Antes da previsão normativa, a decisão governamental de não gastar se fundamentava, evidentemente, no caráter autorizador da lei de orçamento. Como o orçamento estabelece tetos, e executar a despesa é uma decisão administrativa tomada apenas e tão somente pelo governo, deixar de realizar despesas não obrigatórias não constituía senão uma faculdade inerente aos poderes do Executivo. Se o Executivo se visse na iminência de realizar determinada política fiscal restritiva dos gastos, bastava-lhe bloquear a liberação dos recursos com fundamento nestas prerrogativas. O que a Lei de Responsabilidade Fiscal fez, porém, foi introduzir o dever de promover a limitação de empenho conforme a programação da execução financeira, referindo-se apenas a essa possibilidade. Negados tais poderes governamentais imanentes, a limitação de empenho afigura-se impossível fora dos casos de ajuste fiscal, porque não expressamente autorizada, na atual sistemática legal.

¹¹ Nessa mesma linha, Scaff (2016).

Conforme observaremos no próximo capítulo, entretanto, na prática, não é isso que tem prevalecido, uma vez que o chefe do Executivo realiza o contingenciamento de maneira discricionária, até mesmo arbitrária. Nesse sentido, observa Lima (2003, p. 8)¹²:

Tal entendimento, contudo, não é o que tem prevalecido. Na prática, não se observam alterações – desde o advento da LRF – no modo de proceder do Poder Executivo quanto à implementação ou não de determinados créditos orçamentários. Prevalece, em síntese, a interpretação de que o orçamento é meramente autorizativo e que determinado crédito orçamentário pode não ser executado por discricionariedade do Poder Executivo.

Nessa esteira, embora defenda a impositividade do orçamento desde o advento da LRF, Weder de Oliveira (2015, p. 403) reconhece que o mencionado art. 9º vem sendo interpretado em sentido contrário, como uma regra que reforça o caráter autorizativo do Orçamento:

[...] o Poder Executivo continuaria autorizado a, discricionariamente, não executar determinadas ações ou reduzir-lhes o ritmo de execução, e, a partir da LRF, estaria, ainda, obrigado a adotar essas medidas ante a possibilidade de risco para o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal.

No capítulo 3 analisaremos com vagar essa sistemática do contingenciamento, mas podemos adiantar que assiste razão a Lima (2003) quando assinala que, na prática, as limitações de empenho continuam sendo feitas de forma discricionária. Nesse ponto, temos um paradoxo, pois, observando os termos da LRF, verifica-se que ela veicula um certo grau de impositividade ao orçamento, uma vez que a norma aponta como condição para o contingenciamento o potencial descumprimento das metas fiscais. Caso não se verificasse essa condição, ou seja, numa situação de fluxo de receitas e despesas conforme o planejado, não seria autorizado o contingenciamento. Como já expresso, porém, não é o que ocorre na prática. Essa é uma das razões pelas quais apostamos que a correção dos defeitos da execução orçamentária passa muito mais pelo reforço dos órgãos de controle sobre a aplicação das leis existentes do que pela mudança ou criação delas (ver capítulo 5).

¹² Em sentido parecido, Weder de Oliveira (2015, p. 403), embora defenda a impositividade do orçamento desde o advento da LRF, reconhece que o mencionado art. 9º vem sendo interpretado em sentido contrário, como uma regra que reforça o caráter autorizativo do Orçamento: “[...] o Poder Executivo continuaria autorizado a, discricionariamente, não executar determinadas ações ou reduzir-lhes o ritmo de execução, e, a partir da LRF, estaria, ainda, obrigado a adotar essas medidas ante a possibilidade de risco para o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal”.

Destarte, se assim tem acontecido em relação à LRF, temos boas razões para supor que também sucederá com as emendas parlamentares individuais. Isso porque o § 18 do art. 166 da CF/88 (com redação dada pela EC 100/19)¹³ dispõe que, no caso de risco de descumprimento da meta fiscal, poderá haver limitação no mesmo montante incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Assim, a verificação da impositividade ou não veiculada pela EC 86/15 dependerá das atitudes que tiverem o Tribunal de Contas e o Legislativo no controle das condições em que poderá ocorrer o contingenciamento das emendas individuais.¹⁴

Uma possível razão para essa perspectiva é que, diferentemente do que ocorre nos EUA (modelo que estudaremos no capítulo 4), onde a não realização de programações previstas no orçamento depende de autorização do Legislativo, no sistema da LRF e da própria emenda 86/15, não há essa dependência de submissão ao Parlamento, podendo o Executivo adotar o contingenciamento de forma direta. Na prática, isso tem levado à não observância das condições que autorizam o contingenciamento, tendo falhado os mecanismos de controle *ex post*.

Ao seu turno, a recém-aprovada EC 100/19 estendeu a obrigatoriedade de execução também às dotações oriundas de emendas de iniciativa de bancada de

¹³ “Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.” (BRASIL, 1988, art. 166, § 18).

¹⁴ O TCU, nos pareceres prévios em face das contas de governo do Presidente da República, vem se debruçando sobre o tema. No último relatório deliberado pela Corte de Contas Federal, atinente ao exercício financeiro de 2018, restou consignado que: “Conclui-se que, na maioria dos casos, o remanejamento das dotações realizado no final de 2018 surtiu efeito, uma vez que, como dito, a execução orçamentária das emendas individuais chegou naquele ano a 96,9% e a execução financeira, a 96,3% do mínimo exigido. Ressalte-se que a efetiva execução das programações incluídas por emendas parlamentares individuais envolve diversos atores, como o Congresso Nacional, órgãos centrais e setoriais do Poder Executivo federal e até mesmo os governos subnacionais, quando há transferência de recursos. Assim, a verificação dos motivos e dos responsáveis pelo não cumprimento da execução financeira dessas dotações requer o exame da atuação desses atores. Consoante consignado na análise das Contas do Presidente da República referentes a 2017, está em tramitação o TC 018.272/2018-5, da relatoria do ministro Vital do Rêgo, que cuida de fiscalização específica realizada com o objetivo de analisar os fatores que podem interferir na execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas parlamentares individuais. Tal fiscalização permitirá ao Tribunal avaliar as principais justificativas apresentadas para o não atendimento do limite mínimo exigido de execução dessas emendas. Em consequência, a deliberação a ser proferida tem potencial para possibilitar atuação mais efetiva, tanto desta Corte quanto dos Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de que a execução orçamentária e financeira atenda plenamente ao disposto na Constituição Federal de 1988” (BRASIL, 2019i, p. 193). Cabe ressaltar, entretanto, que o julgamento efetivo das contas do Presidente da República deve ser realizado pelo Congresso Nacional e este, conforme verificaremos no último capítulo, não tem se desincumbido desse mister.

parlamentares de Estado ou Distrito Federal, no montante até 1% da receita corrente líquida do exercício anterior (art. 166, § 12, CF/88), observadas as mesmas exceções fixadas para as dotações advindas de emendas individuais. Portanto, o que se disse acerca das emendas individuais se aplica também a esse caso.

Ainda no tocante à EC 100/19, releva destacar a norma veiculada no § 10 do art. 165, segundo a qual “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 1988, art. 165, § 10). Complementando esse dispositivo, a EC 102/19 estabeleceu alguns balizamentos. Com efeito, a obrigatoriedade afirmada no § 10, além de aplicar-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias, depende do cumprimento de metas fiscais e não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica.¹⁵

Ante tudo o que foi exposto, o que podemos concluir, buscando responder à pergunta inicial proposta? Do ponto de vista normativo, não é desarrazoado afirmar que existe um grau de impositividade no orçamento brasileiro. Vale dizer, resumindo o que dispõem as emendas constitucionais mais recentes em matéria de orçamento, se a receita executada suportar o atingimento das metas fiscais, não está autorizado o contingenciamento, salvo impeditivo de ordem técnica. Porém, cabem aqui duas considerações importantes. A primeira é que, como já expressei, a impositividade veiculada pelas emendas constitucionais em destaque diferem do sistema ianque, na medida em que o contingenciamento ou cancelamento de dotações não se submete previamente ao crivo do Parlamento. O controle acerca da (não) execução orçamentária é *ex post*.

A outra consideração a fazer é que, no atinente às ECs 100/19 e 102/19, elas só produzirão efeitos a partir da execução orçamentária do exercício seguinte, em 2020. Assim, não há elementos, no momento, para verificar se suas predições, de fato, terão o condão de tornar a prática orçamentária brasileira de fato impositiva. Sendo o controle do Parlamento e dos Tribunais de Contas sobre a (não) execução orçamentária *ex post*, a atuação desses órgãos será determinante para a configuração

¹⁵ Nesse contexto, cumpre reportar a veiculação da EC 105/2019, a qual, complementando a EC 86/15, estabeleceu mecanismos de transferência de recursos oriundos das emendas orçamentárias parlamentares individuais aos estados, DF e municípios – transferência especial e com finalidade específica.

do orçamento como impositivo de fato. No capítulo 5 dessa tese, analisaremos a capacidade institucional desses órgãos para a realização desse controle.

Neste momento, um ponto interessante a destacar é o fato de que não se deve confundir orçamento impositivo com orçamento rígido. O orçamento brasileiro, apesar de ser considerado pela maioria como autorizativo, é percebido como um sistema extremamente rígido. Segundo o índice Moody's de flexibilidade do gasto orçamentário, o Brasil é o país com maior rigidez orçamentária entre os latino-americanos.¹⁶ Como observa Lima (2003, p. 5):

Há que se ressaltar que a maior parte do orçamento público já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a estados e municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública. Mesmo a ampla maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, já que não há como se deixar de pagar as contas de água, de luz, de serviços de limpeza, entre outras, inerentes ao funcionamento da máquina pública. Resta, portanto, parte do custeio, principalmente o referente a novos programas ou expansão dos existentes e o investimento público, em que há uma discricionariedade relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, tornando muito difícil interrompê-los. Por exemplo, considere a construção de um prédio de tribunal que tenha iniciado há três anos, em outra legislatura. Uma nova legislatura teria dificuldade em interromper a obra se 50%, 60% ou 70% dela já tivesse sido realizada.

A diferença entre orçamento rígido e orçamento impositivo é sutil. Como vimos, a lei orçamentária, por si só, não determina a realização da despesa, fixando apenas o montante além do qual não se pode avançar. Ademais, na prática, o Governo realiza o contingenciamento independentemente da ocorrência da condição prevista no art. 9º da LRF (risco de não atingimento das metas fiscais). Entretanto, paradoxalmente, cerca de 90% das despesas são de execução obrigatória (GREGGIANIN; MENDES; VOLPE, 2018, p. 3). A obrigatoriedade de parte das despesas se dá pela existência de outras normas que determinam a sua realização, como as que preveem o pagamento de servidores públicos, de aposentados, de terceirizados etc. Destarte, a norma "Y" determina a realização de um gasto (pagamento de servidores, por exemplo). O valor a ser pago deve estar fixado na lei orçamentária "Z". Assim, Y e Z se complementam para que se complete a realização

¹⁶ MOODY'S INVESTIDORS SERVICE. Moody's: despesas obrigatórias impedem consolidação fiscal na América Latina, especialmente no Brasil. **Moody's**, Nova York, 19 Oct. 2017. Disponível em: https://www.moody's.com/research/Moodys-Despesas-Obrigatrias-Impedem-Consolidao-Fiscal-na-Amrica-Latina-especialmente--PR_372881. Acesso em: 22 out. 2019.

da despesa. Portanto, a rigidez do orçamento decorre do grande número de normas que estabelecem despesas obrigatórias.

Segundo Scaff (2018, p. 236):

É também verdadeiro que as despesas devem ter outras normas, atos e contratos preexistentes para sua efetiva realização. Por exemplo, é necessário que existam *atos administrativos* que efetivem a contratação de servidores públicos, e *contratos administrativos* para que sejam realizadas as compras de bens e serviços para a administração pública.

Na mesma linha, podem ser necessárias normas anteriores ao orçamento que estabeleçam os parâmetros para as transferências intergovernamentais obrigatórias. E, no mesmo sentido, são necessárias normas anteriores que regulem o endividamento do Estado.

No mesmo sentido, Torres (2014, p. 396):

Pela vigência paralela entre a lei do orçamento público e as demais leis que tipificam todas as despesas com a gestão administrativa, serviços públicos, gastos de pessoal, previdência, saúde, educação, investimentos, *et cetera*, persistem as maiores dificuldades, para a compreensão da relação constitucional entre leis, ou seja, entre (i) aquelas que criam e definem o regime jurídico das atividades geradoras de despesas públicas e (ii) as que autorizam o dispêndio de recursos públicos, anualmente, para a realização concreta daquelas despesas.

No Estado Democrático de Direito, as despesas públicas reclamam esta duplicidade de leis: aquelas que criam despesas, e ficam condicionadas à autorização sucessiva apenas para que se possam manifestar concretamente os fatos jurídicos dos gastos públicos, e as leis que autorizam as despesas (orçamentárias), que as tomam (as leis materiais prévias) como condicionantes.

Portanto, a maior parte das dotações previstas na lei orçamentária já encontra “destinatário” certo, devendo elas, necessariamente, ser executadas, não por força da própria lei orçamentária, mas por determinação de outra norma. Toda a celeuma em torno do caráter impositivo ou autorizativo do orçamento gravita ao redor das chamadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas que não possuem uma determinação de execução vinda de outra norma, como é o caso dos investimentos públicos. E é por conta dessa parcela discricionária que se tem entendido que o orçamento brasileiro, apesar de rígido, é autorizativo.¹⁷

¹⁷ Como já exposto, mesmo a obrigatoriedade constitucional de executar despesas fixadas por emendas individuais ou de bancada ao orçamento é passível de mitigações, seja em razão da necessidade de preservação das metas fiscais ou devido a impedimentos de ordem técnica. A mesma problemática se aplica ao § 10 do art. 165 da CF/88, que estatui uma espécie de obrigação geral de execução de todo o orçamento. Como os contingenciamentos ou cancelamento de dotações orçamentárias não se submetem previamente ao crivo do Parlamento, a referida obrigatoriedade aparentemente instituída vai depender da atuação dos órgãos de controle (Tribunais de Contas e Legislativo).

Dito isso, passamos a descrever o que se entende por um orçamento impositivo. De uma forma simples, podemos afirmar ser aquele em que as dotações orçamentárias devem ser obrigatoriamente executadas. Conforme Lima (2003, p. 6):

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não.

Agora podemos estabelecer com mais precisão a diferença entre orçamento rígido e orçamento impositivo. A rigidez de um orçamento tem a ver com o grau em que um orçamento é comprometido em razão da existência de outras normas¹⁸ que determinam a realização dos gastos. Vale dizer, se o gestor não executar determinada dotação, estará descumprindo não a lei orçamentária, mas a norma que determina o dispêndio. A rigidez do orçamento pode ser medida em termos percentuais, ou seja, o montante de despesas que não pode ser alterado sem que se promova o descumprimento de alguma norma.

Um orçamento é dito impositivo quando existem normas gerais (constitucionais ou não) estabelecendo que as dotações orçamentárias não podem deixar de ser executadas. Em um orçamento impositivo, mesmo que, em relação a algum tipo de despesa, não haja uma norma extravagante que determine a realização do gasto fixado, o governante não pode deixar de executá-lo. Pensemos no caso de uma dotação para a construção de uma escola, típica despesa de investimento. Não há uma lei que obrigue a construção desse equipamento. Entretanto, se o orçamento for impositivo, ou seja, se existir a norma geral que estabelece a obrigatoriedade de executar integralmente todas as dotações, o governante não poderá deixar de construir a escola. Em um orçamento autorizativo, poderia deixar de fazê-lo.

Destarte, é possível a existência de um orçamento rígido, porém autorizativo, como tem sido considerado o caso brasileiro. Aqui, como já dito, muito embora cerca de 90% das previsões de despesas sejam obrigatórias, por força de normas complementares ao orçamento, é possível que, nas dotações nas quais não existam tais normas, o governante deixe de executá-las. Por outro lado, é possível se cogitar, do ponto de vista teórico, em um orçamento flexível, porém impositivo. Basta

¹⁸ Utiliza-se a expressão aqui em sentido amplo, envolvendo leis, decretos, portarias e até contratos ou outras modalidades de pacto.

que se imagine que o governante tenha a obrigação de executar 100% do orçamento, porém se permita que tenha ampla liberdade para estabelecer a forma dessa execução, seja pelo baixo montante de obrigações determinadas por outras normas, seja pela fixação de dotações de natureza genérica, seja pela autorização prévia para remanejar as dotações.

Com isso, podemos retornar com maior robustez ao enquadramento do orçamento brasileiro. No tópico seguinte, demonstraremos como boa parte dos investimentos públicos deixa de ser executada, o que, na prática, caracteriza a nossa prática orçamentária como autorizativa, muito embora, como já argumentamos, a LRF aponte em sentido contrário. Conforme Torres (2014, p. 408):

Segundo parcela significativa da doutrina, os orçamentos públicos poderiam ser classificados em duas modalidades, quanto à obrigação de realizar as despesas: autorizativos ou impositivos. Entendemos que excetuados casos de determinação de direito positivo impositiva, só a autorização prospera para a fase de execução orçamentária.

A Constituição de 1988 não contempla norma jurídica que possa levar a alguma conclusão *a priori* quanto a ser, o orçamento público, “impositivo”, ou obrigatório, quanto à realização de todos os gastos autorizados pela lei orçamentária. Mesmo o art. 165, § 8º, da CF, ao dizer que lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não resolve esse aspecto, que se resolve na fase de execução do orçamento.

Vale repisar a noção de que esse entendimento de Torres (2014) é anterior às emendas constitucionais que foram estabelecendo, progressivamente, um aumento no grau de impositividade do orçamento. Primeiro, em 2015, com o estabelecimento da obrigatoriedade de execução das dotações oriundas de emendas parlamentares individuais até 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior. Mesmo com essa mudança, permaneceu discricionária fatia significativa do orçamento. Ademais, como já demonstrado, mesmo a execução dessa parte obrigatória pode ser limitada por impeditivos de ordem técnica¹⁹ ou por riscos de não atingimento das metas fiscais. Em 2019, com o advento das emendas constitucionais 100/19 e 102/19, além de se ter estendido a obrigatoriedade de execução também

¹⁹ Como advertem Silva e Bittencourt (2019, p. 13-14): “Já a questão do “impedimento de ordem técnica” abre a possibilidade de que o Executivo se escorre em definições técnicas por ele mesmo arbitradas para colocar obstáculo (mesmo de mérito) à execução da emenda. Tal condição – ademais, óbvia – de que uma despesa não pode ser executada por força maior ou obstáculos fortuitos (por exemplo, a indicação de construção de uma ponte em um trecho rodoviário que não foi construído) faz com que a questão da exigibilidade ou não da realização de uma determinada despesa possa ser remetida a um campo de juízo técnico que, se assim pretender o Executivo, frustre as intenções do parlamentar de ter aquele objeto da emenda de alguma forma executado”.

para as dotações oriundas de emendas parlamentares de bancada ao orçamento (com limitações semelhantes), veiculou-se norma que estabelece o dever de realizar as programações orçamentárias atinentes a despesas primárias, salvo também por impedimentos de ordem técnica e risco de comprometimento das metas fiscais.

Assim, pelo menos do ponto de vista teórico, é possível afirmar que existem normas gerais na Constituição brasileira que determinam a obrigatoriedade de execução de praticamente todo o orçamento.²⁰ Dizemos teoricamente, porque a verdadeira dimensão dessa obrigatoriedade será dada pelo comportamento dos órgãos de controle daqui por diante.

É preciso enfatizar o fato de que esta tese está sendo escrita em um momento de transição acerca do regime constitucional da execução orçamentária. Conforme demonstraremos no tópico seguinte, com dados da execução das despesas de investimentos públicos nos exercícios de 2009 a 2018, a realidade brasileira espelhava o entendimento predominante de que o orçamento é autorizativo (salvo em relação às emendas parlamentares individuais até o limite constitucional, a partir do advento da EC 86/15). Há carência de dados e de doutrina robusta para avaliar o impacto dos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, veiculados pelas ECs 100/19 e 102/19, cujos efeitos iniciarão somente a partir da execução orçamentária de 2020.

Assim, apontam-nos os dados colhidos que os presidentes da República têm, sem quaisquer consequências jurídicas, deixado de realizar parte das despesas previstas na LOA (as chamadas discricionárias), postergando ou simplesmente deixando de realizar ações que envolvem a implementação de direitos fundamentais

²⁰ Em sentido contrário, Silva e Bittencourt (2019, p. 16) não veem a norma do art. 165, § 10, da CF/88 (“A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”) como uma norma geral conformadora de um orçamento impositivo: “Por fim, se tal dispositivo desse ao orçamento um caráter verdadeiramente impositivo, todos os demais parágrafos relativos a emendas individuais e de bancada tornar-se-iam redundantes e desnecessários, pois tais objetos de gasto estariam automaticamente incluídos no ‘dever de executar’. Em suma, a própria existência de um tratamento específico sobre a exigibilidade da execução das emendas demonstra que esse parágrafo específico representa norma programática, mera declaração de intenções, a qual é negada peremptoriamente pela própria Constituição ao especificar a ‘execução obrigatória’ das emendas parlamentares, como logo adiante se verá”. Sobre esse argumento, cabe ressaltar que foi erigido ainda antes do advento da EC nº 102/19, a qual incluiu, no § 11 do mesmo artigo, uma espécie de regime de limitações à norma do citado § 10. Assim, fora das limitações previstas no § 11, é legítima a conclusão de que a execução deve ser obrigatória. Isso porque se foi estabelecido um dever geral de execução das programações orçamentárias de despesas primárias discricionárias e, em seguida, as exceções a esse dever geral, entende-se que, fora das exceções previstas, deve prevalecer o dever geral de executar referidas programações.

e objetivos constitucionais, que dependem de gastos para serem concretizados. Dessa forma, de pouco adianta a configuração de um direito como fundamental ou de um objetivo (a redução das desigualdades, por exemplo) como central para a República se a verba que foi democraticamente destinada para a sua concretização for solenemente ignorada pelo Executivo.²¹ Uma série de efeitos adversos pode ser apontada em razão dessa prática:

- Enfraquecimento do papel do Legislativo nas decisões alocativas e, por consequência, da própria democracia;
- Enfraquecimento, ou até mesmo, dizimação do caráter de planejamento das leis orçamentárias;
- Reforço da cultura política criticável da barganha de apoio parlamentar em troca da liberação da execução de dotações;
- Estímulo a um determinado tipo de corrupção, uma vez que há uma grande discricionariedade na realização das despesas.²²

Em arremate, podemos sintetizar o nosso entendimento acerca do sistema orçamentário brasileiro de execução da despesa pública da seguinte forma:

- a) a lei orçamentária é uma regra que, para além de permitir a realização do gasto público, veicula um comando de proibição de que se gaste acima de um determinado valor para uma determinada despesa, o que, *a contrario sensu*, “autoriza” que seja realizado o gasto até aquele montante. Sua estrutura pode ser sintetizada na seguinte fórmula: “é proibido gastar além de X” ou “é autorizado gastar somente até X”;
- b) a norma orçamentária apenas autoriza que o gasto seja realizado até um determinado montante, mas, por si só, não obriga que ele seja realizado. O comando para a realização do gasto é dado por outra norma;

²¹ Os motivos que levam à inexecução das despesas previstas no orçamento serão analisados no capítulo 3.

²² Nesse sentido, discorrem Silva e Bittencourt (2019, p. 11): “Em primeiro lugar, a percepção do orçamento como um simples rol de intenções possíveis, a serem posteriormente concretizadas ou não à discricção do Executivo, retiram do processo orçamentário o seu caráter mais importante do ponto de vista gerencial e econômico: o de oportunidade única de comparação e priorização de todas as despesas, permitindo que o Parlamento e a cidadania conheçam e acompanhem as escolhas acerca da alocação dos recursos públicos. [...]. Adicionalmente, a discricionariedade na execução ou não da despesa autorizada representa um pouco conhecido mas significativo risco de corrupção, por criar situações de incentivo aos agentes públicos para exigirem vantagens ilícitas dos contratados em troca da simples decisão de executar ou não determinada despesa que, conquanto prevista na programação orçamentária, supostamente seria ou não realizada ao seu alvedrio (LOYOLA, 2015)”.

- c) se grande parte do orçamento é obrigatoriamente executada em decorrência dos comandos de outras normas, diz-se que se trata de um orçamento rígido, ou seja, com pouca margem de manobra pelo governante. No Brasil, cerca de 90% do orçamento são de execução obrigatória por força de obrigações constitucionais, legais ou contratuais;
- d) um sistema orçamentário é dito impositivo quando o governante não dispõe de liberdade para deixar de gastar uma determinada dotação orçamentária, o que se dá mediante a existência de uma norma geral (constitucional ou não), que determina a obrigatoriedade de realização completa do orçamento (podendo haver válvulas de escape, como a autorização do Parlamento para cancelar dotações, por exemplo);
- e) no Brasil, teoricamente, em razão do prescrito no art. 9º, *caput*, da LRF, as despesas só podem deixar de ser executadas caso a arrecadação não comporte o atingimento das metas fiscais. Na prática, entretanto, nota-se que essa condição não é observada, comportando-se o orçamento como autorizativo;
- f) a EC 86/15 estabeleceu uma espécie de impositividade para alguns tipos de despesas, quais sejam, as resultantes de emendas parlamentares individuais. Entretanto, essa impositividade está vinculada a algumas exceções (não atingimento de metas fiscais e impedimentos de ordem técnica), e seu contingenciamento não carece de autorização legislativa, o que nos leva a supor que o dispositivo receberá o mesmo tratamento conferido ao art. 9º, *caput*, da LRF;
- g) a EC 100/2019 estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas orçamentárias de bancadas, com as mesmas exceções previstas em relação às emendas parlamentares individuais. Logo, aplica-se aqui o que se expôs no item “f” acima;
- h) as ECs 100 e 102/19, além de fixarem a obrigatoriedade de execução das emendas orçamentárias de bancadas, em moldes semelhantes aos das emendas parlamentares individuais, estabeleceram um dever geral de execução das programações orçamentárias relativas a despesas primárias discricionárias, excepcionado no caso de impossibilidade técnica e risco de não atingimento das metas fiscais. Teoricamente, deu-se um grande passo rumo ao orçamento impositivo, uma vez que são

justamente as despesas primárias discricionárias que são geralmente contingenciadas (como os investimentos públicos). Entretanto, como o contingenciamento continua sem passar pelo crivo prévio do Parlamento (diferentemente do que ocorre nos EUA), a efetividade dessas normas em tornar o orçamento impositivo vai depender do entendimento e atuação dos órgãos de controle externo – Tribunal de Contas e Poder Legislativo.

No decorrer deste capítulo, analisaremos de que modo a visão atual do orçamento como meramente autorizativo conduz a um estado de baixa efetivação dos investimentos públicos de uma forma geral e, em particular, dos voltados à concretização dos direitos fundamentais sociais e objetivos da República. No terceiro, examinaremos as causas determinantes dessa compressão dos investimentos públicos. No capítulo 4 analisaremos modelos alternativos, que buscam aumentar a carga de impositividade do orçamento. No capítulo 5, esboçaremos caminhos que viabilizem o controle racional e democrático da limitação discricionária do gasto público. Vale dizer, ainda que se considere de caráter autorizativo, as normas constitucionais que prescrevem objetivos a serem alcançados e direitos fundamentais a serem realizados, além do próprio princípio democrático, determinam a necessidade de implementação do gasto previsto na LOA na maior medida possível.

2.2 Consequência direta do entendimento do orçamento como meramente autorizativo: a baixa execução orçamentária em investimentos públicos

2.2.1 Explicação metodológica (por que a análise da execução orçamentária dos investimentos)

Nosso objetivo nesta seção é analisar se a execução orçamentária brasileira, fincada no entendimento de que o orçamento é simplesmente autorizativo, harmoniza-se com a Constituição Federal de 1988. Para tanto, avaliaremos o nível de execução orçamentária dos investimentos públicos previstos na LOA no período dez exercícios financeiros do governo federal. Antes, porém, de avançar na análise, reputamos necessário justificar essa escolha metodológica. É o caso de explicarmos os motivos pelos quais: 1) escolhemos as despesas com investimentos públicos;

2) focamos a análise em dez exercícios financeiros; 3) elegemos os gastos do governo federal.

O art. 12, § 4º, da Lei n. 4.320/64, expressa a definição de investimentos do ponto de vista do Direito financeiro:

Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. (BRASIL, 1964a, art. 12, § 4º).

A escolha de realizar um corte de análise restringindo-a às despesas com investimentos públicos se deve a dois motivos. O primeiro deles é que, sob o prisma orçamentário, elas são as dotações discricionárias por excelência. Mesmo prevalecendo o entendimento de que o orçamento é autorizativo, na prática, conforme já apontado no tópico anterior, por volta de 90% dos gastos públicos são em despesas consideradas obrigatórias, em relação às quais o gestor não tem liberdade quanto à sua realização (pagamento de servidores, manutenção da máquina, previdência, dívida pública etc). Como não há margem de escolha, a execução dessas despesas tende a ser muito próxima da previsão orçamentária inicial.

Nos gastos discricionários, de outra parte, o gestor tem liberdade para efetivá-los ou não. E aqui se encontra o seu poder de escolha na realização da despesa pública. Despesas de investimento são tipicamente discricionárias. Focando nelas, poderemos aferir se, realmente, a escolha do agente governamental se harmoniza com a prioridade que deve ser concedida aos direitos fundamentais e objetivos da República.

Um exemplo contribuirá para esclarecer as razões de nossa opção metodológica. Analisando a execução orçamentária da função saúde no exercício 2013, observamos que o montante empenhado (execução orçamentária) atingiu 92% do total dos gastos previstos no orçamento dessa função no exercício em tela.²³ Vista de forma apressada, parece razoável uma diferença de apenas 8% em relação à previsão inicial. A maior parte desse montante, entretanto, pode estar relacionada a

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: Exercício 2013. Relator Min. Raimundo Carreiro. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014, p. 128. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/docs/CG_2013_Relatório%20Sessão.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

despesas obrigatórias, como as de pessoal, por exemplo. Quando, porém, analisamos o nível de execução orçamentária, apenas dos investimentos, na mesma função saúde e no mesmo exercício, a realidade é bastante distinta – só foram empenhados 53% do que foi previsto inicialmente na LOA. Vale dizer, de toda a verba prevista, naquele exercício, para a construção de hospitais, postos de saúde, compra de ambulâncias etc., apenas foi utilizado pouco mais da metade. Um tal índice de execução orçamentária não nos parece razoável, a não ser que o gestor comprove ter realizado os investimentos previstos com metade dos recursos. Isso em razão do fato de o valor dos investimentos públicos ter sido fixado em um processo democrático de deliberação, iniciado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, com o objetivo de contemplar uma área extremamente sensível, definida como direito fundamental.

Ao exprimir isso, já adiantamos o segundo argumento para a limitação à análise dos investimentos. Existe uma forte ligação desse tipo de despesa com a implementação dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, que possuem caráter prestacional, vale dizer, dependem, de forma geral, de uma ação do Estado para serem concretizados. Em uma palavra, sua concretização depende intimamente do gasto público. As relações entre investimentos e direitos sociais serão mais bem exploradas no tópico 2.4.²⁴

Nossa segunda opção, de utilizar um recorte de dez exercícios financeiros, justifica-se por ser um período suficiente para englobar diversas situações distintas de ciclos econômicos. Intuitivamente, poderíamos pensar que, em períodos de crescimento econômico, a execução orçamentária dos investimentos tende a ser maior e que o problema do descompasso entre a previsão orçamentária e a sua execução efetiva só ocorreria em períodos de recessão da atividade econômica. Em outras palavras, um arrefecimento da economia maior do

²⁴ Em estudo engendrado pelo Banco Mundial, analisando os sistemas orçamentários na América Latina, Keefer, Scartascini e Vlaicu (2018, p. 366) apontam a importância de uma política estável de investimentos no continente: *“Sería esperable que los gobiernos sigan las políticas que mas contribuyan a mejorar el bienestar de los ciudadanos y que estos prefieran a los políticos que prometen seguir estas políticas. Las políticas que funcionan deberían permanecer estables ante las transiciones políticas, y aquellas que no funcionan deberían reemplazarse rapidamente por otras que si lo hagan. Las distintas areas de gobierno deberían coordinar las políticas entre si y velar por su cumplimiento. Desafortunadamente, la realidad a menudo no se adecua a estas expectativas. En America Latina y el Caribe, las políticas tienden a ser inestables, a favorecer intereses estrechos y a ser ineficientes (Franco Chuaire y Scartascini, 2014). En la region se observa un sesgo sistematico contra la inversion publica (por ejemplo, en infraestructura y educacion) cuyos beneficios se materializan en el futuro y son menos directos y mas dificiles de apreciar”*.

que o previsto quando da elaboração da LOA causaria o problema da baixa execução orçamentária dos investimentos.

No intervalo analisado, de 2009 a 2018, o Brasil passou por diversos estágios econômicos: períodos de forte crescimento e de recessão. Assim, será possível oferecer um teste seguro ao pensamento intuitivo que liga a contenção dos gastos em investimentos à queda inesperada da economia. Vale dizer, se, em períodos de crescimento econômico, persiste uma discrepância entre o que foi executado e o que foi previsto na LOA, poderemos concluir que o problema não está vinculado, fortemente, à atividade econômica, forçando-nos a investigar outros fatores.

A opção por limitar a avaliação aos dados do governo federal decorreu de aspectos de ordem pragmática, em face das contingências materiais inerentes a este tipo de estudo. Ao nosso visor, a análise no espectro federal é capaz de demonstrar, suficientemente, a existência de um problema na execução do orçamento. De outra parte, não há uma disponibilização padronizada dos dados nos diversos estados da Federação brasileira, sendo também variável a possibilidade de acesso a eles. Na esfera federal, esses dados são encontrados de forma segura, em especial, nos pareceres prévios das contas de governo, disponíveis no sítio do Tribunal de Contas da União (TCU) na internet.

Ademais, o Brasil é uma federação na qual a União tem por responsabilidade promover, juntamente com estados e municípios, seja de forma direta, seja indiretamente (financiando), os direitos fundamentais e os objetivos da República.

Por fim, com vistas a uma melhor compreensão da matéria, analisaremos a execução orçamentária por funções de governo, haja vista que, assim, poderemos dar um enfoque especial às funções relacionadas aos direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da CF/88 (educação, saúde, trabalho, habitação, transporte, desporto e lazer, segurança, previdência social, assistência social aos desamparados²⁵). Não existem funções de governo nominalmente atreladas a objetivos da República, porém, como explicaremos no tópico 2.5, há uma ligação

²⁵ Os direitos à alimentação e a proteção à maternidade e à infância, embora consagrados em nossa Constituição, não possuem função governamental correspondente. Pode-se supor que os gastos a eles referentes encontram-se diluídos nas outras funções sociais. Entendemos, no entanto, que a ausência de função específica compromete de certa maneira a transparência e dificulta o controle social acerca das ações implementadas para a concretização desses direitos.

estreita entre a promoção dos direitos fundamentais sociais e a realização dos objetivos constitucionais do art. 3º.

2.2.2 Análise dos últimos 10 anos de execução orçamentária em investimentos públicos do governo federal

Na sequência, apresentamos dois quadros que representam a execução orçamentária das despesas em investimentos por funções de governo no intervalo de 2009 a 2018. A Tabela 1 nos traz o montante total executado no elemento de despesa investimentos no período de referência em todas as funções de governo, com valores atualizados de acordo com índices oficiais de inflação até dezembro de 2018.

Tabela 1 – Despesas com Investimentos por função (2009-2018), em R\$ milhões

Função	Despesas com Investimentos por função, R\$ Milhões									
	2009 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾	2011 ⁽³⁾	2012 ⁽⁴⁾	2013 ⁽⁵⁾	2014 ⁽⁶⁾	2015 ⁽⁷⁾	2016 ⁽⁸⁾	2017 ⁽⁹⁾	2018
Administração	858	872	988	3.439	1.479	907	598	625	780	603
Agricultura	2.746	2.721	1.614	1.795	1.884	1.537	543	784	1.202	1.702
Assistência social	320	486	734	1.295	1.164	828	195	253	229	442
Ciência e Tecnologia	2.083	2.442	1.628	1.625	1.545	1.152	607	681	810	715
Comércio e serviços	3.058	2.543	1.255	1.244	2.422	715	448	744	767	1.096
Comunicações	65	79	63	151	180	137	71	28	63	93
Cultura	238	321	244	576	862	283	157	157	193	215
Defesa nacional	8.388	12.946	9.751	13.899	11.757	10.445	8.274	7.411	9.124	9.105
Desporto e lazer	1.188	906	869	1.001	2.203	2.165	1.498	864	858	783
Direitos da cidadania	413	308	189	666	656	522	315	1.436	623	387
Educação	7.975	9.495	11.563	17.701	13.994	12.566	6.181	5.530	4.715	4.196
Encargos especiais	233	241	238	364	196	157	73	48	85	91
Energia	34	27	15	68	106	57	38	50	34	55
Essencial à justiça	262	263	373	335	341	343	410	11	28	21
Gestão ambiental	4.104	3.335	2.556	4.495	5.468	5.341	2.531	3.211	2.027	1.991
Habitação	1.734	221	737	724	264	58	72	41	55	18
Indústria	229	199	156	198	222	113	34	202	53	41
Organização agrária	1.457	1.000	1.090	2.514	5.445	618	310	334	428	325
Previdência social	773	245	126	273	154	144	29	59	37	33
Relações exteriores	79	59	45	112	28	39	33	53	43	69
Saneamento	5.275	2.738	2.474	3.673	3.862	2.134	1.232	582	918	921
Saúde	5.976	4.901	6.207	6.855	6.476	6.808	3.925	5.156	7.163	5.144
Segurança pública	3.295	4.558	1.793	2.696	2.186	1.363	807	1.059	1.401	2.793
Trabalho	79	63	58	61	59	89	53	65	74	43
Transporte	20.928	24.470	21.249	20.071	18.123	16.625	9.430	7.839	9.989	8.329
Urbanismo	6.686	6.445	4.906	5.060	4.883	3.930	3.627	2.679	5.295	3.914
Total Geral	78.479	81.888	70.919	90.894	85.958	69.076	42.939	39.903	46.994	43.126

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos pareceres prévios sobre as contas de governo emitidos pelo TCU para os exercícios de 2009 a 2015 e do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) para os exercícios de 2016 a 2018.

Observação: Até o exercício de 2015, o TCU apresentava, nos relatórios dos pareceres prévios das contas de governo, dados sobre a execução orçamentária dos investimentos públicos por função de governo. Por esse motivo, nos exercícios de 2016 a 2018, colhemos os dados no Portal da Transparência do governo federal.

⁽¹⁾ Atualização pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) (01/2010-12/2018): 1,7504081;

- (2) Atualização pelo IGP-DI (01/2011-12/2018): 1,5726119;
 (3) Atualização pelo IGP-DI (01/2012-12/2018): 1,4975468;
 (4) Atualização pelo IGP-DI (01/2013-12/2018): 1,3851801;
 (5) Atualização pelo IGP-DI (01/2014-12/2018): 1,3126215;
 (6) Atualização pelo IGP-DI (01/2015-12/2018): 1,2648117;
 (7) Atualização pelo IGP-DI (01/2016-12/2018): 1,1427788;
 (8) Atualização pelo IGP-DI (01/2017-12/2018): 1,0664894;
 (9) Atualização pelo IGP-DI (01/2018-12/2018): 1,0710206.

A Tabela 2 exprime o índice de execução orçamentária dessas despesas durante o mesmo período, ou seja, a relação entre o que foi previsto na lei orçamentária e o que foi efetivamente empenhado em cada exercício. Podemos observar que há uma discrepância importante entre a previsão e a execução orçamentária.

Tabela 2 – Investimento por função – % executado (2009-2018)

Função	% executado									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Administração	77	74	60	79	73	56	56	86	87	94
Agricultura	81	66	55	47	60	61	22	62	84	99
Assistência social	58	87	95	64	88	81	40	91	84	100
Ciência e Tecnologia	86	83	76	43	61	63	44	77	70	99
Comércio e serviços	83	52	32	31	58	47	24	110	105	112
Comunicações	32	54	34	53	64	58	51	50	80	82
Cultura	66	47	56	46	61	44	36	72	77	98
Defesa nacional	68	83	87	72	90	85	65	95	96	107
Desporto e lazer	66	45	36	33	59	75	51	79	88	98
Direitos da cidadania	79	55	53	50	75	68	40	71	51	56
Educação	80	83	83	71	77	69	41	82	72	97
Encargos especiais	71	100	98	99	100	94	97	96	95	100
Energia	51	35	12	40	60	41	31	54	55	68
Essencial à justiça	79	79	84	70	77	82	59	105	109	96
Gestão ambiental	91	73	61	57	88	76	51	80	84	92
Habitação	83	52	75	75	74	13	39	72	74	97
Indústria	35	30	51	36	51	38	9	77	62	91
Organização agrária	92	63	68	74	93	62	25	85	80	98
Previdência social	57	84	53	60	54	77	58	90	70	94
Relações exteriores	83	47	50	79	63	97	42	94	84	90
Saneamento	97	74	93	61	86	75	44	88	95	100
Saúde	80	68	72	41	53	57	33	71	81	95
Segurança pública	77	83	48	52	61	56	37	77	75	94
Trabalho	59	56	34	37	45	61	31	77	73	78
Transporte	87	89	80	59	87	75	60	83	93	99
Urbanismo	77	64	53	46	50	46	38	74	80	99
Total geral	80	77	72	58	74	68	47	81	85	98

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos pareceres prévios sobre as contas de governo emitidos pelo TCU para os exercícios de 2009 a 2015 e do Portal da Transparência da CGU para os exercícios de 2016 a 2018.

Embora possamos constatar que, de uma forma geral, há um descompasso, mais ou menos acentuado, em praticamente todas as funções governamentais no que toca aos investimentos (à exceção do exercício 2018), o foco maior deste estudo são os direitos sociais do art. 6º: educação, saúde, alimentação,

trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência social aos desamparados.²⁶

Analisando apenas as funções diretamente vinculadas a direitos fundamentais sociais, podemos constatar, pelo exame da Tabela 2, o descompasso do que foi aprovado em lei em relação ao que foi efetivamente executado. É difícil estabelecer um critério preciso para se afirmar até que ponto a diferença entre o executado e o previsto está dentro do razoável. Em assistência social, no exercício 2011, o índice de execução foi de 95%, muito próximo do previsto, portanto. Em transporte, no mesmo exercício, foi de 80%, uma diferença ainda dentro do razoável. Por outro lado, parecem extrapolar o aceitável índices como o da educação e da saúde, dois direitos sempre lembrados como essenciais para o desenvolvimento humano e progresso do País, os quais, no exercício de 2015, atingiram o montante de 41% e 33% do total previsto, respectivamente. Esses são casos extremos, mas pode-se apontar que, de uma forma geral, há grande distância entre previsão e execução nos gastos com investimentos em áreas sociais.

O que a análise desses dados nos sugere? Primeiramente, aponta no sentido de que há, incontestavelmente, um problema na execução orçamentária brasileira. Os recursos relacionados a investimentos, inclusive em áreas ligadas a direitos fundamentais sociais, não são gastos conforme o planejamento democraticamente aprovado pelo Parlamento.²⁷ Os motivos pelos quais isso ocorre serão explorados no capítulo seguinte (pressão dos gastos obrigatórios, questões políticas, ineficácia do gestor, deficiências na própria aprovação da LOA).

A exceção ocorreu, segundo os dados do portal da transparência, no exercício de 2018, no qual a execução orçamentária de investimentos públicos de 22 das 26 funções elencadas superou o percentual de 90%. Não se pode deixar de notar, contudo, que, nas funções “Direitos da Cidadania” e “Energia”, o montante executado

²⁶ Ver tópico anterior.

²⁷ Analisando a execução orçamentária do longínquo exercício de 2002, Rezende e Cunha (2002, p. 48) já se reportavam à existência do problema aqui constatado: “Da proposta orçamentária constavam investimentos previstos de R\$ 11 bilhões, o equivalente a 3,6% do total das receitas primárias e a 0,8% do PIB – um nível considerado ínfimo para um país carente de investimento na infra-estrutura econômica e social. Principal variável de ajuste das contas públicas, por se tratar de despesas não-obrigatórias, as dotações reservadas para investimentos têm-se reduzido ao longo do tempo. Acresce que vem aumentando a distância entre os investimentos autorizados no orçamento e os efetivamente realizados. Isso decorre dos sistemáticos cortes promovidos, ao longo do exercício fiscal, para assegurar o cumprimento da meta de resultado primário, em vista da não-confirmação de receitas previstas na lei orçamentária”.

da despesa correspondeu a somente 56% e 68% do previsto na LOA, respectivamente. Há poucos elementos para que se possa extrair uma conclusão segura sobre o que deu causa a um incremento na performance da execução orçamentária. O fato é que, a partir do exercício 2016, observa-se uma melhora significativa do percentual executado do orçamento em investimentos.

Poder-se-ia indagar se essa melhoria decorreu da obrigatoriedade, instituída pela EC 86/2015, de execução das emendas parlamentares individuais ao orçamento. Parece que não. Segundo o relatório constante do parecer prévio das contas de governo do Presidente da República referente ao exercício 2018, “[...] o valor empenhado para a execução das ações decorrentes de emendas individuais foi de R\$ 8,46 bilhões” (BRASIL, 2019i, p. 191). Tal montante equivale a menos de 20% do total das despesas empenhadas em investimentos públicos no exercício. O caso merece um aprofundamento de investigação, a demandar o monitoramento dos exercícios vindouros para que se possa verificar se, de fato, há uma tendência.

Por ora, importa constatar um fato que prejudica a implementação dos direitos fundamentais sociais e os objetivos da República, uma vez que demandam, para a sua concretização, a realização de prestações públicas positivas.²⁸ A relação entre o investimento público e a concretização dos direitos fundamentais sociais, bem como a conexão entre estes e os objetivos constitucionais do art. 3º da CF/88 serão exploradas nos tópicos a seguir.

Para ilustrar melhor a gravidade do problema, saiamos da análise mais geral por função de governo e analisemos uma subfunção específica. Escolhamos uma que tenha grande relevância para a população. É fato notório que a segurança pública tem sido objeto de preocupação dos brasileiros.²⁹ Já vimos que, ao longo de dez anos, a execução de investimentos nessa área é muito baixa no âmbito do governo federal, o que não é exceção, mas a regra da gestão orçamentária brasileira.

²⁸ Nesse sentido, Gradwohl (2017, p. 271): “No mundo, ocorrendo de modo ainda mais acentuado no Brasil, é constante prática a baixa ou nenhuma execução de ações previstas na lei orçamentária para a concretização de direitos fundamentais sociais de natureza prestacional, não havendo realocação desses recursos nem sendo indicada a motivação dessa conduta. Na prática, a discricionariedade da Administração na realização dessas rubricas orçamentárias parece superdimensionada e desconforme em relação aos valores dos orçamentos jurídicos contemporâneos”.

²⁹ Ver, por exemplo, matéria publicada no *site* Congresso em Foco (2017).

Sobre esse tema, há um certo consenso de que um dos maiores problemas a serem enfrentados é o das facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas, as quais, dentre outros graves problemas, contribuem para o elevado índice de homicídios do País. Também há um certo consenso de que é fundamental para o combate a essas facções o aprimoramento dos setores de informação e inteligência policial, no sentido de coleta e análise de dados para direcionar as ações.

Saindo um pouco do foco dos gastos do governo federal, analisemos as despesas com informação e inteligência policial em um Estado que notoriamente é objeto de efeitos nefastos de atuação de facções criminosas. Segundo o relatório do parecer prévio das contas do Governador do Estado do Ceará relativas ao exercício 2017, constatou-se que a execução orçamentária na subfunção 183 – Informação e Inteligência – foi nula nos exercícios de 2017 e 2016, contrastando com uma execução no total de R\$ 3.987.574,32, no exercício de 2015 (CEARÁ, 2018c, p. 39). É bem verdade que a previsão orçamentária para a referida subfunção na LOA do exercício 2017 foi de apenas R\$ 41.000,00, o que demonstra já um aparente subestimação do problema pelo legislador. Entretanto, mesmo esse valor pouco expressivo não foi sequer executado.

Nessa esteira, há boas razões para inferir que tal descuido com a questão da inteligência policial contribuiu para a baixa eficiência no combate ao crime organizado naquela época, como amplamente era noticiado na mídia.³⁰ A esse

³⁰ A título de exemplo, notícia veiculada pelo jornal O Povo, de grande circulação no Estado do Ceará, intitulada “Crise na Segurança Pública: é preciso admitir a realidade para retomar o controle”, apontou: “O discurso das autoridades estaduais é no sentido de afirmar que está tudo “sob controle”, que “não há motivo para pânico”, que chacina é algo “pontual”. Claro que o objetivo do Executivo com esse tipo de fala é tentar transmitir tranquilidade à população, algo correto, mas por meios um tanto equivocados, visto que a realidade vem mostrar exatamente o contrário: há uma visível dificuldade em se manter o controle do sistema de segurança pública do Ceará. O diagnóstico não vem só das sequentes matanças coletivas que já fizeram 31 vítimas apenas em janeiro deste ano, mas é também resultado dos números alarmantes de 2017 – mais de 5 mil homicídios, um recorde histórico. Algo está muito fora da normalidade. Diante das últimas tragédias, a pergunta que todos nós nos fazemos agora é: o que será que vem por aí? O que fazer para o futuro não se mostrar tão assustador quanto o presente, levando-se em consideração a crueldade e o poder das facções envolvidas, o sentimento de vingança que as movem, e a certa fragilidade do nosso aparato institucional? Afinal, existe o risco de o conflito se aprofundar caso o governo não tome medidas emergenciais. E o primeiro passo para tentar contornar a situação é admitir que a crise existe e é profunda. Resultado de um contexto nacional caótico? Sem dúvidas. Mas também de decisões equivocadas tomadas localmente, de ações com efeitos nulos. É inadmissível que a inteligência da nossa polícia não tenha tido condições de se antecipar ao planejado massacre das Cajazeiras, que pessoas armadas executem rivais dentro de uma cadeia, que bandidos definam quem fica e quem sai de um presídio, que famílias continuem sendo expulsas de suas residências pelo tráfico, que sequentes fugas de presos aconteçam, que fóruns sejam invadidos e depredados. Admitir erros nunca será sinônimo de fraqueza, mas prova de maturidade e predisposição para consertá-los, numa estratégia que precisa mobilizar toda a sociedade. É triste admitir que, hoje,

respeito, o relatório da Gerência das Contas de Governo do Tribunal de Contas do Estado Ceará pontuou (CEARÁ, 2018c, p. 39):

Para a subfunção de Informação e Inteligência, no exercício 2017, como também em 2016, não se verificou a aplicação de recursos. Diante do exposto, deve-se ressaltar, conforme dispõe a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que a atividade de Inteligência é fundamental e indispensável à segurança dos Estados, da sociedade e das instituições nacionais e acrescenta que pode apresentar natureza estratégica, ajudando na elaboração de políticas públicas. Além disso, pode possuir caráter mais tático, auxiliando nas ações policiais, militares ou de fiscalizações, como também operacional, no apoio a ações efetivas de combate militar, perseguição e busca por criminosos, enfrentamento e prevenção de ilícitos. Desta forma, direcionar investimentos para subfunção Informação e Inteligência ajudaria na escolha das ações governamentais, de modo a otimizar os recursos públicos aplicados, possibilitando uma melhoria nas estatísticas na área da segurança pública no Estado do Ceará.

Ao final, o Pleno do Tribunal de Contas do Estado apontou esse fato como motivo de ressalva às contas do Governador naquele exercício, expedindo a seguinte recomendação no parecer prévio (CEARÁ, 2018a, p. 5):

À Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social que avalie a possibilidade de direcionar recursos para a subfunção Informação e Inteligência, com o objetivo de ajudar na escolha das ações governamentais, de modo a otimizar os recursos públicos aplicados, e assim possibilitar uma melhoria nas estatísticas na área da segurança pública no Estado do Ceará.

Utilizando uma analogia com as ciências médicas, encontramos uma disfunção no sistema que tem grandes chances de comprometer o “bem-estar” da população. Prosseguindo na analogia, buscaremos verificar se há uma relação entre a disfunção encontrada e o “bem-estar” das pessoas (ou seja, verificar se o descompasso do que foi planejado em relação ao que é de fato executado dos investimentos pode estar prejudicando o bem-estar geral da sociedade, pelo comprometimento dos direitos fundamentais e objetivos da República); verificada a existência da relação, buscaremos entender as causas que podem estar provocando essa disfunção, para, ao final, propor um “tratamento” apto a corrigi-la ou, pelo menos, minimizá-la. Esse é o roteiro desta tese.

poucos se sentem seguros no Ceará, seja dentro de um ônibus, seja andando nas ruas, seja numa ambiente de festas, seja em casa. Se os estados paralelos se organizaram numa velocidade e com uma força que nossos governantes não conseguem mais enfrentar à altura, é sinal que muita coisa precisa mudar” (O POVO, 2018, par. 1-4).

2.3 Regressividade na arrecadação e nos gastos públicos

Um dos principais temas para a cidadania deve ser como são gastos os recursos arrecadados da sociedade e centralizados em poder do Estado. As prioridades são democrática e racionalmente escolhidas? As escolhas realizadas podem ser consideradas justas? Ou, recuando um passo, o que seria mesmo o gasto justo?

Por outro lado, tão importante quanto a correção do gasto é o tema sobre a justiça da arrecadação. De quem é tirada a maior parte dos recursos que financiam os gastos públicos? O que seria uma arrecadação justa? O sistema arrecadatório brasileiro é justo?

Escapa ao objetivo da nossa tese uma maior incursão acerca da teoria da justiça, pois não se trata de um trabalho sobre Teoria Geral do Direito.³¹ Nossa proposta é refletir sobre alguns problemas identificados na prática orçamentária brasileira, analisar suas causas e, à luz do sistema jurídico vigente, propor caminhos de solução.

Dito isso, é necessário, entretanto, buscar algum parâmetro de correção para a prática financeira de arrecadação e gasto, sob pena de simplesmente tatearmos no escuro. Sem parâmetros de correção, incorreríamos em um relativismo estéril, o qual, em última análise, tornaria até esta tese desnecessária, pois não poderíamos sequer apontar como problemas os fatos encontrados no tópico anterior.

Uma amostra da dificuldade de encontrar os parâmetros do justo pode-se verificar no famoso problema da flauta, proposto por Sen (2011, posição 586-599). Em resumo, a questão proposta gira em torno da seguinte indagação: para que criança, dentre três, deve ser entregue uma flauta: para aquela que trabalhou arduamente para construir o instrumento, para a única que sabe tocá-lo, ou para a única que é tão pobre que não possui qualquer outro brinquedo? Qualquer uma das soluções poderia ser defendida com bons argumentos.

De igual modo, deve ser alvo de intensa controvérsia a questão de saber como os recursos obtidos da população mediante os tributos devem ser distribuídos. Várias razões poderiam ser levantadas em prol de diferentes destinatários ou finalidades. No caso brasileiro, entretanto, essa discussão mais geral deveria ser

³¹ Para uma breve análise acerca do problema da justiça, ver Queiroz (2016b) e Queiroz (2019b).

minimizada. É que, no pacto civilizatório nacional formulado em nossa Constituição Federal, a resposta sobre como devem ser gastos os recursos públicos já se encontra endereçada, pelo menos em termos gerais.

De fato, a Constituição Federal de 1988 estabelece, especialmente em seu art. 3º, quais são os objetivos a serem atingidos pela República, dentre os quais se destacam: construir uma nação livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos. Com efeito, o critério para identificar a correção dos gastos públicos já está positivado. Maiores discussões sobre o parâmetro de justiça são, em um determinado nível, desnecessárias, porquanto ele já está dado e é vinculante. Obviamente, em um nível teórico, pode-se continuar refletindo sobre o tipo de parâmetro a seguir, o que pode, inclusive, alimentar a instauração de uma nova ordem constitucional.

O fato é que, enquanto vigente a atual ordem constitucional, os recursos arrecadados dos contribuintes devem ser destinados a promover os objetivos constitucionais. Esse é o parâmetro de correção dos gastos públicos. Com isso em mente e à luz dos dados levantados no tópico anterior, é possível realizar um juízo de valor acerca da “justiça” dos gastos públicos.

Conforme já apontamos no início, o Brasil é um país em desenvolvimento, sendo deficiente em diversas áreas que repercutem no bem-estar humano. Para reverter esse estado de coisas, é preciso que sejam realizados gastos públicos, os quais, segundo nossa Constituição, dentre outras coisas, devem servir para erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais. Ora, tais objetivos demandam a realização de investimentos públicos (a conexão entre os investimentos e a promoção dos objetivos constitucionais será mais bem explorada no tópico seguinte) e, como vimos, especialmente em áreas com grande relação com os direitos fundamentais sociais (a conexão entre os direitos sociais e os objetivos da República serão exploradas mais adiante), o grau de execução orçamentária é insatisfatório.

Ressalve-se que não estamos levando em conta em nossa análise se as escolhas previstas na LOA refletem, de fato, a busca pelo atingimento dos objetivos constitucionais. Não é objetivo imediato da nossa tese analisar eventuais problemas na elaboração das normas orçamentárias (muito embora tangenciemos o tema no capítulo seguinte, como meio para subsidiar nossas conclusões acerca da execução do orçamento). Assumimos como premissa a noção de que, bem ou mal, trata-se de um processo democrático, que envolve a participação de todos os poderes, seja na

formulação, seja na aprovação do orçamento. Nosso foco é verificar se, ante o que foi escolhido como prioridade, houve, de fato, a realização da despesa, medida essencial para a promoção dos objetivos constitucionais.

Em uma primeira aproximação do tema, a resposta só pode ser negativa. Com amparo nos dados expostos no tópico anterior, observamos que, partindo-se da premissa da correção das previsões orçamentárias, ou seja, da sua compatibilidade com os objetivos constitucionais (o que se admite apenas para efeitos de argumentação), a execução orçamentária destoa de uma forma bastante significativa em relação ao que foi previsto, donde se conclui que os objetivos constitucionais não são perseguidos com ênfase, ou, parafraseando a expressão de Dworkin (2002), não são levados a sério pelo Executivo.

No capítulo 3, verificaremos que os recursos destinados a investimentos são comprimidos, dentre outras causas, em função do pagamento da dívida pública e seu serviço, além de previdência e salários de servidores.³²

Se é injusto, ou incorreto, ou inconstitucional na dimensão dos gastos³³, como será em relação à arrecadação que financia esses gastos? Como lembra Scaff (2018, p. 278):

³² Nesse sentido, ver estudo do Banco Mundial (2017), intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”. Segundo o Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): “*El nivel del gasto total no indica si un gobierno invierte mucho o poco, si sigue activamente una política redistributiva o si gasta más en salud, educación o infraestructura. Tampoco indica si el gasto em los empleados públicos es elevado, si los jubilados reciben una pensión razonable o si el dinero se gasta de manera adecuada en programas para reducir la pobreza. [...]. Resulta curioso que este sesgo en contra del gasto de capital se produjo a pesar de que hubo aumentos considerables del gasto primario como porcentaje del PIB, lo que podría haber proporcionado suficiente margen para incrementar el gasto social y otros gastos corrientes, sin recortar notablemente el porcentaje del gasto de capital. Esto implica una decisión consciente para priorizar los gastos actuales por encima de las inversiones para construir el futuro. En pocas palabras, la actualidad le gana al futuro. [...]. Este sesgo contra los gastos de capital es particularmente costoso por dos motivos: los multiplicadores del gasto de capital son más grandes que los multiplicadores del gasto corriente y, por lo tanto, amplifican los costos del producto en los malos tiempos (véase el capítulo 2); puede conducir a un menor crecimiento a largo plazo, en la medida en que el capital público complementa al capital privado. Por lo tanto, el apetito de inversión privada, un motor clave del crecimiento, puede ser bajo cuando la provisión de capital público, por ejemplo, caminos o puentes, no es suficiente*” (IZQUIERDO et al., 2018, p. 7-10).

³³ Estudo realizado no âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) vaticina: “*La región (América Latina e Caribe) sufre de dos problemas interrelacionados: el gasto público es ineficiente e inefectivo, tanto desde el punto de vista técnico como asignativo, y es ineficiente para promover la equidad. Este problema se ve agravado por un sistema deficiente de gestión de dicho gasto: las instituciones a través de las cuales se canalizan los recursos desde los contribuyentes hacia la priorización de programas en el presupuesto, y cómo se implementan, monitorean y evalúan. Las instituciones administrativas deficientes malgastan recursos, erosionan la confianza pública, limitan las oportunidades de merecimiento y las posibilidades para reducir la pobreza y la desigualdad*” (PESSINO et al., 2018, p. 308).

É na correlação entre a capacidade contributiva e a capacidade receptiva que se insere o orçamento republicano. Quem possui mais riquezas deve contribuir com mais recursos para a arrecadação pública (capacidade contributiva) e quem possui menos riquezas deve ser objeto de mais gastos públicos (capacidade receptiva), visando diminuir as desigualdades socioeconômicas existentes na sociedade.

Não é exatamente o nosso foco a análise do sistema tributário³⁴, porém essa breve verificação é importante para completar o raciocínio, uma vez que arrecadação e gasto são dois lados da mesma moeda. Vale dizer, a arrecadação encontra sua legitimidade também na correção do gasto. Ou seja, grande parte da justificação para a retirada de parte do que é produzido pela sociedade para o Estado tem uma forte ligação com a destinação que o Estado dá a esses recursos.³⁵

Prefaciando obra de Gradwohl, Machado Segundo (2017, p. 1-2) pontua:

No mundo contemporâneo, tem-se justificado a existência do Estado com a necessidade de se promover a dignidade humana, e, em especial, os direitos fundamentais que dela decorrem. Desse modo, pelo que já foi explicado, essa também passou a ser a motivação invocada para a tributação. [...] No contexto do chamado Estado Fiscal, a produção há de decorrer da atividade desenvolvida pelos particulares, destinando-se, com a tributação, apenas parte de seu produto aos fins do Estado, hoje relacionados não apenas à proteção da integridade e da liberdade dos que vivem sob seu governo, mas também a fins redistributivos, promovendo, assim, valores ligados à igualdade. Em suma, financiam-se atividades cujo fim último é o de dar efetividade às normas de direitos fundamentais, em suas diversas dimensões.

Nessa mesma linha, Salgado (1998) defende o ponto de vista de que a legitimidade do Estado também se manifesta pela finalidade de promoção dos direitos fundamentais:

A origem legítima do poder não está em um ser transcendente ao homem, mas nele mesmo, na vontade do povo, pelo seu consentimento, pela técnica com que o poder se exerce segundo procedimentos pré-estabelecidos, com o voto popular, as regras de decisão da maioria e de respeito à minoria, e pela finalidade, que volta a ser ética: a declaração e realização dos direitos fundamentais. A finalidade do poder é realizar o direito no seu todo e a partir

³⁴ Para um aprofundamento acerca do tema da justiça tributária, ver Tipke (2012).

³⁵ Nesse sentido, Machado Segundo (2015, p. 9) aponta a destinação dos gastos públicos como princípio de legitimação da atividade tributária: “[...] a idealidade de uma tributação não pode ser examinada de forma divorciada de uma análise do *gasto* ou da *destinação* dada ao recursos com ela obtidos. Daí falar-se, atualmente, em princípios de *legitimação*, os quais conduzem a uma tributação considerada ideal *pela sociedade que a ela se submete*. Em vez de defender-se, predominantemente, uma tributação sobre esta ou aquela base, ou por esta ou aquela alíquota, tem-se defendido, mais recentemente, que a tributação seja estabelecida por meios democráticos, havendo efetiva representação da sociedade não apenas na elaboração das leis disciplinadoras da relação tributária, mas também nas decisões referentes à aplicação dos gastos correspondentes” .

do momento da constituição e estruturação do poder, pela declaração e realização dos direitos fundamentais.

Portanto, se há problemas com a legitimidade dos gastos, a legitimidade da arrecadação é afetada.³⁶ Mas esse não é seu único fator de legitimação. É preciso ir um pouco além e avaliar se a Constituição estabelece outros parâmetros de correção para a tributação.

A legitimidade ou correção sob o viés da arrecadação demanda a satisfação de critérios constitucionais de duas ordens: formal e material. Quanto aos critérios formais, referem-se ao “como” devem ser veiculadas as normas que estabelecem a cobrança: princípio da legalidade, da anterioridade etc. Nesse momento, preocupa-nos mais o aspecto material da cobrança: quem paga é realmente quem deve pagar? Sob esse viés, é possível extrair do conjunto de normas da Constituição a diretriz de que a tributação deve ser progressiva, ou seja, deve-se cobrar mais de quem tem mais recursos e menos de quem tem menos recursos. Essa orientação está em consonância com os objetivos constitucionais, pois tem vinculação evidente com a solidariedade e a redução da pobreza.

Não obstante, pesquisas revelam que o que ocorre na prática tributária brasileira é justamente o contrário. Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado acerca da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional concluiu:

[...] quanto maior a renda, menor a carga de tributos indiretos. Embora os tributos diretos no Brasil sejam progressivos, não o são tanto quanto nos demais países. Tal fato, aliado à pesada tributação do consumo de bens e serviços, reforça a regressividade imposta à população pelo sistema. O cálculo de Silveira (2012), por exemplo, mostra a renda distribuída pela população por faixa de renda, assim como quanto é pago em impostos por cada faixa: aqueles mais pobres pagam duas vezes mais do que contribuem para a renda, enquanto os mais ricos pagam menos do que contribuem. (BRASIL, 2017d, p. 14).

Segundo o mesmo relatório, em comparação com os países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil está situado como o que tributa menos o lucro, renda e ganho de capital e o vice-líder em tributação sobre bens e serviços, perdendo apenas para a Hungria nesse quesito (BRASIL, 2017d, p. 8). Nesse contexto, pontua Ricardo Ribeiro (2015, p. 206):

³⁶ Corroborando esse posicionamento, pondera Cavalcante (2006, p. 76): “Sabe-se que a falha estatal crônica na aplicação das verbas públicas e não observância dos princípios constitucionais no sentido de minimizar a gravíssima e acentuada desigualdade social que vigora no Estado Brasileiro tem sido motivo suficiente para se questionar a função social do tributo”.

Porém, não é difícil perceber que a tributação sobre o consumo, embora dirigida à população por inteiro, atinge mais pesadamente os mais pobres que gastam todos os seus rendimentos na aquisição de bens e serviços essenciais à sua própria sobrevivência. A estes, não é possível amealhar patrimônio. Já a tributação da renda, em geral dirigida aos estratos que superem o mínimo existencial, atinge em maior grau, em um plano ideal, os rendimentos mais elevados. Por essas razões, a tributação sobre o consumo favorece a acumulação de capital, sendo um meio inferior de promoção de justiça distributiva tendo quase sempre um efeito regressivo, na medida em que os consumidores suportam a carga tributária sobre os bens e serviços cuja aquisição para os mais pobres, por meio de itens essenciais à própria sobrevivência, esgota inteiramente todos os seus recursos. Essas camadas excluídas também não conseguem poupar o suficiente para formar patrimônio a ser tributado. Deste modo, a tributação sobre o consumo atende muito mais aos interesses de arrecadação do Estado, a partir da perspectiva liberal de neutralidade e de eficiência econômica, do que à ideia de justiça fiscal, de combate à desigualdade ou de fortalecimento do Estado Social.

Portanto, tendo em vista que há um grande foco na tributação sobre bens e serviços, e baixa incidência sobre patrimônio e renda, podemos afirmar que o sistema tributário é regressivo e, portanto, incompatível em relação à ordem constitucional vigente.

Assim, a postura diante da realidade financeira do Brasil só pode ser de perplexidade. Se todo o dinheiro arrecadado fosse inquestionavelmente aplicado nas áreas mais necessárias para elevar o bem-estar geral da nação, especialmente dos menos favorecidos, garantindo-lhes políticas públicas capazes de promover a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, mas, por outro lado, fosse financiado pelos que ganham menos, já estaríamos diante de um sistema fiscal injusto.³⁷

Por outro lado, se a tributação obedecesse criteriosamente ao princípio da progressividade, arrecadando preponderantemente de quem tem mais recursos e minimamente de quem os tem em menor quantia, ainda assim, se os gastos não fossem utilizados para melhorar o bem-estar geral, promovendo a redução das desigualdades e erradicação da pobreza, estaríamos perante um sistema também injusto.³⁸ Como ressalta Baleeiro (1997, p. 80):

³⁷ Como aponta estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a realidade dos gastos públicos na América Latina não tem contribuído para a diminuição das desigualdades sociais (ALBERTO MORENO, 2018, p. XXVII): “*Las políticas impositivas y de gasto público en América Latina y el Caribe contribuyen poco a reducir la desigualdad de ingresos en comparación con los países avanzados. Mientras que en la región las políticas impositivas y de gasto público reducen la desigualdad en alrededor de un 5%, en las economías avanzadas la reducción es de un 38%*”.

³⁸ Em sentido parecido, Machado Segundo (2018, p. 141), analisando o uso da tributação como forma de redução das desigualdades, conclui que o sistema tributário brasileiro não está modelado de forma a perseguir esse objetivo. Propõe mudanças no sentido de incrementar a progressividade do Imposto de Renda, reduzir as alíquotas dos impostos sobre consumo e instituir um imposto sobre

Uma política de nivelamento de fortunas e rendas, que há tantos séculos alguns pensam realizar pela aplicação extrafiscal dos tributos, não teria eficácia se a amputação feita na capacidade contributiva das classes opulentas não se convertesse em rendas ou condições de melhoria de vida e bem-estar das demais classes.

O dramático é que o sistema financeiro público é injusto (ou contrário aos parâmetros constitucionais de correção) tanto sob o viés da tributação, quanto pelo do gasto público.³⁹ O financiamento dos gastos é obtido em grande parte pela tributação de consumo de bens e serviços, onerando desproporcionalmente os mais pobres⁴⁰, ao passo que os gastos falham em promover, mediante investimentos, os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais.

Esta tese se ocupa especificamente em tentar apontar causas e caminhos de solução no que toca a um aspecto dos gastos públicos – a execução orçamentária dos investimentos públicos. Escapa ao seu objetivo a análise mais detida acerca da correção da arrecadação. Porém, o debate sobre o tema é urgente. Arriscamo-nos a propor algumas linhas para a discussão:

- revisão do foco das bases da arrecadação, dando prioridade à tributação sobre patrimônio e renda, em detrimento da tributação sobre circulação de bens e serviços (poder-se-ia pensar em instituição de imposto sobre grandes fortunas, fim da isenção sobre a distribuição de lucros e dividendos); e

grandes fortunas. Ademais, adverte que “Tais alterações, contudo, seriam inócuas se desacompanhadas de uma aplicação adequada dos recursos assim arrecadados, aplicação esta que pode deitar por terra todo o propósito redistributivo e redutor de desigualdades que animou a tributação”.

³⁹ Nesse sentido, argumentam Moura e Ribeiro (2017): “Os gastos públicos não só podem, mas devem ser utilizados como meio para compensar o caráter regressivo dos tributos, diante da realidade brasileira de distribuição da carga de tributos e benefícios sociais. Gastos públicos, seja por meio da concessão de benefícios fiscais ou da distribuição de recursos públicos, dotados de regressividade, ou seja, gastos que, apropriados por parcela favorecida da sociedade, reforçam a regressividade existente no sistema tributário, atuam contra o objetivo constitucional de construção de uma sociedade justa, devendo, portanto, serem considerados inconstitucionais”.

⁴⁰ Aponta Barros (2013, p. 290-291): “Do lado da receita, a seletividade dos impostos sobre o consumo (ICMS e IPI), de acordo com a essencialidade dos produtos/mercadorias, é praticamente inexistente, sobretudo no tocante ao tributo estadual, o que torna o sistema altamente regressivo. Nem mesmo as amarras relacionadas à instituição de isenções de ICMS, apresentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Complementar nº 24/75 (unanimidade), impedem esse procedimento, pois essas limitações se aplicam apenas a incentivos fiscais em sentido lato, dentre os quais não se localizam as medidas de equalização (densificação da intributabilidade do mínimo existencial). Ainda do lado da receita, percebe-se um sistema deficitário na legislação do imposto de renda, cuja base de exclusões não condiz com os custos com educação, alimentação, moradia, vestuário etc. arcados pelos contribuintes, bem como pela tímida e inoperante progressividade aplicada, cujo teto nominal atinge apenas assalariados, o que o torna um imposto sobre salários, não sobre a renda”.

- revisão da política de incentivos fiscais, a qual deve mostrar, de forma transparente, os critérios em que se baseia, os seus custos e os resultados que gera para a Nação.

2.4 A conexão entre o investimento público e a promoção dos direitos fundamentais (especialmente os sociais) e dos objetivos da República

Não é nosso objetivo aqui tecer maiores considerações teóricas sobre o tema dos direitos fundamentais, mas convém discorrer o suficiente para dar suporte à nossa investigação em torno da compatibilidade da prática orçamentária brasileira com a Constituição Federal.

É bastante conhecida a classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões. Os de primeira geração seriam aqueles chamados direitos negativos, que tradicionalmente impõem limitações à atuação do Estado, caracterizando-se, assim, como direitos de defesa. Se, conforme leciona Bonavides (2001, p. 516), os direitos fundamentais têm como princípios cardeais os consagrados no lema da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade –, os direitos fundamentais de primeira dimensão identificam-se com o primeiro deles: a liberdade. Têm como titulares as pessoas e, como principal marca, a proteção de seus titulares contra o arbítrio estatal, caracterizando-se, dessa forma, como direitos de defesa.⁴¹ Enquadram-se nesta categoria: os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, sendo posteriormente complementados por um leque de liberdades e pelos direitos de participação política (tais como a capacidade eleitoral ativa e passiva), além de algumas garantias processuais – devido processo legal, *habeas corpus*, direitos de petição.

Os direitos de segunda dimensão seriam direitos econômicos, sociais e culturais, que germinaram ainda no século XIX, a partir da constatação das contradições do capitalismo e da sua faceta político-ideológica – liberalismo –, e predominaram por todo o século XX. Se os direitos de primeira geração se identificam mais com o ideal da liberdade, os da segunda dimensão, na feliz imagem de Bonavides (2001, p. 518), “[...] nasceram abraçados ao princípio da igualdade”, sendo

⁴¹ Admite-se também que possam ser invocados contra particulares. Nesse sentido, ver o nosso “a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas” (QUEIROZ, 2004). Ver também: Sarmento (2004), Pereira (2003) e Julio Estrada (2000).

sua finalidade promover boas condições de vida para a população como um todo, equilibrando as desigualdades sociais. Trata-se, portanto, não de mera igualdade formal perante a lei, mas de igualdade material entre as pessoas, de modo a buscar garantir a todos participarem, em igualdade de condições, da vida em sociedade. Como pontifica Sarlet (2003, p. 52), “[...] não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado”.

Ainda segundo Bonavides (2001, p. 518), uma característica marcante desses direitos é o fato de demandarem uma atuação estatal positiva para a sua implementação, motivo pelo qual se chegou a colocar em dúvida a sua eficácia, a qual poderia ser comprometida por carência de meios e recursos. Compõem essa categoria: o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social, enfim, aqueles previstos no rol do art. 6º da CF/88.⁴²

Há também os chamados direitos de terceira dimensão. Prosseguindo na vinculação entre as dimensões dos direitos fundamentais e os princípios da Revolução Francesa, podemos afirmar, com Bonavides (2001, p. 522), que os de terceira dimensão se assentam na fraternidade. Surgidos a partir da constatação das desigualdades entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas (BONAVIDES, 2001, p. 522), bem como do estado de constante beligerância em que se encontram as nações, a característica marcante destes direitos é o fato de não se destinarem à proteção de um indivíduo ou de um grupo, mas “[...] do gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta” (SARLET, 2003, p. 54). Compreendem: o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio-ambiente equilibrado, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, direito de comunicação, os direitos relacionados ao progresso das ciências biológicas, dentre outros.

Há desenvolvimentos teóricos no sentido de reconhecer direitos de quarta e até de quinta dimensão. Bonavides (2001, p. 524) defende que, para fazer face aos desafios da globalização econômica, a qual se move rumo à dissolução do Estado nacional, afrouxando e debilitando os laços de soberania, com vistas ao aprofundamento da dominação exercida por hegemonias supranacionais, deve ser fomentada a globalização política, radicada nos direitos fundamentais. Os direitos de

⁴² Sarlet (2003, p. 53) inclui nessa classificação as “liberdades sociais”, tais como o direito de greve e o de sindicalização, bem como os direitos fundamentais do trabalhador: limitação de jornada de trabalho, descanso semanal remunerado, salário mínimo, férias, dentre outros (art. 7º da CF/88).

quarta dimensão seriam então o direito à democracia, à informação, ao pluralismo (BONAVIDES, 2001, p. 524) e o direito à paz como direito de quinta dimensão (BONAVIDES, 2015, p. 594-609).

Durante muito tempo, perdurou a ideia de que os direitos de primeira dimensão não envolveriam custos para a sua fruição. Bastaria, para tanto, uma abstenção do Estado. Apenas os direitos sociais (e também boa parte dos das dimensões seguintes) demandariam uma prestação positiva do Estado e, portanto, envolveriam gastos. A partir das reflexões de Holmes e Sustein (1999), essa concepção foi enfraquecida. De fato, esses dois autores apresentaram argumentação convincente no sentido de que os direitos de defesa, na medida em que exigem um aparato institucional para a sua garantia – judiciário, polícia, exército, corpo de bombeiros etc. –, também demandam custos para a sua preservação. De fato, a existência dessas instituições é imprescindível para que esses direitos sejam efetivamente respeitados, servindo inclusive de incentivo importante para a observância a eles, o que leva à conclusão de que, necessariamente, se há previsão de direitos de primeira dimensão, devem existir, na prática, gastos para a sua proteção. Entretanto, reputamos válida a ponderação de Scaff (2018, p. 374):

Os ensinamentos de Holmes e Sustein e de Flávio Galdino afirmam que todos os direitos possuem custos – e isso é conhecido desde há muito. O fato é que a estrutura jurídica desses direitos sociais acarreta mais gastos públicos do que os demais, em condições normais de existência (o que afasta a hipótese de guerras ou calamidades do mesmo jaez).

Para o que interessa a esta pesquisa, é importante constatar que a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente a dos direitos de segunda dimensão, demanda a realização de gastos públicos, de modo que a existência de dotações não executadas sem maiores justificativas é uma disfunção no sistema jurídico.⁴³

Vale dizer, se a efetivação dos direitos fundamentais, inclusive os ditos de primeira geração, depende da realização dos gastos públicos, e se o orçamento espelha as escolhas democráticas a respeito de como serão efetuados esses gastos, dos quais, repita-se, depende a concretização desses mesmos direitos fundamentais (na verdade de todos os direitos, não somente os fundamentais), uma discrepância

⁴³ Nesse sentido, ver Oliveira e Milfont (2014).

acentuada entre o que foi previsto no orçamento e o que foi de fato executado no exercício financeiro parece ser um problema grave.

Nesse ponto, apresenta especial relevo a execução orçamentária dos investimentos públicos. Há um certo consenso entre os economistas a respeito da ligação entre o investimento público e o crescimento econômico:

As escolas de pensamento econômico apresentam divergências nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. Há, contudo, um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar em nossas economias, principalmente quando orientados para segmentos de infraestrutura. (ORAIR, 2016, p. 9).

Isso porque, ainda segundo Orair (2016, p. 9):

Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo.

Corroborando e complementando tal assertiva, estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aponta a existência de um viés negativo contra o investimento público na região da América Latina e Caribe, prejudicial ao crescimento econômico (IZQUIERDO *et al.*, 2018, p. 10):

Este sesgo contra los gastos de capital es particularmente costoso por dos motivos: los multiplicadores del gasto de capital son más grandes que los multiplicadores del gasto corriente y, por lo tanto, amplifican los costos del producto en los malos tiempos [...]; puede conducir a un menor crecimiento a largo plazo, en la medida en que el capital público complementa al capital privado. Por lo tanto, el apetito de inversión privada, un motor clave del crecimiento, puede ser bajo cuando la provisión de capital público, por ejemplo, caminos o puertos, no es suficiente.

No caso do Brasil, analisando a execução das despesas primárias entre os exercícios de 1997 e 2014, Milfont (2015, p. 15) concluiu:

As despesas primárias aumentaram a taxas superiores ao crescimento do PIB. Esse aumento ocorre principalmente nas despesas classificadas como obrigatórias, que, em geral, englobam gastos com custeio. Assim, o Estado tem a sua capacidade de investir em áreas importantes para o desenvolvimento do País reduzida, a exemplo da área de infraestrutura.

E prossegue, o mencionado estudo do BID, propondo a revisão desse viés prejudicial ao investimento público para que os países da região possam crescer de forma economicamente sustentável (PESSINO *et al.*, 2018, p. 301)⁴⁴:

Además, la región (América Latina e Caribe) ha sesgado de forma continua su gasto en contra de la inversión pública, no solo en términos relativos al gasto corriente sino también en términos per cápita. A su vez, puede que este sesgo haya perjudicado el crecimiento económico (sobre todo debido a los bajos niveles de infraestructura de la región). Naturalmente, esto tiene una importancia particular en una región como América Latina y el Caribe, donde una gran parte del crecimiento económico es impulsada por factores externos como los precios. Si la región pretende graduarse de esta trampa de la dependencia e integrarse en la economía global de manera más estratégica con un mayor valor añadido, con empleos mejores y más productivos, y un crecimiento sostenido impulsado por factores domésticos, debe revertir este sesgo contra la inversión pública.

Sem embargo, para o atingimento dos objetivos da República dispostos no art. 3º da CF/88, bem como para a concretização dos direitos fundamentais, a mera promoção do crescimento econômico não é suficiente. É preciso que o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) se reverta em melhoria das condições gerais de vida das pessoas, especialmente dos mais pobres. Nesse sentido, os economistas têm apontado conexão entre os gastos com investimentos públicos e a redução da pobreza (SILVA; ARAUJO, 2016, p. 96-97):

Na mesma perspectiva, Cruz, Teixeira e Braga (2010), a partir de dados anuais para o Brasil entre 1980 e 2007, desenvolveram um sistema de equações simultâneas, a fim de mensurar os efeitos de categoria de gastos públicos federais e estaduais sobre o crescimento econômico e sobre a pobreza. Os resultados mostraram que um maior nível de escolaridade, melhores condições de saúde, acréscimos na formação bruta de capital fixo, além de melhorias na infraestrutura rodoviária e energética contribuem significativamente para elevar a renda *per capita* da população brasileira e a produtividade total dos fatores.

Nessa linha de raciocínio, Velloso (2016, p. 119) reporta-se à conexão entre investimentos em infraestrutura e redução das desigualdades sociais:

Calderón e Servén (2004) construíram um índice de infraestrutura, agregando telecomunicações, transporte e energia, para avaliar seu impacto sobre crescimento econômico e distribuição de renda. Em ambos os casos, encontraram um impacto positivo e significativo, no sentido de que a melhora na infraestrutura é capaz de aumentar a taxa de crescimento do PIB potencial e reduzir as desigualdades de renda. Esse último resultado é esperado porque, à medida que alguns serviços públicos se expandem, como eletricidade e saneamento, a tendência é atender cada vez mais à população mais pobre, beneficiando diretamente sua produtividade e bem estar.

⁴⁴ Nesse sentido, ver também Silva e Cândido Júnior (2009) e Oliveira (2013).

De acordo com a estimativa dos autores, caso a infraestrutura brasileira se aproximasse do nível da Costa Rica, país com melhor infraestrutura da América Latina, nossa taxa anual de crescimento poderia aumentar 2,9%. Se a melhora fosse suficiente para atingir o nível mediano da Ásia Oriental e Pacífico, o ganho potencial seria de 4,4% na taxa anual de crescimento. O mesmo exercício permitiria reduzir a desigualdade, mensurada pelo Índice de Gini, em 6 e 9 pontos percentuais, respectivamente.

Como observa Rezende (2007, p. 316-317), os impactos positivos dos investimentos públicos na melhoria das condições de vida da população se dão em duas frentes:

Dessa forma, no caso de despesas de investimentos, é importante estabelecer uma distinção entre os efeitos diretos, que resultam dos gastos realizados durante o ano, e os efeitos redistributivos de longo prazo dos projetos. A construção de rodovias, por exemplo, pode exercer efeito direto sobre a distribuição de renda pessoal, com a criação de novas oportunidades de emprego para mão de obra não especializada, e um efeito mais importante, a longo prazo, devido ao melhoramento das condições para o desenvolvimento da região onde o projeto é empreendido.

Conforme indicado, os investimentos em infraestrutura melhoram a produtividade, contribuindo para a promoção do crescimento econômico com influência na redução das desigualdades sociais e diminuição da pobreza, sendo, portanto, vetor importante para o atingimento dos objetivos da República. Por outro lado, não é preciso muito esforço para concluir no sentido do impacto positivo dos investimentos específicos na promoção de direitos fundamentais. Com efeito, é evidente que a construção de casas, escolas, creches, postos de saúde, hospitais, reservatórios de água, abrigos, equipamentos de lazer, dentre outros, impacta diretamente na fruição dos direitos fundamentais sociais (art. 6º, CF/88).

Mesmo no tocante aos direitos de primeira dimensão, a garantia deles, como já enfatizado, requer o aparelhamento de um sistema para a sua proteção. Assim, também aqui é essencial a realização de investimentos: construção e ampliação de fóruns, equipamentos militares, delegacias, batalhões de polícia e bombeiros etc.⁴⁵

⁴⁵ Como observa Gradwohl (2017, p. 276): “Os fortes laços que unem os direitos fundamentais, sobretudo os de natureza prestacional, e o orçamento público restam bem nítidos, sendo este um dos motivos pelo qual o processo orçamentário é tão explorado pela Constituição Brasileira. O instrumento jurídico desenvolvido através da história para viabilizar um mínimo de planejamento – democrático – e de continuidade, no médio e longo prazos, das ações estatais, buscando equilibrar as diversas demandas com os recursos disponíveis, é o orçamento público”.

2.5 Conexão entre a promoção dos direitos fundamentais sociais e os objetivos da República

Os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal, como já mencionado, são considerados direitos de 2ª dimensão, correspondendo aos anseios de promover uma sociedade mais igualitária, preconizando o fornecimento de prestações materiais mínimas para que alguém possa ter acesso a uma boa vida, ou, servindo-nos da perspectiva de Sen (2011, posição 4761), para que as pessoas tenham a capacidade de fazer coisas que elas possuem razão em valorizar.

Dessa forma, parece-nos evidente a correlação entre o estabelecimento desses direitos e os objetivos da República proclamados especialmente no art. 3º da CF/88. Tomemos o inciso I do art. 3º como exemplo: “[...] construir uma nação livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988, art. 3º, I). Sem dúvidas, o texto da norma traz expressões muito abertas, dando margem a várias acepções. O que é justiça é um tema que se debate há milênios. O alcance e limites da liberdade, da mesma forma. Não muito diferente se passa no âmbito da precisão do alcance da expressão solidariedade. Entretanto, pouca dúvida haveria de que o fornecimento adequado de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados contribui para a construção de uma nação livre, justa e solidária.

Sen (2011, posição 63-66) chega a argumentar que, mais importante do que discutir acerca da natureza da justiça, ou de desenhar quais seriam as instituições perfeitamente justas, é buscar resolver as situações de injustiça evidente:

Primeiro, uma teoria da justiça que possa servir como base da argumentação racional no domínio prático precisa incluir modos de julgar como reduzir a injustiça e promover a justiça, em vez de objetivar apenas a caracterização das sociedades perfeitamente justas – exercício que marca, de forma bastante dominante, muitas teorias da justiça na filosofia política atual.

Embora reputemos de suma importância a busca teórica por um modelo de justiça⁴⁶, temos acordo com Sen de que é mais prático e produtivo descobrir as situações de injustiça evidente e buscar debelá-las. A existência de pessoas passando

⁴⁶ A esse respeito, ver o nosso artigo “Apontamentos sobre a ideia de justiça em Amartya Sen” (QUEIROZ, 2019b).

fome em decorrência de situação de miserabilidade é um problema a ser resolvido, independentemente da concepção teórica de justiça.

Nesse sentido, parece-nos pouco questionável a ideia de que a concretização do rol de direitos previstos no art. 6º da CF/88 tem o condão de contribuir para a construção de uma nação livre, justa e solidária. E não só isso. A promoção desses direitos, certamente, contribui para a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais. Também há pouca margem para dúvidas de que efetivar os direitos do art. 6º é uma maneira de promover o bem de todos.

Dessa forma, poderíamos dizer que, embora não esgotem os objetivos da República, os direitos previstos no art. 6º podem ser vistos como normas com um grau maior de precisão ou densidade, dando uma maior concretude aos objetivos constitucionais. Vale dizer, concretizar os direitos sociais é uma maneira eficaz de promover os objetivos da República, contornando a árdua tarefa de estabelecer o que significam justiça, liberdade e solidariedade.

O grau de atenção que se dará à implementação de um ou de outro direito varia de acordo com as circunstâncias socioeconômicas, ora podendo haver uma maior necessidade de se investir em alimentação, ora em cultura, a depender de onde forem apontadas as maiores carências. O momento de se realizar um amplo debate sobre essas escolhas alocativas é o da elaboração e aprovação do orçamento. É ali que a sociedade, por via de seus representantes eleitos, delibera sobre suas prioridades, decidindo o quanto despender para garantir a fruição de cada direito, fundamental ou não. O que nos parece problemático é essa escolha poder ser ignorada, sem maiores consequências, pelo chefe do Executivo.

Assim, nesta pesquisa, embora nosso olhar abarque os níveis de execução orçamentária de todos os investimentos públicos, aplicaremos especial foco aos investimentos em áreas ligadas a direitos fundamentais sociais do art. 6º da CF/88. Isso porque, além de ser um caminho seguro para avaliar o cumprimento dos objetivos constitucionais, observamos, no tópico 2.2.2, que as principais funções de governo, nas quais é dividido o orçamento, são referenciadas (mais ou menos diretamente) a esses direitos.⁴⁷

⁴⁷ Nesse ponto, há comunhão com recomendação da OCDE acerca de governança orçamentária (OCDE, 2015, p. 7): “2. *Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a*

Em suma, ao focar o nível de execução orçamentária dos investimentos em áreas ligadas a direitos fundamentais sociais, entendemos que temos condições de aferir o grau de atenção que se dá a esses direitos, os quais dependem de gastos públicos para a sua efetivação, e, conseqüentemente, aferir o grau de zelo com a busca dos objetivos constitucionais.

2.6 A prática orçamentária e o princípio democrático

Por meio do orçamento público, a sociedade, representada pelos parlamentares eleitos, em um ambiente de recursos escassos, decide em que prioridades serão alocados os recursos dela obtidos mediante o pagamento de tributos (principalmente). Esse processo conta com participação decisiva também do Executivo, que detém a prerrogativa de apresentar o projeto de lei orçamentária, o qual recebe uma certa blindagem constitucional, só podendo ser alterado pelo Legislativo em condições específicas.⁴⁸

Em se tratando de uma decisão tão importante para a vida do País, a Constituição estabeleceu um processo legislativo específico, o qual, embora não necessite de *quorum* qualificado como o das leis complementares, é diferenciado em relação ao das leis ordinárias comuns. Tal ênfase foi reforçada com a previsão da LRF da promoção de audiências públicas no momento da elaboração das normas orçamentárias (art. 48, §1º, I⁴⁹).

Ademais, como já pontuamos, é por via da previsão dos gastos públicos que se dá a real medida da concretização dos direitos fundamentais (na verdade de todos os direitos) e dos objetivos constitucionais. Vale dizer, a efetivação dos direitos fundamentais é do tamanho dos recursos que são destinados a eles no orçamento. Daí que, em última instância, no seio do processo legislativo orçamentário, é realizada

mediano plazo del gobierno, mediante: [...]; b) la organización y estructuración de partidas presupuestarias de tal forma que se correspondan fácilmente con los objetivos nacionales;”.

⁴⁸ “As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.” (BRASIL, 1988, art. 166, § 3º).

⁴⁹ “§1º A transparência será assegurada também mediante: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.” (BRASIL, 2000, art. 48, §1º, I).

uma espécie de ponderação prévia acerca dos direitos fundamentais e princípios constitucionais.

Também é importante dizer que, nesse processo legislativo especial, já é levado em conta (e deveria ser levado criteriosamente em conta) o esforço fiscal necessário para a sustentabilidade financeira das políticas a serem perpetradas com vistas a efetivar os direitos e objetivos previstos. Como já dissemos, a disciplina fiscal deve estar a serviço da concretização desses mesmos direitos e objetivos, sendo o processo orçamentário a seara adequada para que esse ponto ótimo seja debatido e democraticamente estabelecido.

De efeito, quando o chefe do Executivo, por ato próprio, realiza contingenciamentos expressivos em relação ao que foi previsto no orçamento, o que está em jogo não é somente a concretização dos direitos fundamentais e objetivos da República, o que, por si só, já é muito grave. Desafia-se, com essa atuação, o próprio princípio democrático em uma de suas principais vertentes: a decisão sobre em quais prioridades alocar os recursos obtidos da sociedade.

A prática de contingenciar sem maiores motivações, baseada no entendimento do orçamento como meramente autorizativo, provoca uma série de distorções: é um estímulo negativo para uma atuação mais responsável do Legislativo na deliberação acerca do orçamento – uma vez que sabe que o Executivo realizará limitações severas, não se preocupa em filtrar as demandas que lhe são dirigidas, agindo com menor responsabilidade na apresentação de emendas ao projeto original; ademais, fortalece um jogo extremamente nefasto para a democracia, na medida em que a execução orçamentária das emendas parlamentares passa a ser um foco de negociação política entre Executivo e Legislativo, o que dá ao primeiro, de forma eticamente duvidosa, uma posição de supremacia, utilizando a liberação de verbas como moeda de troca para a aprovação de propostas de interesse do governante.⁵⁰

Assim, a liberação de recursos para a execução das despesas de investimento deixa de ser guiada por aspectos racionais ligados ao planejamento para fomentar o jogo político em sua forma menos virtuosa, como, por exemplo, evitar instalações de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), pedidos de *impeachment* etc.

⁵⁰ Ver tópico 3.1.2.1.

Essa prática é tão evidente que os operadores do Direito Financeiro chegam a chamar os decretos de cronograma de desembolso e os de contingenciamento de “o verdadeiro orçamento”. Tal prática corrobora uma infeliz tendência de se considerar a peça aprovada pelo Parlamento como “mera ficção”. Tais jargões, cujo uso é de conhecimento notório, espelham a realidade que buscamos demonstrar no tópico 2.2.2.

Em resumo, quando o orçamento realizado deixa considerável montante de parcelas sem serem aplicadas, o que está em jogo não é o mero descumprimento de uma lei formal, mas o desvirtuamento de escolhas democráticas fundamentais para a vida do País, as quais consubstanciam o próprio juízo ponderativo que o legislador (com base na proposta do próprio Executivo) fez em termos de prioridades entre os vários princípios constitucionais. Por todo o exposto, concluímos que o princípio democrático é severamente afetado pela prática orçamentária atual.⁵¹

2.7 Conclusão: a prática da execução orçamentária no Brasil é incompatível com a Constituição Federal

De toda a exposição realizada até aqui, a conclusão a que chegamos pode ser resumida no título do tópico. Uma breve recapitulação antes de arrematar nosso raciocínio:

1. Analisando a execução orçamentária dos dez últimos exercícios financeiros, observamos que o nível de execução orçamentária em investimentos é, via de regra, consideravelmente inferior ao da previsão constante na respectiva LOA, inclusive em áreas sensíveis, ligadas a direitos fundamentais sociais.
2. Para além de discussões teóricas acerca de conceitos de justiça, a Constituição Federal de 1988 estabelece um parâmetro de correção para a atividade governamental: a busca pelo atingimento dos objetivos constitucionais, especialmente os do art. 3º.

⁵¹ Nesse sentido, Mendonça assevera (2010, p. 255): “A Constituição institui a lei como veículo para a aprovação do orçamento, em paralelismo com o processo de criação das receitas, sobretudo tributárias. O esvaziamento da legalidade orçamentária, esse sim, pode ser creditado essencialmente à doutrina e a um costume inconstitucional, já que, como foi demonstrado, o direito positivo não consagra elementos que sustentem claramente a preponderância do Poder Executivo no campo das decisões orçamentárias”.

3. Há uma forte ligação entre os direitos fundamentais, inclusive os sociais, e a consecução dos objetivos da República.
4. Todos os direitos demandam gastos para a sua plena fruição, realidade que é ainda mais evidente quando se trata dos direitos fundamentais sociais.
5. Se os investimentos previstos não são realizados, os direitos fundamentais sofrem *deficit* de concretização, comprometendo, via de consequência, os objetivos constitucionais.
6. Uma divergência significativa e sem justificativa entre o que foi aprovado na LOA pelo Parlamento e o que, de fato, é realizado pelo Executivo é uma burla ao princípio democrático.

Em razão de tudo o que foi exposto, parece evidente que a prática orçamentária brasileira atual é incompatível com a Constituição de 1988. Como vimos, o orçamento é composto de despesas obrigatórias e discricionárias. O que torna uma despesa obrigatória, via de regra, não é o comando da LOA, mas o de uma outra norma, constitucional ou infraconstitucional, que determina a realização do gasto. Vale dizer, a LOA fixa um determinado montante a ser despendido com determinada despesa, sendo que a obrigatoriedade da sua realização é dada pelo comando de uma outra norma, como a que estatui o pagamento dos salários dos servidores, por exemplo.⁵² Não havendo uma obrigação oriunda de outra norma, diz-se que a despesa é discricionária.

Assim, mesmo que se considere que o orçamento, por si só, não determina a realização de despesas, se se quer levar realmente a sério a Constituição, principalmente no que tange ao seu eixo central – os próprios objetivos por elas fixados e os direitos fundamentais –, há de se considerar que é a própria CF/88 que determina a obrigatoriedade de execução máxima possível das verbas democraticamente previstas.

Os objetivos da República, bem como os direitos fundamentais (via de regra) possuem natureza principiológica, na classificação de Alexy (2002); ou seja, são mandados de otimização para que algo seja realizado na maior medida possível, observadas as limitações fáticas e jurídicas. As normas orçamentárias que fixam

⁵² Ver 2.1.

despesas são pressupostos⁵³, ou seja, meios necessários para concretização desses princípios, pois a plena realização dos direitos depende de prestações públicas⁵⁴, especialmente os direitos fundamentais sociais do art. 6º da CF/88.⁵⁵

Já vimos que a norma orçamentária é uma regra que fixa um montante de despesa para uma determinada ação, proibindo que se gaste além do teto fixado. Por outro lado, autoriza (não obriga) que se gaste até esse montante. Entretanto, nossa Constituição institui objetivos a serem alcançados e direitos fundamentais a serem assegurados, além de outros direitos e interesses a tutelar. Assim, em uma interpretação sistemática, as normas constitucionais principiológicas determinam que a dotação orçamentária democraticamente prevista seja executada na maior medida possível. Como observa Barros (2013, p. 277):

Portanto, é certo afirmar que a LOA “densifica” os objetivos e princípios constitucionais, conformando-os (i) com a intermediação de outras leis, (ii) pela aplicação dos limites constitucionais orçamentários, e (iii) diretamente, ao prestigiar valores que não tenham nem limites constitucionais claros nem regulamentação normativa. No mais, no orçamento serão eleitas as prioridades do Governo na aplicação dos recursos públicos, o que deverá ser feito sempre com vistas às finalidades constitucionais do Estado.

Desse modo, a não concretização do orçamento implica, em última análise, uma limitação a direitos fundamentais, além de outros princípios constitucionais, como os objetivos da República e o princípio democrático. Uma tal limitação exige justificação amparada em normas de igual valor ou situações fáticas impeditivas. No decorrer deste trabalho e especialmente no capítulo 5, discutiremos sobre como e em que sede se deve dar e analisar essas justificativas.

Já podemos adiantar que, via de regra, o contingenciamento tem por finalidade precípua gerar *superavit* financeiro. Pode-se argumentar que a obtenção de *superavit* não é um dos objetivos da República, muito menos um direito fundamental, razão pela qual não seria motivo para justificar a limitação de investimentos destinados a promover esses mesmos direitos e princípios.

⁵³ Nesse sentido, é muito apropriada a expressão espanhola que designa essas normas como *presupuestarias*.

⁵⁴ Remetemos o leitor para a discussão acerca dos custos dos direitos em 2.4.

⁵⁵ Como enfatiza SCAFF (2014): “É através do Orçamento que serão estabelecidas as prioridades nos gastos públicos e que será possível determinar quanto de recursos será alocado para a implementação dos direitos sociais. A partir desta quantificação é que se poderá constatar o nível de prioridade que a efetivação daquele direito possui em uma dada sociedade, em certo período”.

Em uma vista apressada, o argumento procede. Porém, o *superavit* deve ser visto como um meio para se atingir um fim. Com efeito, a disciplina fiscal, sendo aplicada na medida certa, é um instrumento para permitir a sustentabilidade financeira⁵⁶ das ações governamentais. Um descontrole nessa área compromete a promoção contínua, progressiva e duradoura dos direitos fundamentais e objetivos da República. Daí que, embora não seja um objetivo expresso da República, o equilíbrio fiscal há de ser preservado enquanto meio para o alcance desses próprios objetivos. A questão toda, portanto, é de se ajustar a dose do remédio, ou seja, até que ponto o *superavit* é um meio adequado para propiciar o atingimento sustentável dos fins republicanos e até que ponto ele pode ser um obstáculo para essa concretização.⁵⁷

O fato é que o legislador, a princípio, já realizou previamente todas essas ponderações: fixou na LOA o montante das despesas necessárias para dar concretude aos direitos fundamentais e objetivos da República, compatibilizando isso com a necessidade de manter a sustentabilidade financeira ao fixar as metas fiscais na LDO. Quando o Executivo decide não executar completamente o orçamento público, ele rompe com a ponderação já realizada pelo Legislativo acerca das prioridades alocativas para concretização dos preceitos constitucionais. Substitui a agenda de implementação dos direitos fundamentais estabelecidas no processo legislativo pela sua própria, o que fere, em nosso entender, a um só tempo, os direitos fundamentais e os objetivos constitucionais (que deixam de ser promovidos com a contenção de despesas) e o princípio democrático. Como denuncia Mendonça (2010, p. 396-397):

O orçamento deveria funcionar como uma pauta de prioridades, definida de forma deliberativa e com ampla publicidade. No entanto, como não é vinculante nem mesmo *a priori*, o resultado é exatamente o oposto. O orçamento se converte na saída fácil: uma forma de manter na pauta decisória formal e até de dar tratamento supostamente privilegiado a questões que não poderiam ser simplesmente esquecidas – como diversas necessidades sociais prementes –, sem, contudo, assumir compromissos reais. Cria-se uma *pauta simbólica de prioridades*, que acaba falseando o processo político. Tal constatação já bastaria para se pensar em levar a sério o orçamento público e sua execução.

⁵⁶ Nesse ponto, convém lembrar, com Freitas (2012, p. 66), que a sustentabilidade é um conceito pluridimensional, abrangendo diversas vertentes: social, ética, jurídico-política, ambiental e econômica. E esta última incorpora a responsabilidade fiscal como pressuposto do desenvolvimento durável.

⁵⁷ Essa análise será aprofundada em 5.2.1.2.3.

O STF, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, entendeu configurado o “estado de coisas inconstitucional”⁵⁸ em relação ao sistema penitenciário nacional, em razão da massiva violação dos direitos fundamentais dos presos. Ademais, reconheceu, ainda que indiretamente, como indevido o contingenciamento realizado pelo Executivo sobre o Fundo Penitenciário Nacional, determinando, cautelarmente, a liberação das verbas:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. (STF, ADPF 347 MC, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015, DJe 19/02/2016, p. 3).

Ao se determinar, como medida necessária para reverter o grave problema de violações aos direitos fundamentais dos presos, a liberação das verbas contingenciadas do Fundo Penitenciário Nacional, *mutatis mutandis*, reconhece-se que o contingenciamento realizado até então contribuiu fortemente para produzir a situação de comprometimento dos direitos fundamentais. Isso reforça o entendimento de que o contingenciamento orçamentário é uma decisão que deve ser fundamentada e passível de controle.

O controle judicial do contingenciamento, portanto, é plenamente defensável⁵⁹, porém, apresenta uma limitação importante. Fixando-nos no exemplo da decisão do STF que determinou a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), atacou-se um contingenciamento específico, mas não a causa

⁵⁸ Para um aprofundamento acerca do tema do “estado de coisas inconstitucional”, ver Campos (2019).

⁵⁹ Para um exame mais aprofundado acerca das possibilidades do controle judicial do ciclo orçamentário, ver Élide Pinto (2015). Dentre outras medidas, a autora defende a possibilidade de ação popular para questionar o contingenciamento: “[...] [o cidadão pode] ajuizar ações populares para invalidar os atos (decretos) de contingenciamento preventivo de despesas que não estejam calcados nos motivos de fato e de direito admitidos em lei, a partir do que será possível questionar a consecução de superávits primários com base na inexecução arbitrária da lei de orçamento” (PINTO, 2015, p. 223).

dos contingenciamentos. Desse modo, há boas razões para supor que os motivos que levaram o Executivo a contingenciar tais recursos continuaram presentes. Em tal caso, sendo impossibilitado de manter o contingenciamento dos recursos do FUNPEN por determinação judicial⁶⁰, muito provavelmente, teve que aprofundar as limitações orçamentárias em outras áreas – saneamento, habitação, saúde, segurança etc. Como se diz popularmente, “não existe almoço grátis”.

Destarte, sem desconsiderar a possibilidade e relevância do controle judicial, esta tese aposta e centra o foco em um controle mais abrangente da decisão de não executar verbas orçamentárias, passível de ser realizado pelos Tribunais de Contas e Legislativo. Para tanto, abordaremos, no próximo capítulo, as possíveis causas que levam ao distanciamento entre a execução orçamentária e o planejamento orçamentário; estudaremos, no capítulo 4, alguns modelos alternativos à atual prática orçamentária brasileira e, ao final, proporemos um caminho de solução para o problema da baixa execução orçamentária de investimentos públicos, que passa pela promoção de um debate bem informado e inclusivo acerca da execução orçamentária.

⁶⁰ Nesse sentido, foi posteriormente editada a Medida Provisória nº 781, de 23 de maio de 2017, vedando o contingenciamento do FUNPEN.

3 AS POSSÍVEIS CAUSAS DO PROBLEMA DA BAIXA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

No capítulo anterior, analisamos a prática da execução orçamentária brasileira, calcada no entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo e chegamos à conclusão, amparada em dados empíricos, de que ela se mostra incompatível com a Constituição de 1988, uma vez que prejudica a busca da plena implementação dos objetivos da República e dos direitos fundamentais. Há, portanto, uma disfunção grave, que conduz a uma patologia, que, em termos jurídicos, é uma situação de inconstitucionalidade séria, pois atinge eixos basilares da Constituição (seus objetivos e direitos fundamentais, especialmente os sociais), comprometendo a promoção do bem comum.

Neste capítulo, analisaremos os motivos que conduzem a esse estado de coisas. Inicialmente, advertimos que afirmar que a causa do problema acima identificado é o caráter meramente autorizativo do orçamento é dizer muito pouco. É como afirmar que a causa da ocorrência de homicídios é a liberdade humana. Não se trata de uma afirmação de todo falsa, porém, é insuficiente para abarcar a complexidade do problema. Trata-se de um ponto de partida. É preciso ir além e tentar averiguar os motivos que levam os gestores a se desviarem tão claramente dos propósitos constitucionais.

A linha de investigação que seguiremos ao longo do capítulo se desdobra em duas hipóteses: a) existe um desvirtuamento do instituto do contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira), previsto no art. 9º da LRF, o que seria da responsabilidade do chefe do Executivo; b) por vezes, os recursos deixam de ser utilizados por má gestão do titular da Pasta (Secretário, Ministro etc). De logo, é preciso afirmar que são de hipóteses não excludentes.

Quanto à hipótese “a”, é preciso investigar, primeiro, se há esse desvirtuamento e, segundo, quais seriam as suas causas. Analisaremos algumas possibilidades: deficiências na própria elaboração da LOA, que pode superestimar receitas e subestimar despesas, deficiência no planejamento da execução orçamentária, compressão dos gastos com investimentos em razão das despesas ditas obrigatórias, dentre as quais se destacam pagamento de servidores, despesas com previdência e dívida pública e seus encargos.

Ocorrendo a hipótese “a”, a responsabilidade pela baixa execução orçamentária dos investimentos recai sobre o chefe do Executivo, que limitou a utilização dos recursos. Porém, é possível pensar que, mesmo com recursos disponíveis, o gestor direto deixa de utilizá-los por falha na própria gestão. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, em estudo sobre a qualidade do gasto público na América Latina e Caribe corroborou essa segunda possibilidade.

Los gobiernos latinoamericanos sufren tanto de ineficiencia técnica como ineficiencia asignativa. La primera tiene que ver con el hecho de no hacer las cosas de la mejor manera posible, dados los recursos disponibles. Los latinoamericanos podrían tener acceso a mas y mejor educacion, servicios de salud, seguridad pública e infraestructura si sus gobiernos utilizaran los recursos existentes como lo hacen los mejores países del mundo. Esto significa reducir la criminalidad, obtener mejores resulta dos infraestructura. Todos estos objetivos son alcanzables utilizando el mismo nivel de gasto actualmente disponible, o al menos proporcionando los niveles actuales de servicios con menos dinero para liberar recursos si la consolidación fiscal está en juego. (ALBERTO MORENO, 2018, p. XXVI).

Nesse caso (hipótese “b”), a causa da baixa execução orçamentária das despesas de investimento não pode ser atribuída ao chefe do Executivo, mas ao gestor direto da instituição. Essa distinção é fundamental para que se possa aplicar o remédio jurídico adequado a cada situação, conforme exporemos no capítulo 5.

3.1 O contingenciamento orçamentário

A Lei de Responsabilidade Fiscal previu, em seu art. 9º, a figura conhecida como o contingenciamento orçamentário. Considerado um dos mecanismos mais eficazes de controle fiscal, é tido, juntamente com o decreto de programação financeira do art. 8º, com uma certa ironia, como o “verdadeiro orçamento”. Por meio deste mecanismo, o chefe do Executivo tem a possibilidade de compatibilizar a execução das despesas com o comportamento real da arrecadação.

Essa harmonização entre a execução das despesas e o comportamento da receita, entretanto, é uma prerrogativa relacionada a uma série de causas e condições. É possível se afirmar que o art. 9º da LRF estabelece um verdadeiro regime jurídico do contingenciamento. A obediência a esse regime jurídico, que, como veremos, confere transparência e racionalidade ao instituto, informará se se está diante de uma atuação legitimamente discricionária ou, na verdade, arbitrária. É o que

verificaremos no tópico 3.1.1. No tópico 3.1.2, uma vez constatado o desvirtuamento do instituto, investigaremos as possíveis causas que levam a esse estado de coisas.

3.1.1 Discricionariedade ou arbitrariedade

Uma atuação pode ser considerada racional quando está amparada em boas razões (verificáveis e aceitáveis). Sem isso, ela descamba para a arbitrariedade. No âmbito da atuação pública, a apresentação de motivos é uma imposição constitucional, tendo em vista o princípio republicano, especialmente quando se trata de ato que limita gastos públicos essenciais para a promoção de direitos fundamentais e objetivos da República.

Neste tópico, investigaremos se os decretos que estabelecem a programação financeira e o contingenciamento dos recursos no âmbito federal apresentam uma motivação transparente e controlável. No capítulo 5, verificaremos se os Tribunais de Contas vêm realizando devidamente esse controle e como ele pode ser aprimorado.

Como dito anteriormente, o regime jurídico do contingenciamento, instituído no art. 9º da LRF, estabelece causas e condições para a sua realização. Não se trata, portanto, de uma discricionariedade absoluta do governante. A lei estabelece a situação que pode dar ensejo ao contingenciamento, em que termos ele pode ser efetivado e o que não pode ser contingenciado. Reza o *caput* do artigo:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000, art. 9º).

Verifica-se, claramente, do texto legal, que a condição para o contingenciamento seria o risco de não cumprimento da meta fiscal de resultado primário ou nominal em razão de insuficiência da receita. A norma poderia ser representada pela seguinte fórmula: em sendo I, deve ser C, conforme L (I = possibilidade de insuficiência da receita para comportar o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal; C = contingenciamento e L = LDO). Destarte, não se verificando I, não deve ocorrer C. Assim, por exemplo, um contingenciamento com

vistas a atingir *superavit* primário superior à meta fiscal estabelecida na LDO estaria à margem da lei.

Um primeiro problema que se coloca é que a norma estabelece um conceito relativamente vago como condição para o contingenciamento. Com efeito, prescreve que, ao final de cada bimestre, se se verificar que a realização da receita “poderá” não comportar o cumprimento das metas fiscais, deverá haver a limitação de empenho e movimentação financeira. O termo “poderá” abre espaço para um certo grau de subjetividade na avaliação do cenário econômico para embasar a decisão de contingenciamento.

E aqui ingressamos num ponto de cunho epistemológico. A economia é uma ciência social aplicada. Seus prognósticos não gozam de uma certeza matemática de ocorrência. Mesmo no campo das ditas ciências da natureza, o grau de incerteza persiste. Imaginemos o exemplo hipotético de uma norma no Estado do Ceará, alvo de secas sazonais, que prescrevesse que, verificado, ao final de cada bimestre, que a ocorrência de chuvas “poderá” não ser suficiente para o cumprimento das metas de abastecimento, deverá haver racionamento de água em todo o Estado, nos termos legais. Por mais que tenham ocorrido boas chuvas no bimestre em análise, e por mais que os prognósticos dos órgãos especializados em previsão climática sejam de chuva abundante, está na esfera do possível que, nos meses seguintes, não chova suficientemente. Nesse caso, estaria um governante extremamente cauteloso autorizado a realizar o racionamento de água, uma medida drástica que afeta diretamente o bem-estar de toda a população?

Entendemos que a questão se resolve argumentativamente. No exemplo hipotético dado, o governante tem o ônus de demonstrar a razoabilidade de seu prognóstico climático, de modo a justificar a adoção do racionamento de água. O mesmo deve se dar quanto ao contingenciamento de dotações. Embora seja sempre possível que um evento fora da curva prejudique os prognósticos iniciais, em economia (como em várias outras ciências, como a meteorologia), trabalha-se com cenários: os estudiosos apontam os cenários mais favoráveis, os mais pessimistas e as probabilidades de ocorrência de cada um.

O governante, por mais cauteloso que seja, não deve interpretar o termo “poderá” como uma carta branca para adotar o contingenciamento irrazoavelmente, vislumbrando cenários mais desfavoráveis do que os apontados pela comunidade de

especialistas da área. Sob pena de fazer letra morta da lei, que estabelece uma condição sem a qual não deve haver o contingenciamento.

Assim, o decreto prescrito pelo art. 9º deve estar devidamente amparado em estudo que demonstre a razoabilidade do receio de que as receitas podem não comportar o cumprimento das metas fiscais. Nisso reside a linha que divide a conduta do governante entre uma legítima ação discricionária ou arbitrária.⁶¹ Em sentido parecido, porém abordando a matéria sob o prisma da possibilidade de revisão judicial, defende Mauricio Jr. (2009, p. 266-267):

Outro ponto relevante é que a Administração deve justificar o contingenciamento, com um grau pelo menos mínimo de razoabilidade. Afinal, o orçamento espelha um juízo prévio do Legislativo sobre a reserva do possível, e mesmo não sendo imperativos os créditos aprovados, mas apenas limitativos, o Executivo deve ter uma explicação ao menos plausível para rever essas decisões, quando não houver problemas de arrecadação. Nestes casos o controle judicial deve ser menos intenso, bastando que a Administração aponte que o contingenciamento visa a alcançar um outro fim público relevante.

O controle sobre a discricionariedade, entretanto, deve ser intenso quando a prestação sacrificada pelo contingenciamento estiver ligada à proteção do mínimo existencial. Havendo disponibilidade financeira, não pode prevalecer a discricionariedade administrativa quanto à aplicação das dotações orçamentárias que visam a atender a direitos fundamentais.

O controle da argumentação desenvolvida pelo gestor também pode ser feito pelo sistema de controle externo: Tribunal de Contas e Legislativo. Sobre como é feito esse controle, a aptidão dos mecanismos disponíveis hoje para a sua realização e como têm sido utilizados, discutiremos no capítulo 5. No momento, analisaremos se, de fato, a prática de realização de contingenciamentos costuma se amparar em boas razões.

Se a realização de contingenciamentos, segundo a LRF, está subordinada à perspectiva de frustração das receitas previstas, um primeiro passo para a análise da adequação da limitação de empenho e movimentação financeira ao regime jurídico

⁶¹ Nesse sentido, corrobora Lochagin (2016, p. 131): “Confrontado com passivos contingentes, porém, nada impede que o governo adote as medidas necessárias para conter gastos: isso é o que lhe impõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. O que não se justifica, porém, é a decisão imotivada de deixar de cumprir os objetivos orçamentários sem que se tenha evidenciado algum risco à estabilidade econômica”. E complementa Gradwohl (2017, p. 278): “A discricionariedade administrativa é necessária; no entanto, ela somente é legítima quando bem fundamentada. Não cabem, em Estados Democráticos e Sociais, o descumprimento das decisões alocativas da sociedade – expressas nas leis orçamentárias – e a falta de apreço à eficácia vertical dos direitos fundamentais sociais sem a devida motivação – como bem informa o direito a uma boa Administração Pública”.

do art. 9º da LRF é a verificação da sua compatibilidade com os prognósticos do próprio governo acerca do comportamento da receita.⁶²

Nesse sentido, Silveira (2014) realizou minuciosa análise da execução orçamentária nos exercícios financeiros de 2010 a 2013, realizando, dentre outras medidas, comparação entre os prognósticos de comportamento da receita veiculados nos Relatórios Bimestrais de Avaliação e os montantes contingenciados no curso dos exercícios em análise. No exercício 2010, o autor constatou:

Depreende-se que os montantes a serem limitados são maiores nos decretos do que o que efetivamente indicado pelos Relatórios de Avaliação. Em março, enquanto o Relatório do 1º Bimestre indicava a limitação de R\$ 21.459,8 milhões para o Executivo, o Decreto nº 7.144, de março, limitou 29.124,00 milhões, ou seja quase oito bilhões a mais. O Relatório do 2º Bimestre determinou que fosse reduzido o disponível, totalizando uma limitação de R\$ 28.948,00 milhões. O Decreto editado em Maio de 2010 limitou em 32 bilhões, quase 4 bilhões a mais. Os relatórios seguintes determinaram ampliação do disponível, sendo que no 5º bimestre o valor a ser limitado deveria ser de 16 bilhões. Porém, no decreto editado em dezembro, o limite ficou em R\$ 25.463,00 bilhões, praticamente 9 bilhões de diferença. Com relação ao exercício 2010, é possível concluir que os decretos não acompanharam os indicativos dos Relatórios Bimestrais.

Ainda, os significativos montantes contingenciados se refletem nos baixos percentuais de execução das despesas discricionárias do Executivo no ano em questão [...]. (SILVEIRA, 2014, p. 102-103).

De acordo com Silveira (2014), essa situação de descompasso dos relatórios bimestrais relativamente aos decretos de contingenciamento se repetiu no exercício de 2011. Uma observação relevante é que, ao comparar os exercícios 2010 e 2011, a arrecadação foi mais próxima do previsto neste exercício (87%) do que naquele (84%), o que não se refletiu no percentual executado, uma vez que em 2011 foi um pouco menor, “[...] o que denota uma desvinculação entre a expectativa de arrecadação e a expectativa de execução” (SILVEIRA, 2014, p. 112).

Nos demais exercícios analisados por Silveira (2014, p. 112-123) – 2012 e 2013 –, os decretos de contingenciamento se aproximaram do previsto nos Relatórios Bimestrais de Avaliação. Entretanto, conforme apontou o autor, não obstante a efetivação da receita ter ficado relativamente próxima ao previsto – 91% em 2012 e 87% em 2013 –, a realização das despesas discricionárias se deu em patamar bem inferior – 52,4% e 54%, respectivamente.

⁶² Não se descarta aqui a possibilidade de crítica e, portanto, controle dos próprios prognósticos do governo, que podem ser artificialmente pessimistas, em descompasso com o cenário projetado pelos especialistas. Como dito, trata-se de um ponto de partida para a análise.

Os dados coletados por Silveira (2014) apontam para outros problemas graves em relação à prática de contingenciamento: a falta de linearidade e proporcionalidade na disponibilização dos recursos para os diferentes órgãos. Com efeito, em todos os exercícios analisados, há uma grande discrepância na distribuição dos recursos previstos, ficando alguns órgãos com um percentual de disponibilidade financeira muito alto, e outros, muito baixo, sem que se possa identificar de forma clara os critérios mediante os quais o Executivo libera ou não os recursos, o que, segundo o autor, “[...] confirma algumas análises no sentido de que o contingenciamento é utilizado para fins políticos, para controle do Legislativo e da base aliada” (SILVEIRA, 2014, p. 125-126).

Paralelamente à falta de linearidade e proporcionalidade nas disponibilizações dos recursos ao longo do ano, Silveira (2014) constatou também a ausência de retomada proporcional quando do restabelecimento da receita, de acordo com o preconizado pelo art. 9º, § 1º, da LRF.⁶³ Assim, ainda que determinado órgão tenha sido alvo do decreto no início do ano, “[...] não há qualquer expectativa de que será contemplado por uma liberação de recursos no final do ano (mesmo que essa ocorra para os demais órgãos)” (SILVEIRA, 2014, p. 126).

Para enriquecer a análise comparativa apontada, foquemos agora na execução orçamentária do exercício de 2018. Nesse ano, a execução das despesas discricionárias ficou em torno de 99% (BRASIL, 2019i, p. 44), sendo que o percentual de execução dos investimentos ficou em torno de 98% (ver Tabela 2). Nesse exercício, o Tribunal de Contas da União, no Relatório do Parecer Prévio das Contas de Governo do Presidente da República, constatou um equilíbrio entre os prognósticos dos Relatórios Bimestrais de Avaliação e os decretos de contingenciamento. Ao final, a execução orçamentária das despesas discricionárias ficou praticamente coincidente com o planejado (BRASIL, 2019i, p. 44).

Tal resultado, conforme visto na Tabela 2, destoa dos demais exercícios da série histórica de dez anos. Isso pode ter ocorrido por diversos fatores: um acompanhamento mais próximo do TCU tanto na elaboração da lei orçamentária,

⁶³ “No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.” (BRASIL, 2000, art. 9º, § 1º).

quanto na sua execução ao longo do exercício; a crise econômica e financeira pode ter surtido o efeito de promover um planejamento mais realista e factível.⁶⁴

Por outro lado, também no exercício de 2018, segundo apontou o relatório do TCU, também ocorreu o nefasto problema da falta de proporcionalidade na disponibilização dos recursos. Assim:

Embora tenha havido aumento de limites na maioria dos órgãos, algumas unidades apresentaram cortes nas suas dotações, a exemplo da Vice-Presidência da República (-50%), dos Transportes, Portos e Aviação Civil (-39%) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (-25%). (BRASIL, 2019i, p. 50).

O que esses dados todos nos apontam? Que há um *deficit* de racionalidade na realização dos contingenciamentos pelo chefe do Executivo Federal. Tal *deficit* se apresenta sob vários aspectos: descompasso dos Relatórios Bimestrais de Avaliação com os Decretos de Contingenciamento; discrepância entre o percentual realizado da receita e o da execução das despesas discricionárias; não apresentação de critérios mediante os quais se disponibilizam os recursos financeiros para os variados órgãos, o que dificulta a execução do planejamento, dando margem ao jogo de barganha política e, inclusive, servindo de porta aberta à corrupção.

3.1.2 Inevitabilidade ou deficiência no planejamento?

Os defensores da realização do contingenciamento nos moldes atuais argumentam que não há como fazer diferente, sendo a medida necessária para manter a responsabilidade fiscal. Alegam problemas na fase de elaboração da própria lei orçamentária, bem como a pressão exercida pelas despesas obrigatórias.⁶⁵

Referidos argumentos ajudam a explicar a realidade, mas não podem servir de justificativa para que se perpetue uma situação incompatível com a Constituição Federal. Nos tópicos seguintes analisaremos a conexão entre a realização dos contingenciamentos e o jogo político e sua influência negativa sobre o planejamento e execução orçamentários, bem como examinaremos as pressões exercidas pelas

⁶⁴ Não há tempo de maturação nem dados suficientes para, neste momento, aprofundar o exame dessas hipóteses.

⁶⁵ Nesse sentido, observa Lima (2013, p. 140): “Frequentemente afirma-se que o orçamento federal é uma peça sem maior importância econômica e política, porque os parlamentares inflam as receitas ou subestimam as despesas obrigatórias e o Poder Executivo é obrigado, por meio do contingenciamento dos créditos, a limitá-lo em patamar bem inferior ao fixado naquela lei”.

despesas obrigatórias sobre a realização de despesas de investimentos públicos. Não há dúvidas de que a deficiência do planejamento orçamentário provoca uma execução orçamentária insatisfatória. Porém, há que se levar em conta que um maior controle sobre a execução orçamentária fornecerá incentivos para a realização de um planejamento mais escorreito. Voltaremos ao tema no capítulo 5.

Para além do *deficit* de planejamento no momento da elaboração e aprovação da lei orçamentária, o que se observa é, também, uma execução orçamentária pouco criteriosa, mal organizada. Com efeito, os contingenciamentos tendem a ser “afrouxados” no último mês do ano, o que dificulta a execução dos orçamentos dos diversos órgãos/entidades públicos. Bastante elucidativa, nesse sentido, é a Tabela 3, com dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Tabela 3 – Poder Executivo – Despesas Discricionárias Correntes: % mensais empenhados (2005-2012)

Ano	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
2005	3,9	5,6	7,2	5,7	8,8	7,8	8,0	8,1	8,0	6,3	9,0	21,7	100,0
2006	4,9	4,9	5,8	6,6	7,7	7,3	8,2	8,1	8,4	7,3	9,3	21,4	100,0
2007	3,8	5,2	6,0	6,1	7,1	6,7	7,4	7,4	6,8	8,0	8,0	27,5	100,0
2008	3,6	3,7	6,0	6,4	7,1	7,0	8,2	7,3	8,0	8,2	8,8	25,8	100,0
2009	2,1	4,6	7,1	6,4	7,0	7,3	7,2	7,2	7,6	7,6	8,5	27,4	100,0
2010	3,2	5,2	6,2	7,1	7,1	7,3	7,8	7,3	7,5	7,7	8,0	25,6	100,0
2011	3,8	5,3	5,7	5,7	6,8	6,7	7,0	6,7	7,4	7,1	7,9	30,1	100,0
2012	2,1	4,9	7,0	6,5	6,6	6,0	7,6	8,7	7,7	8,1	8,6	26,2	100,0
Média 2005-2012	3,4	4,9	6,4	6,3	7,3	7,0	7,7	7,6	7,7	7,6	8,5	25,7	100,0
Desvio padrão	0,9	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	2,7	0,0

Fonte: Alves, Pederiva e Bernardes (2013, p. 5).

Como podemos observar, há uma relevante discrepância entre o valor médio empenhado em dezembro na série histórica acima (25,7%) e nos demais meses. O mês mais parecido é novembro, com média empenhada no montante de 8,5% (o que não é tão alentador, visto que, além de ser bem abaixo do patamar de dezembro, também é uma liberação muito próxima do fim do ano), sendo a média de janeiro a mais baixa – 3,4% (ALVES; PEDERIVA; BERNARDES, 2013, p. 5).

Sem dúvidas, esse estado de coisas compromete a eficácia das ações planejadas. O gestor, teoricamente, conta com um determinado montante para investir ao longo do exercício. Ante a incerteza sobre se terá efetivamente acesso ou não aos recursos, fica impossibilitado de cumprir com disciplina e organização o que foi planejado.

A Tabela 4, a partir de dados extraídos do SIAFI, torna mais evidente esse problema no que toca às despesas de capital:

Tabela 4 – Poder Executivo – Despesas Discricionárias de Capital: % mensais empenhados (2005-2012)

Ano	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
2005	0,0	0,1	0,6	1,3	2,1	2,5	2,4	3,0	5,8	4,5	4,5	73,0	100,0
2006	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	4,2	2,3	3,4	4,5	5,2	6,3	73,3	100,0
2007	0,0	0,0	0,3	1,6	1,2	1,4	2,0	3,6	1,9	2,9	3,5	81,7	100,0
2008	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	1,7	2,5	3,6	3,5	2,4	4,2	81,1	100,0
2009	0,0	0,4	0,6	1,4	1,5	2,3	2,6	2,2	3,3	3,5	4,5	77,7	100,0
2010	0,0	1,7	2,2	1,0	2,3	3,3	5,4	3,3	3,9	3,8	5,9	67,2	100,0
2011	0,0	0,1	0,7	0,8	2,1	3,1	3,2	3,3	3,2	3,8	5,6	74,2	100,0
2012	0,0	0,1	1,1	0,8	1,3	6,4	3,8	3,0	3,0	3,1	3,7	73,6	100,0
Média 2005-2012	0,0	0,3	0,7	0,9	1,5	3,1	3,0	3,2	3,6	3,7	4,8	75,2	100,0
Desvio padrão	0,0	0,6	0,7	0,5	0,6	1,5	1,0	0,4	1,1	0,8	1,0	4,5	0,0

Fonte: Alves, Pederiva e Bernardes (2013, p. 6).

Como aponta a tabela supra, o montante dos gastos de dezembro correspondeu a 81,7% do total de 2007. A menor marca de dezembro ocorre em 2010, com 67,2% dos gastos. Isso comprova a tendência a uma enorme concentração dos empenhos em dezembro, o que nos leva à seguinte reflexão: ainda que a execução orçamentária anual ocorresse de forma integral, fazendo desaparecer o problema da baixa execução orçamentária dos investimentos, seria preciso rever a sistemática do contingenciamento, uma vez que a execução maciça das verbas apenas no final do ano inviabiliza o implemento de qualquer programação.⁶⁶

Comparando os dados da execução orçamentária com as datas de início de vigência da correspondente LOA, bem como dos decretos de programação financeira, Alves e Pederiva (2016, p. 10) descartam uma ligação entre eventual atraso nas aprovações destes instrumentos e a concentração da execução orçamentária em dezembro.

Amparados nas lições de Wildavsky e Caiden, Alves e Pederiva (2016, p. 20) centram suas críticas no caráter essencialmente incrementalista do orçamento:

Conforme Wildavsky e Caiden (2003), muitos itens de gastos são padronizados e simplesmente repetidos a cada ano pela simples razão de que não são contestados. Alguns programas de duração continuada, que se

⁶⁶ “O Relatório de Gestão Fiscal da União, relativo ao ano de 2012, aponta o montante de R\$ 176,7 bilhões inscritos à conta de restos a pagar, dos quais R\$ 26,3 bilhões referem-se aos empenhos liquidados e R\$ 150,4 bilhões aos não liquidados. Comparando com o orçamento geral da União para 2013, esse valor equivale a 66,4% do montante das despesas discricionárias (incluindo o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), autorizadas em R\$ 266 bilhões na lei orçamentária.” (ALVES; PEDERIVA; BERNARDES, 2013, p. 2).

afigurem satisfatórios, não são mais questionados, possuindo uma estreita margem de aumentos ou de deduções. O orçamento de uma unidade quase nunca é revisto integralmente a cada ano. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. A realidade política restringe a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará, ou seja, alguns poucos programas novos e possíveis cortes nos programas agora antigos. [...]

Do ponto de vista da qualidade de governança, o que se necessita é do ajustamento e da convergência das expectativas acerca das entregas efetivas da administração pública, a partir do orçamento público, considerado instrumento básico de planejamento. Esse papel vem sendo desempenhado, de maneira aparentemente ineficiente e pouco efetiva, pelo orçamento incremental.

Essa constatação é corroborada por estudo do BID sobre os gargalos do gasto público na América Latina: *“Los presupuestos en los diferentes tipos de gastos suelen asignarse según estándares históricos, y no considerando dónde sería más útil un dólar adicional”* (ALBERTO MORENO, 2018, p. XXVI-XXVII). Com efeito, de um lado, temos um orçamento elaborado de forma incremental, sem uma análise criteriosa e racional acerca de como alocar os recursos de modo mais proveitoso; de outro, há uma execução orçamentária de investimentos, além de baixa, condensada no último mês do ano, realizada também às margens de escolhas racionais e controláveis sobre as prioridades. Como destacado no referido estudo do BID (ALBERTO MORENO, 2018, p. XXV):

¿Cómo se puede resolver este rompecabezas de mayores demandas y fortalecimiento fiscal? Esta edición de Desarrollo en las Américas (DIA) se centra precisamente en esta pregunta. En sus páginas se sugiere que la respuesta tiene que ver con la eficiencia fiscal y con un gasto inteligente, y no con la solución estándar de hacer recortes generalizados del gasto público para lograr la sostenibilidad fiscal, en ocasiones a un gran costo para la sociedad. Se trata de hacer más con menos.

Da forma como tem ocorrido na gestão pública brasileira, os instrumentos de programação financeira à disposição do Executivo, em vez de propiciarem a “nutrição” dos vários órgãos durante todo o ano, para que possam realizar, de forma organizada e planejada, os seus objetivos, contribuem, na verdade, para o enfraquecimento da qualidade do gasto público (SILVA; BITTENCOURT, 2019, p. 9).

3.1.2.1 O jogo entre Executivo e Legislativo na aprovação e execução do orçamento – a insinceridade orçamentária

A prática política institucional no Brasil engendrou um sistema de governabilidade complexo e peculiar, com reflexos claros na elaboração e execução do orçamento. No nosso chamado “presidencialismo de coalizão”⁶⁷, o Executivo possui a primazia na condução do governo e no manejo da execução do orçamento, num jogo⁶⁸ de verdadeira cooptação dos parlamentares, via liberação de dotações orçamentárias, com vistas a angariar maiorias eventuais para aprovação de medidas e normas de seu interesse.⁶⁹

A concepção do orçamento como meramente autorizativo tem papel fulcral nesse modelo. Como o chefe do Executivo tem o poder de, sem consequências judiciais ou de responsabilização em qualquer outra esfera, deixar de executar a parte discricionária do orçamento, tem o poder correlato de “liberar” a execução dessas mesmas verbas de acordo com a sua conveniência, sem, como vimos, elencar as bases racionais de sua decisão (ao alvedrio do que estabelece a LRF, conforme demonstramos em 2.1.1).

Tal poder acarreta inúmeras mazelas à prática orçamentária, sendo responsável por menoscar o seu fundamental papel no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas e, conseqüentemente, na concretização dos direitos fundamentais e objetivos constitucionais.⁷⁰ Um primeiro efeito danoso é a quebra de uma corresponsabilidade entre Executivo e Legislativo pela saúde financeira do Estado. Como sabem que aquilo que aprovam na LOA não vai ser necessariamente realizado, os parlamentares não têm estímulo para agir com responsabilidade na apresentação de suas emendas ao projeto de lei orçamentária,

⁶⁷ Expressão primeiramente cunhada por Abranches (1988).

⁶⁸ Schick (1975, p. 52) fala em uma verdadeira batalha pelo orçamento: “*The budget is a perennial battleground of American politics. Everybody fights. Agencies strive for more money, budget offices for more control over spending. The president announces one set of budget priorities; Congress enacts another. Within Congress, it is House versus Senate, authorizing versus appropriations committees, and spenders versus savers*”.

⁶⁹ Para uma análise mais aprofundada sobre o tema da influência das emendas parlamentares no jogo político brasileiro, ver Carvalho (2003), Figueiredo e Limongi (2001), Pereira e Mueller (2002), Gontijo (2013) e Power (2015).

⁷⁰ Almeida (2014) se refere a essa dinâmica como “hipocrisia orçamentária do investimento”, a qual seria composta por três características: a aprovação de investimento público muito acima do que será de fato executado; a ocorrência de contingenciamentos recorrentes da parcela orçamentária desses mesmos investimentos; o aumento contínuo dos restos a pagar nessa seara, provocados pela concentração das liberações no final do ano.

utilizando o artifício de superestimar receitas e subestimar as despesas.⁷¹ Sem se sentirem responsáveis pela sustentabilidade fiscal, são mais receptivos às demandas sociais e *lobbies* de toda espécie, sem se preocupar em estabelecer ordem de prioridade alocativa.

Diante desse quadro, a proposta de LOA enviada pelo Executivo é alterada sem a devida cautela com a sustentabilidade fiscal. Por sua vez, como o chefe do Executivo sabe que, para evitar riscos fiscais, basta deixar de executar partes do orçamento sem maiores consequências, também não se ocupa de negociar a modificação ou derrubada das emendas parlamentares indevidas, tampouco em fazer uso do poder de veto.⁷² Em verdade, essa ordem de coisas é até interessante de seu ponto de vista, pois lhe assegura um poderoso mecanismo de barganha para lograr aprovação de pautas de seu interesse, mediante a liberação de verbas de forma pontual.⁷³

Como facilmente se percebe, ocorre um verdadeiro círculo vicioso, no qual a possibilidade de contingenciamento arbitrária alimenta a despreocupação fiscal dos parlamentares, a qual, por sua vez, retroalimenta a necessidade de realização de contingenciamentos. Para piorar o quadro, especialmente em relação aos investimentos públicos, acrescente-se a dificuldade que os atores políticos têm de

⁷¹ Existem três formas de o Legislativo interferir na proposta de lei orçamentária: a) emendas de remanejamento: nas quais são propostos acréscimos ou inclusões de dotações, mediante o cancelamento do valor correspondente em outras dotações; b) emendas de apropriação: nelas são propostos acréscimos ou inclusão de dotações e os recursos são oriundos de reestimativas de receitas ou de despesas obrigatórias; c) emendas de cancelamento: aqui é proposta a diminuição ou exclusão de dotações sem a indicação de outras. Lima (2015, p. 132) aponta que as emendas de apropriação são as mais utilizadas. Como exemplo, informa que na proposta orçamentária de 2013, foram aprovadas 8.214 emendas de apropriação, totalizando 23,5 bilhões de reais, enquanto foram aprovadas 57 emendas de remanejamento, totalizando 8,2 bilhões de reais. Segundo Lima (2015, p. 144), isso ocorre porque os parlamentares não têm incentivos para remanejar as dotações já negociadas politicamente para os vários setores (atenta para o fato de que os ministérios são ocupados por representantes dos partidos políticos). “O que os parlamentares buscam é apenas ampliar a sua participação, por meio de emendas com fonte “nova” de recursos, sem ter de enfrentar nenhum *trade-off*”.

⁷² Rezende e Cunha (2013, p. 71) bem sintetizam essa dinâmica: “A proposta orçamentária enviada pelo Executivo passa por uma substancial revisão das estimativas de receita, efetuada pelo Congresso para acomodar suas emendas ao orçamento, o que, por seu turno, conduz a um posterior contingenciamento de despesas promovido pelo Executivo. A administração desse contingenciamento constitui um dos pilares da funcionalidade do regime que sustenta o chamado ‘presidencialismo de coalizão’”.

⁷³ Esse quadro foi, de certa forma, afetado pelas emendas constitucionais 86/15 e 100/19, que estabeleceram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, respectivamente, até 1,2% da RCL. Mais adiante, analisaremos os efeitos das referidas emendas constitucionais no funcionamento do presidencialismo de coalizão. Ver também discussão sobre o tema no capítulo anterior.

aprovar aquilo que envolve custos no curto prazo e benefícios a serem verificados no longo prazo, provavelmente em outros governos (KEEFER; SCARTASCINI; VLAICU, 2018, p. 366).

Em consequência disso, a função da lei orçamentária como instância de planejamento fica fortemente comprometida. Há o que se pode chamar de “insinceridade” orçamentária: o Parlamento finge que aprova as principais escolhas alocativas do País e o Executivo finge que as cumpre. O sistema não é racional nem na entrada, nem na saída, ou seja, a aprovação não se dá em bases racionais, tampouco a execução.

Outra vertente perniciosa desse sistema é a sua permeabilidade à corrupção. Como ele não é guiado pela apresentação de boas razões, mas pelas pressões das mais variadas espécies, tanto no momento da aprovação, como no da execução, abre-se um flanco para desvios de conduta. Assim, a promessa de vantagens indevidas pode estar presente tanto no momento de apresentação das emendas como da execução das dotações, sendo que, dada a primazia desta última fase, são maiores as possibilidades de corrupção.

Como vimos, a liberação de verbas oriundas de emendas parlamentares ao orçamento tem sido um instrumento crucial para manter a governabilidade no chamado presidencialismo de coalizão. Se isso é verdade, é de se supor que, com o advento da EC 86/15, posteriormente complementada pela EC 100/19, esse estado de coisas foi alterado, uma vez que a execução das emendas individuais e de bancada passou a ser obrigatória.

Entretanto, como bem observa Rodrigues (2019, p. 42), mesmo após a aprovação da EC 86/15, continuamos a ver no noticiário a prática de liberação de emendas parlamentares em momentos de busca do Presidente da República por maior apoio junto ao Legislativo. Assim, cruzando dados da execução orçamentária das emendas individuais em montantes atípicos e notícias veiculadas na grande mídia dando conta de algum tipo de necessidade de barganha por apoio parlamentar – por exemplo, em maio de 2016 e julho, agosto e setembro de 2017, períodos atrelados à tentativa do Executivo de dissuadir a instauração de *impeachment* contra os ex-presidentes Dilma e Temer, respectivamente – a autora concluiu que há evidências de que a EC 86/15 não implicou o fim do uso do (des)contingenciamento orçamentário como instrumento de cooptação importante para a manutenção do jogo político do presidencialismo de coalizão.

Com efeito, após a aprovação das emendas ao orçamento pelo Congresso Nacional, diversas rotinas internas ao Poder Executivo dificultam, protelam e por vezes até impedem a execução das emendas parlamentares, o que parece manter em seu poder, mesmo que em menor abrangência, a prerrogativa de decidir qual o momento mais apropriado para que ocorra a execução da rubrica do orçamento. (RODRIGUES, 2019, p. 42).

De fato, como vimos no tópico anterior, o problema do contingenciamento não consiste, tão somente, na inexecução orçamentária, mas também na execução retardada, sendo grande parte dos montantes destinados às despesas discricionárias liberados apenas no mês de dezembro. Assim, no que toca às emendas individuais (o mesmo raciocínio se aplica às de bancada), embora sejam de execução obrigatória, podem ter suas liberações postergadas para o final do ano. Assim, é possível o Executivo “jogar” com o interesse dos parlamentares de verem suas emendas executadas tempestivamente. Isso sem falar na possibilidade de alegação artificial de “impedimento de ordem técnica”⁷⁴ para a execução da emenda.

Do acima exposto, percebe-se que a simples mudança no sentido de obrigatoriedade das emendas orçamentárias individuais e de bancada não foi suficiente para revolucionar a prática política brasileira de jogo de barganha em torno da execução do orçamento. Ao que nos parece, mudanças no sistema político-eleitoral brasileiro seriam importantes para alterar essa realidade: reforço da fidelidade partidária, diminuição do número excessivo de partidos políticos, dentre outras medidas (LIMA, 2003, p. 12).

Sem essas mudanças, que envolvem componentes jurídicos, mas também da cultura política, soluções como o orçamento impositivo, conforme se verá no próximo capítulo, tendem a provocar problemas de outra ordem, como, por exemplo, uma situação de imobilismo para implementar uma agenda para o País (LIMA, 2003, p. 12-13).⁷⁵ Cientes das mazelas da elaboração e aprovação do orçamento é que, já antecipando um pouco nossas reflexões, proporemos, no capítulo 5, ajustes que visem a tornar mais racional e permeável à participação democrática o controle da

⁷⁴ “As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.” (BRASIL, 1988, art. 166, § 13).

⁷⁵ Ademais, segundo Lima (2015), a principal disfunção do orçamento, que é a elevação artificial de receitas pelos parlamentares para viabilizar suas emendas não é atacada pela mudança do orçamento brasileiro para o sistema impositivo. Na verdade, segundo o autor, a referida causa tenderá a “[...] ser reforçada, na medida em que passará a interessar a um maior número de parlamentares” (LIMA, 2015, p. 143).

execução orçamentária, como forma de criar um círculo (ou espiral) virtuoso de responsabilidade, tanto na execução quanto na aprovação do orçamento, um lado influenciando positivamente o outro.

3.1.2.2 A compressão nos investimentos gerada pelas despesas obrigatórias: servidores ativos, previdência e dívida pública

Outro ponto a se considerar na análise das razões que induzem o chefe do Executivo a realizar contingenciamentos é a pressão gerada pelas despesas obrigatórias, especialmente salário de servidores, previdência e dívida pública. Como já relatado, há um consenso de que cerca de 90% dos gastos públicos na verdade são obrigatórios e, dentro desta categoria, os acima citados são os mais relevantes.

É razoável supor que, mesmo diante de cenários otimistas em relação à arrecadação, o governante opte por fazer reservas para que não falem recursos para arcar com as despesas obrigatórias. Assim, diante da certeza da despesa futura e da incerteza que paira sobre o comportamento da economia (por mais que os prognósticos sejam favoráveis, são projeções e podem não se concretizar plenamente), o chefe do Executivo tende a “economizar” naquilo que é discricionário (os investimentos, por exemplo) para arcar com os compromissos que lhe são impostos.

Corroboram essa tendência os dados apresentados no tópico anterior, ao demonstrarem que as dotações costumam ser descontingenciadas mais fortemente já próximo ao final do exercício financeiro. Com efeito, é possível que isso ocorra, dentre outras possibilidades, também pelo fato de possuir mais certeza de que terá caixa suficiente para fazer face às despesas obrigatórias, sobrando algo então para os investimentos.

Esse estado de compressão dos investimentos pelas despesas obrigatórias enseja alguns problemas graves e inter-relacionados: a) os investimentos previstos na LOA tendem a não ser realizados em sua integralidade (o que é facilmente perceptível na análise que já fizemos acerca da execução orçamentária dos últimos dez exercícios financeiros do governo federal); b) há uma tendência a se concentrar a liberação dos recursos para investimentos nos últimos meses do exercício financeiro, o que dificulta a execução do planejamento; c) aumento do

volume de “restos a pagar”, que dá azo a uma competição entre o orçamento autorizado para um exercício e as despesas referentes a exercícios anteriores.⁷⁶

Os males causados por essa prática são evidentes. Como já comentado anteriormente, o planejamento das ações fica seriamente comprometido. Sem saber se e quando terá acesso aos recursos necessários para viabilizar os projetos de investimento, o gestor direto (Ministro, Secretário, Dirigente de Autarquia, etc), por mais diligente que seja, não tem condições de realizar o que foi programado. Há boas razões para inferir que essa situação está na raiz no grave problema de obras paradas ou atrasadas, que geram extrema onerosidade para os cofres públicos, fora o custo social pela não fruição do equipamento pelos seus destinatários.

A prática ora referida, entretanto, não é albergada pela legislação. Conforme já explorado, o art. 9º da LRF prescreve, como condição para o contingenciamento, que o comportamento das receitas possa não comportar o cumprimento das metas fiscais, devendo o nível de execução orçamentária ser recomposto tão logo se observe o retorno da arrecadação aos níveis previstos.

Assim, vislumbramos que um dos caminhos de solução para esse grave problema seja uma maior transparência e controle das razões econômicas que conduzem ao contingenciamento, o que já levantamos no tópico anterior e será aprofundado no capítulo 5. De logo, adiantamos que nos parece razoável supor que um acompanhamento mais escorreito dos decretos de contingenciamento, tanto pelos órgãos de controle, como pela sociedade, pode ter o condão de reverter a tendência natural do governante em poupar os investimentos para gastá-los apenas no apagar das luzes do ano.

Por outro lado, é preciso haver um sério debate acerca da necessidade de redução das despesas primárias⁷⁷ obrigatórias, que avançam cada vez mais sobre a

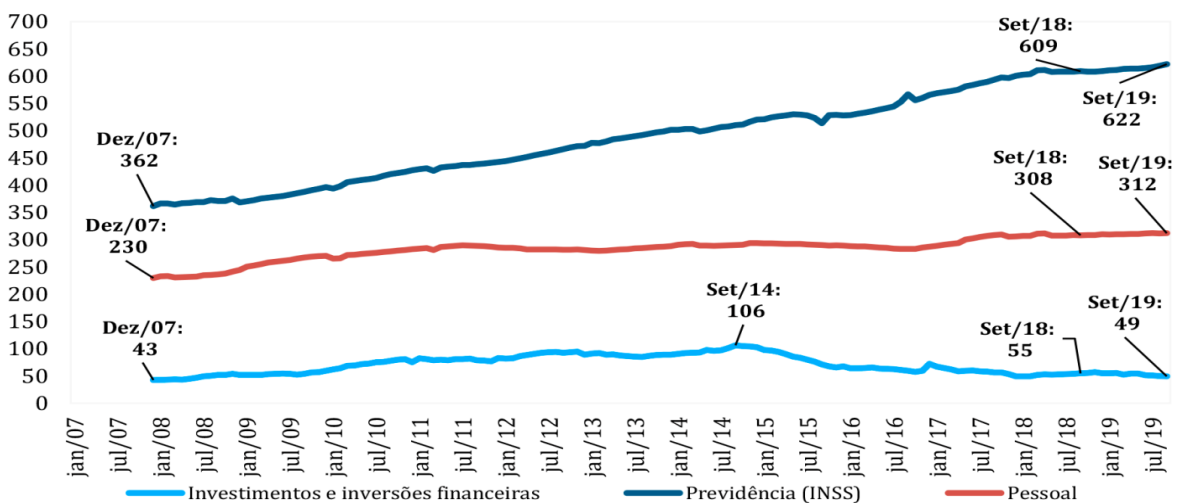
⁷⁶ Para uma melhor compreensão mais aprofundada acerca da dinâmica de produção e efeitos dos “restos a pagar”, ver Almeida (2014). Segundo o Almeida (2014, p. 198-199): “O problema com esse procedimento de liberação de empenho, criação de RAPs e baixo cancelamento no ano seguinte é que esses empenhos de orçamentos antigos tornaram-se uma espécie de ‘bola de neve’, e os pagamentos de RAPs do investimento passaram a ser mais importantes do que a execução do orçamento do investimento público aprovado no ano, como se observou a partir de 2008. [...]. Outra é que o crescente saldo de RAPs pode ser usado como instrumento de negociação entre a base de apoio parlamentar e o Executivo, deslocando o espaço de negociação e de formação da âdelidade de base partidária da discussão do orçamento para o ‘varejo das votações’ importantes para o Executivo”.

⁷⁷ “As despesas primárias, divididas em obrigatórias e discricionárias, são resultantes do somatório das despesas correntes e de capital, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. Já as despesas primárias obrigatórias são aquelas sobre as quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem

capacidade de investimentos. No âmbito do Governo central, segundo o Relatório de Acompanhamento Fiscal Nº 34, de 18 de novembro de 2019, produzido pela Instituição Fiscal Independente (2019, p. 15)⁷⁸, o “[...] esforço de redução de despesas fica todo em cima das despesas discricionárias”. No acumulado de 2019, até o mês de setembro, enquanto as despesas discricionárias tiveram uma queda de 17,3% em relação ao ano anterior, as despesas obrigatórias registraram aumento de 0,3%. A despesa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cresceu 2,8%, em termos reais, nesse período de 2019 em relação a 2018 e o gasto com pessoal, 0,9% (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 15-16).

Ainda segundo o mencionado Relatório, essa realidade de compressão das despesas discricionárias pelas obrigatórias vem sendo observada de forma evidente desde 2014. “Nesse contexto, os investimentos públicos foram reduzidos a menos da metade entre setembro de 2014 (R\$ 106 bilhões, no acumulado em 12 meses) e setembro deste ano (R\$ 49 bilhões)” (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 16). O Gráfico 1 bem evidencia essa tendência.

Gráfico 1 – Despesas primárias selecionadas acumuladas em 12 meses (R\$bilhões)



Fonte: Instituição Fiscal Independente (2019, p. 17).

como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional” (BRASIL, 2019i, p. 43-44).

⁷⁸ “1. A IFI – Instituição Fiscal Independente – foi criada no final de 2016 com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas. Suas quatro funções, conforme fixado em lei (Resolução nº 42/2016), são: I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários; II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente; III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.” (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2017, p. 1).

Especificamente quanto à questão da previdência, os dados do gráfico acima demonstram a forte expansão dos gastos nesse item nos últimos 12 anos, tendo sido imprescindível a aprovação da reforma da previdência para pelo menos estabilizar a compressão deles sobre os investimentos públicos (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 15).⁷⁹

Corroborando essas observações, relatório do Banco Mundial, de 2017, com o sugestivo título “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, constata que “O Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 7)⁸⁰, e situa como a fonte mais importante de economia fiscal de longo prazo a reforma previdenciária (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 12). Segundo o referido relatório, além de exercer forte pressão fiscal, o sistema previdenciário é injusto,

[...] pois 35% dos subsídios previdenciários (ou seja, o desequilíbrio entre contribuições e benefícios do sistema previdenciário) beneficiam os 20% mais ricos, ao passo que somente 18% dos subsídios beneficiam os 40% mais pobres da população. (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 12).

No que tange aos gastos com funcionalismo público, o referido estudo conclui que “[...] a massa salarial do governo geral brasileiro é alta para padrões internacionais” (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 39). Em termos de percentual do PIB, trata-se de folha de pagamentos mais alta do que qualquer média regional de países. Quando o referencial é o percentual das despesas e receitas

⁷⁹ Nos Estados, a situação não é muito diferente. Velloso (2019, par. 1-5) aponta que “[...] a inédita crise financeira estadual é um dos mais complicados problemas econômicos que enfrentamos neste momento, e se deveu fundamentalmente ao forte crescimento do gasto previdenciário dos regimes próprios desde 2014. [...]. Assim, mesmo espremendo os gastos com investimentos em infraestrutura ao limite, a velha prática de todo o setor público, o salto para ‘déficits orçamentários’ e atrasados de monta, foi um passo. [...]. Dada a média de 19,6% da Receita Corrente Líquida (RCL) registrada pelos custos previdenciários em 2017, para valores anuais oscilando entre 10,4% no MA e 37,5% no RS, sem os ex-territórios, vê-se, de um lado, que o sufoco impresso pelos CAP (custos anuais da previdência) nos orçamentos estaduais é efetivamente brutal e está à nossa frente, para ninguém duvidar”.

⁸⁰ De fato, o problema não está tanto no montante do gasto, mas na sua qualidade e na sua sustentabilidade do ponto de vista fiscal. Como apontou estudo do BID acerca da qualidade do gasto na América Latina e Caribe: “¿Este crecimiento del gasto público amenaza la sostenibilidad fiscal? No necesariamente. De hecho, algunos de los países con el gasto público más alto del mundo, como las economías escandinavas, tienen elevados niveles de gasto público y también altos estándares para la sostenibilidad. [...] En principio, no hay nada malo en satisfacer las demandas de un mayor gasto, siempre y cuando no comprometa el crecimiento y se vea acompañado de impuestos más altos y otras instituciones fiscales que garanticen la sostenibilidad. Aumentar el gasto público sin instituciones para la sostenibilidad es un tipo de política que a menudo genera crisis que deshacen todo lo bueno proporcionado por un mayor gasto público o que pueden generar largos y costosos procesos de ajuste” (IZQUIERDO et al., 2018, p. 2- 5).

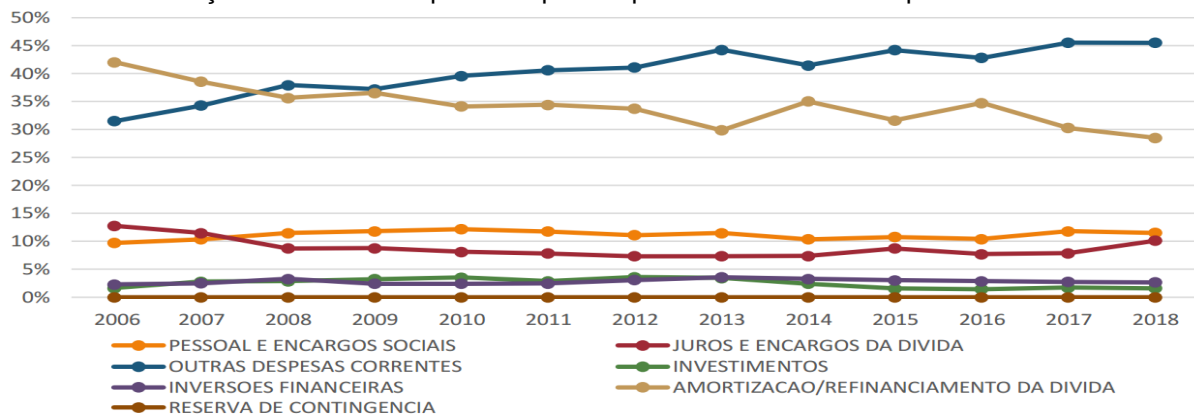
fiscais, é superior às médias encontradas na Ásia e Europa, ainda que um pouco inferior às médias da América Latina e da região do Oriente Médio e Norte da África e quase igual à média da África (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 39).

O resultado, segundo o mesmo relatório, é a compressão do investimento público (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 1)⁸¹:

Após um período de estabilidade econômica, altas taxas de crescimento e redução substancial da pobreza, o Brasil enfrenta hoje grandes desafios para lidar com seus gastos públicos. O crescimento das despesas primárias superou o PIB mesmo durante a fase favorável do super ciclo das commodities. O gasto tornou-se cada vez mais engessado pela rigidez constitucional em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando quase nenhum espaço para despesas discricionárias e de investimento.

Ampliando um pouco o foco para a análise geral das despesas, corroboramos a constatação da compressão exercida pelos demais tipos de despesas sobre as discricionárias, em especial os investimentos. A questão pode ser bem compreendida com amparo no Gráfico 2, extraído do relatório do Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República do exercício de 2018:

Gráfico 2 – Evolução Percentual Empenhado por Grupo de Natureza de Despesa – 2006 a 2018



Fonte: Brasil (2019i, p. 99).

⁸¹ Nesse mesmo sentido, já citado estudo do BID, voltado para a análise do gasto público na América Latina e Caribe, aponta para uma tendência na região de se comprimir os investimentos, em virtude da expansão dos gastos correntes (ALBERTO MORENO, 2018, p. XXV-XXVI): “*Considérese, por ejemplo, la forma en que se asigna el gasto público entre gastos corrientes y gastos de capital. A menudo, el gasto corriente crece por encima de la tendencia en las buenas, pero luego la inversión pública es la destinataria de los recortes por el ajuste en las malas. Este sesgo en detrimento de la inversión pública perjudica el crecimiento, puesto que el capital público es un factor determinante de la inversión privada, que a su vez es el principal motor del crecimiento económico. A esto se suma el hecho de que el efecto multiplicador de la inversión pública sobre el producto es mucho mayor que el del gasto corriente, razón por la cual una política de recorte de gastos que solo se centra en la inversión pública es errónea*”.

Analisando a série histórica desse gráfico, constata-se o baixo percentual de participação dos investimentos e inversões financeiras em relação ao valor total das despesas, variando aqueles de 1% a 4%, e estas, de 2% a 3%. No que toca ao exercício de 2018, o mencionado relatório do TCU (BRASIL, 2019i, p. 100) chegou à seguinte conclusão acerca da compressão dos investimentos:

Por fim, os Investimentos e Inversões Financeiras permaneceram em patamares muito baixos, com R\$ 44,1 bilhões (1,6%) e R\$ 73,6 bilhões (2,7%), respectivamente. Tal quadro denota a continuidade de compressão das despesas discricionárias em relação às despesas obrigatórias, que têm crescido incessantemente.

Como se pôde perceber, além das despesas primárias, aquelas com a dívida pública e seu serviço respondem por considerável fatia do orçamento. Como o País não consegue arcar com todas as suas despesas com a sua própria arrecadação, precisa obter recursos perante o mercado, promovendo o endividamento.⁸²

O endividamento em si mesmo não é um problema. A questão é que esse endividamento seja realizado com a finalidade adequada aos objetivos constitucionais e ocorra de forma sustentável, de modo que as gerações futuras não sejam excessivamente comprometidas. Vale dizer, a busca do bem-estar atual não pode deixar em estado de penúria econômica as gerações futuras.

Qual seria o nível adequado de endividamento? Há grande divergência entre os economistas em relação à taxa ideal da dívida em relação ao PIB. No Brasil, a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) atingiu o montante de 77,2% do PIB em 2018 (BRASIL, 2019i, p. 81), com projeção de fechar 2019 no patamar de 78,6% do PIB. Em termos comparativos, dentre os países emergentes de renda média, o Brasil figura entre os cinco mais endividados. Entre os BRICs, é o que possui o mais alto percentual de juros nominais e dívida bruta (BRASIL, 2019i, p. 382).

Por outro lado, alguns países considerados desenvolvidos ostentam dívidas maiores do que os próprios PIBs. É o caso, por exemplo, do Japão (243%), da Itália (132%), de Portugal (128%), da Irlanda (122%), dos Estados Unidos da

⁸² Bastante elucidativa a definição constante do relatório do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2018 (BRASIL, 2019i, p. 81): “Dívida pública é o montante levantado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas, a cobertura parcial do déficit e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados”.

América (104%) (CALEIRO, 2016). Entretanto, o nível adequado de endividamento deve levar em conta as características de cada país, especialmente a confiança em relação à possibilidade de pagamento da dívida.⁸³ Assim, os países citados conseguem manter o nível elevado de dívida porque gozam de maior confiança da comunidade econômica internacional de que têm uma situação econômica robusta o suficiente para honrá-la. E, quanto maior a confiança, menor a taxa de juros para o financiamento dessa dívida.

Destarte, embora com um nível de endividamento menor do que vários países desenvolvidos, os juros praticados no Brasil para remunerar o crédito são bem mais elevados, o que encarece bastante a dívida. Daí, chega-se a uma espécie de beco sem saída: o Brasil despense grande percentual de suas receitas com o pagamento da dívida e seu serviço, o que comprime o gasto com outras despesas, inclusive investimentos; por outro lado, a redução do montante pago a título de juros depende de uma maior confiança do mercado na capacidade de pagamento da dívida, o que requer uma maior austeridade fiscal, contenção de outras despesas.

Assim, os gastos com pagamento da dívida e juros comprimem o orçamento, ao passo que somente por via da compressão do orçamento é que se poderá diminuir o valor dos juros pagos, o que, por sua vez, descomprimirá o orçamento. O desafio aqui é realizar uma análise racional das despesas públicas, verificar que despesas podem estar gerando pouco ou nenhum retorno social, de modo a permitir o retorno dos investimentos públicos.

Não é nosso objetivo aqui apontar saídas prontas para a diminuição das despesas públicas e desenvolver mecanismos de maior eficiência na atuação governamental. Pensamos que todos esses temas devem ser submetidos ao debate público, a fim de que a sociedade possa ativamente ter consciência das prioridades refletidas no orçamento e na sua execução e poder debater e cobrar as mudanças

⁸³ Segundo análise da IFI, o cenário base é de que o pico da dívida/PIB ocorrerá em 2024, no patamar de 80,7%, sendo que, a partir de 2025, seguiria uma trajetória de estabilização e queda até o montante de 75,5% em 2030. Entretanto, alerta: “Resultado primário precisa seguir melhorando para que dívida possa entrar em trajetória sustentável. O superávit primário teria de figurar entre 0,8% e 1,0% do PIB, em média, para garantir que essa conquista não seria revertida. Além disso, os 75,5% do PIB alcançados em 2030 ainda seriam um nível elevado, tanto em relação ao histórico do país quanto à média observada nos países emergentes. Isto é, o resultado primário passaria a ser superavitário, em 2026, mas teria que seguir aumentando para garantir condições mínimas de sustentabilidade da dívida” (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2019, p. 37).

que entender necessárias. No capítulo 5, abordaremos os meios disponíveis para fomentar esse debate público bem informado.

3.1.2.2.1 Com o Novo Regime Fiscal (EC 95/16) o problema tende a se agravar

Se, como expressamos, o volume de despesas obrigatórias é um relevante fator de compressão dos gastos com investimentos, é importante ter em mente que, com a vigência do novo regime fiscal, instituído pela EC 95/16, conhecido como o “teto dos gastos públicos”, a situação tende a se agravar. Estabelece referida norma constitucional, em síntese, que as despesas só podem ser executadas até o limite geral do valor relativo ao exercício anterior acrescido da inflação anual.⁸⁴ Se os gastos com pagamento de servidores e previdência possuem um crescimento vegetativo, a tendência é, se nada for feito para conter o aumento das despesas obrigatórias, de os investimentos serem cada vez mais comprimidos, prejudicando, conseqüentemente, a implementação dos direitos fundamentais e dos objetivos da República.

Uma imagem pode facilitar a compreensão e chamar a atenção para a gravidade do problema. Imaginemos um reservatório com água até quase a tampa. O espaço entre o nível de água e a tampa é a margem de despesas discricionárias, incluindo os investimentos públicos. A quantidade de água é o conjunto das despesas obrigatórias. Embora a tampa não se mexa, o nível da água continua sendo elevado por uma torneira, uma vez que os gastos previdenciários e a folha de pagamentos dos órgãos públicos tendem a crescer. À medida que passa o tempo, o nível da água vai subindo e o espaço de ar entre ele e a tampa vai diminuindo até ser zerado totalmente, o que implica o fim da capacidade de investimento.

Em razão dessa tendência, muitas críticas foram feitas à proposta que culminou na emenda constitucional em tela. Apontou-se o seu potencial risco de

⁸⁴ “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: [...] § 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (com redação dada pela EC 95/16)” (BRASIL, 1988, ADCT, art. 107).

afetação à promoção dos direitos fundamentais, inclusive porque alterou as regras relativas ao mínimo a ser aplicado em saúde e educação.⁸⁵

A acusação é de sufocamento da capacidade de investimento do Estado em nome da austeridade fiscal, com vistas à garantia de solvabilidade para o pagamento da dívida pública e seus juros. No entanto, já vimos que não há uma solução mágica para a diminuição do percentual de incidência da dívida sobre o total de despesas públicas. O mercado financeiro é um sistema complexo, que opera segundo leis próprias. Não há que se gostar ou não dessas leis. Elas, em si, não são morais ou imorais, assim como não o são as leis da natureza. Não adianta se insurgir contra lei da gravidade, mas convém conhecê-la e saber lidar com ela. Não é de bom alvitre saltar de um prédio alto sem qualquer proteção, esperando que ela não opere, ou reputando-a injusta. De igual modo, não adianta ignorar as leis de mercado ou reputá-las injustas. Enquanto sociedade humana organizada em um Estado, convém compreender o seu funcionamento e lidar com elas da melhor maneira possível para que possamos atingir os nossos fins; no caso, os fins estabelecidos na nossa convenção maior, que é a CF/88.

Assim, entendemos que o controle fiscal não necessariamente entra em conflito com a concretização dos direitos fundamentais e objetivos da República. Pelo contrário, a responsabilidade fiscal permite que eles possam seguir evoluindo de forma sustentável, sem comprometer os recursos disponíveis para as gerações futuras. Vislumbramos que o problema se encontra não na postura de responsabilidade fiscal em si, mas no grau com que é implementada, quando deixa de ser um meio para a promoção sustentável dos objetivos constitucionais e passa a ser praticamente um fim em si mesma, ou um simples instrumento para atender a demandas imediatistas do mercado.

Nesse ponto, é de se perguntar se, de fato, assiste razão aos críticos da emenda do teto dos gastos. Seria ela uma medida necessária para a promoção do

⁸⁵ “Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL, 1988, ADCT, art. 110). Em análise focada nos efeitos da EC 95/16 nos gastos com educação, Aguiar (2019) demonstra que eles tendem a reduzir ao longo da vigência da norma, propondo, diante desse cenário de retração do direito fundamental a veiculação de nova emenda criando gatilho para aplicações mínimas em educação ao longo da vigência do Novo Regime Fiscal.

desenvolvimento financeiramente sustentável, ou seria uma perversão das regras fiscais, sufocando os investimentos tão necessários para a concretização dos objetivos da República?

Iniciemos a resposta corroborando a noção de que a EC 95/16 tem de fato provocado uma compressão adicional aos gastos discricionários, nos quais se incluem os investimentos. É o que vem apontando o Tribunal de Contas da União, conforme se verifica dos seguintes excertos do relatório de acompanhamento nº 017.325/2018-8, decidido em 24/10/2018:

225. Findo o 2º bimestre, o RARDP [Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias] indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R\$ 6,1 bilhões, a qual foi operacionalizada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto 9.390/2018. No entanto, tendo em vista que, de acordo com as estimativas, a previsão as despesas primárias sujeitos ao teto de gastos se situam próximas aos limites de que trata a EC 95/2016, não há espaço para ampliação de despesas primárias discricionárias em relação à avaliação do bimestre anterior por meio da abertura de créditos adicionais. Segundo as informações prestadas, manteve-se a constituição de reserva orçamentária (art. 8º, inciso I, do Decreto 9.390/2018) no montante de R\$ 11,7 bilhões, a partir de um bloqueio de dotações com efeito semelhante ao do contingenciamento, mas apenas no âmbito do Poder Executivo.

[...]

230. O mencionado relatório destaca ainda que a execução orçamentária e financeira do exercício deve compatibilizar as restrições impostas pela regra do resultado primário, conforme disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, com respeito às metas fiscais estabelecidas na LDO com o teto de despesa estabelecido no art. 107 do ADCT, incluído pela EC 95/2016 que estabeleceu o Novo Regime Fiscal. Em complemento, enfatiza que uma eventual margem na regra do resultado primário oriunda do aumento de realizações ou reestimativas das receitas durante o exercício de 2018 poderá não implicar necessariamente a expansão dos limites de execução das despesas primárias, uma vez que o total de despesa primária sujeito ao teto de gastos está limitado ao valor de R\$ 1.347.880,7 milhões, ressalvados os gastos previstos nos §§ 6º e 11 do art. 107 do ADCT. (BRASIL, 2018c, p. 34).

A emenda em foco tem como vantagem a sua simplicidade. Diferentemente da LRF, que possui uma série de regras que balizam a execução das receitas e despesas, ela tão somente congela o limite dos gastos públicos em um determinado nível por um certo tempo (ocorrendo apenas a atualização monetária conforme índice de inflação oficial). Dá um sinal à população de que o governo tem um limite geral para gastar, impondo-se uma drástica limitação.

A princípio, o anúncio de que o Governo pretende não mais aumentar os seus gastos poderia ser recebido com bons olhos pela população. No senso comum, imagina-se que o Governo já gasta demais e, portanto, a referida limitação seria uma boa notícia. Entretanto, há alguns elementos que invalidam essa impressão inicial: o

Governo gasta demais, mas, sobretudo, gasta mal, pois possui despesas correntes crescentes e investe pouco, conforme já demonstramos anteriormente. Como a concretização de direitos fundamentais e objetivos constitucionais depende de investimentos (o que também já demonstramos no tópico 2.4), uma limitação drástica nas despesas de uma forma geral tende a comprimir mais ainda os investimentos, conforme já analisamos. Destarte, a imposição de um teto nos moldes em que foi aprovado, depende, para não aniquilar a capacidade de investimento, de mudanças também drásticas na dinâmica das despesas obrigatórias.⁸⁶

Na prática, o que se tem observado na execução orçamentária do governo federal, desde a vigência da emenda do teto dos gastos, é que ela não tem servido para diminuir as despesas obrigatórias. Como já dito, componentes dessa despesa, como gasto com servidores e previdência, têm um aumento vegetativo. Para não ultrapassar o teto dos gastos, o contingenciamento dos investimentos tem sido feito de forma ainda mais impactante. A Tabela 5, extraída do Relatório de Acompanhamento da Proposta Orçamentária para 2020, da lavra do TCU (TC 022.775/2019-6), bem evidencia essa tendência (BRASIL, 2019h, p. 5):

Tabela 5 – Variação das despesas entre 2016 e 2020 como proporção do PIB

	2016	2020	Variação
Despesa total	19,9%	19,4%	-0,5 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	9,0%	0,9 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	4,4%	0,3 p.p.
Outras obrigatórias	3,4%	3,0%	-0,4 p.p.
Discricionárias	4,3%	3,1%	-1,2 p.p.

Fonte: Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2020 (*apud* BRASIL, 2019h, p. 5).

A partir da análise da tabela acima, fica bastante nítida a compressão das despesas discricionárias, dentre as quais se destacam os investimentos públicos, em vista do avanço das demais despesas, especialmente benefícios previdenciários e pessoal e encargos. Nesse sentido, o mencionado Relatório do TCU (BRASIL, 2019h, p. 5) adverte:

Conseqüentemente, existe um risco real de deterioração dos serviços públicos em face da redução significativa das dotações destinadas às despesas discricionárias. Com efeito, desde o advento do Novo Regime Fiscal, esta Corte de Contas tem ressaltado a necessidade de se corrigir a trajetória de elevado crescimento das despesas obrigatórias, sob pena de se inviabilizar o aparato estatal. Isso porque a base de compressão das

⁸⁶ Deu-se um passo nesse sentido com a aprovação da reforma previdenciária, veiculada na EC 103/2019.

despesas discricionárias é limitada, tanto em termos estritamente financeiros, quanto em relação à essencialidade de boa parte das despesas que abarca.

O apontado risco levou o TCU a, no bojo do mencionado relatório, emitir, com base nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da LRF, alerta ao Poder Executivo acerca da possibilidade de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (BRASIL, 2019h, p. 1). A paralisação operacional da máquina pública é conhecida pela expressão inglesa *shutdown*. Segundo o já referido relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI) (2019, p. 33), o mínimo necessário para o funcionamento da máquina pública em 2021 será R\$ 80,2 bilhões. Com base nisso, a IFI estima alto risco de descumprimento do teto fiscal nesse exercício, uma vez que a margem fiscal ficaria em torno de apenas R\$ 69,6 bilhões, o que representa menos de 90% do patamar mínimo apontado.

Pelo que observamos, a aparente boa notícia de se limitar os gastos públicos está se deturpando completamente, pois a norma não tem estimulado o “enxugamento” dos excessos da máquina pública. Os gastos obrigatórios continuam aumentando, enquanto os investimentos vem sendo comprimidos. Na medida em que não entra no cálculo dos limites o que é despendido com dívida pública, tem-se que a economia alcançada se dá às custas especialmente dos investimentos, tão importantes para a concretização dos objetivos constitucionais.

Nesse diapasão, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento acerca da qualidade do gasto público nos países da América Latina e Caribe tece críticas acerca da adoção de regras de limitação fiscal que não se preocupam com a composição dos gastos. A análise corrobora a nossa constatação de que limites fiscais nesse formato tendem a sacrificar os investimentos, que são as despesas mais fáceis de conter, o que compromete o crescimento econômico (IZQUIERDO *et al.*, 2018, p. 17-20). Ao final, para compatibilizar a necessidade de promover ajuste fiscal com o resguardo dos investimentos públicos, propõe a adoção de regras fiscais de dupla condição, ou seja, que, além de estabelecer limitações fiscais, adotem condições que protejam direta ou indiretamente os investimentos (PESSINO *et al.*, 2018, p. 302). Pessino *et al.* (2018, p. 305) apontam como exemplo o caso do Peru:

Por ejemplo, en 2018 en Perú se aprobó una ley que limita no solo el crecimiento del gasto publico general (que no puede aumentar en mas del 1% por encima de la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo) sino también el del gasto corriente (que no puede subir en más del 1% por debajo

de la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo). Esta regla no solo tiene el beneficio de restringir el crecimiento del gasto corriente más rígido (sobre todo rígido a la baja) – como los salarios y las transferencias – sino que al hacerlo también sirve como protección de la inversión pública.

Um modelo alternativo interessante foi o adotado pelo Estado do Ceará. Ali, em 21/12/2016, aprovou-se também uma emenda estabelecendo um Novo Regime Fiscal (EC 88/16), em moldes bastante parecidos com os da União, mas com uma diferença essencial: o teto dos gastos se refere à despesa primária corrente⁸⁷, não abrangendo, portanto, despesas de capital. Assim, a norma força realmente a um enxugamento da máquina pública estadual, cujos gestores se veem obrigados a limitar os gastos correntes, sem perder a capacidade de investir.

Embora não seja o objetivo desta tese analisar especificamente a EC 95/16, com suporte nos dados coletados, podemos verificar que se trata de uma imposição de austeridade fiscal que não parece servir de meio para a concretização dos objetivos consagrados na Constituição, uma vez que não fornece incentivos para um corte qualitativo das despesas, o que tem sido confirmado na prática.⁸⁸ Compromete seriamente a capacidade de investimentos públicos e, por via de consequência, a concretização dos objetivos constitucionais, contribuindo intensamente para agravar a situação de inconstitucionalidade que se observa na prática orçamentária brasileira. Uma alternativa aparentemente razoável seria a emenda limitadora do teto dos gastos aprovada no Estado do Ceará, a qual estabelece limites apenas para as despesas correntes, preservando os investimentos.

3.2 Ineficácia do gestor

Até o momento, neste capítulo, tratamos do instituto do contingenciamento, a cabo do chefe do Executivo, que é o principal fator responsável pelo problema da

⁸⁷ “Art. 43. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias correntes: [...] I - para o exercício de 2017, à despesa primária corrente paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida em 7,0% (sete inteiros por cento); II - para os exercícios posteriores, segundo definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, ou 90% (noventa por cento) da variação positiva da Receita Corrente Líquida, ambos para o período de 12 (doze) meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à Lei Orçamentária.” (CEARÁ, 1989, p. 80).

⁸⁸ Para uma análise mais aprofundada acerca da constitucionalidade do Novo Regime Fiscal, ver Vasconcelos Filho (2019). Concluiu o autor que, embora não seja o modelo mais consagrado na experiência internacional, não violou nenhuma das cláusulas pétreas da CF/88.

baixa execução dos investimentos públicos, abordando as possíveis causas que contribuem para a deturpação desse mecanismo legal, bem como os seus efeitos na esfera do planejamento e execução das ações governamentais.

Entretanto, como já ventilamos, a baixa execução dos investimentos públicos pode não decorrer exclusivamente do contingenciamento. É possível que, mesmo com dinheiro “em caixa”, o gestor mais direto (Ministro de Estado, Secretário de Governo, Diretor de Autarquia, etc.) não execute o que foi previsto no planejamento. As causas podem ser as mais variadas: desde a inclusão inadequada da verba no orçamento até a pura e simples deficiência de capacidade gestora.⁸⁹

Como exemplo de que a baixa execução orçamentária pode ter componentes de falha do próprio gestor direto e, não necessariamente, em razão de contingenciamento realizado pelo chefe do Executivo, analisaremos um caso em que a maior parte dos recursos é oriunda de empréstimo junto a organismos internacionais de fomento. Nestes empréstimos, não há que se falar em contingenciamento, pois os recursos são destinados diretamente para os programas.

Nessa esteira, analisemos a execução financeira do Contrato de Empréstimo nº 2826/OC-BR, firmado entre o Governo do Estado do Ceará e o BID, em setembro de 2013, com vistas a constituir o Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais. O objetivo do referido programa é o incremento da capacidade fiscal e institucional dos governos das principais cidades dos Vales do Jaguaribe e do Acaraú, com vistas a permitir a ampliação da sua capacidade de investimento em desenvolvimento urbano (CEARÁ, 2019a, p. 13).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou auditorias de acompanhamento da execução física e financeira do referido projeto (prazo inicial de cinco anos, alterado para cinco anos e seis meses) tendo, ao final da análise atinente ao exercício financeiro de 2018, apontado que, não obstante a iminência de encerramento do prazo da avença, em 02/09/2019, o nível de execução financeira foi considerado baixo, atingindo o montante de 75,89% (US\$ 64.065.947,00) do total previsto, tendo sido gastos 83,05% (US\$ 50.475.578,00) do total a cargo do BID e

⁸⁹ Nesse sentido, Mansueto Almeida observa, comparando dois exercícios financeiros do governo federal (2014, p. 196): “No caso de 2011, o primeiro ano do governo da presidenta Dilma, o padrão de liberações do empenho do investimento foi semelhante ao de 2010, mas o investimento não cresceu. Isso sugere que houve problemas na execução do investimento decorrente de problemas de gestão da máquina Pública em virtude das trocas de ministros, em especial a troca no Ministério dos Transportes.”

apenas 57,49% (13.590.369,00) da contrapartida estadual, sendo “[...] que o período restante para a conclusão do projeto é insuficiente, caso as ações encampadas continuem neste mesmo ritmo de execução” (TCE-CE, 2019, p. 47).

É de se ressaltar o fato de que a baixa execução financeira vem sendo alertada pelo Tribunal desde a primeira auditoria realizada sobre o projeto. Com efeito, analisando a execução financeira do exercício de 2015, após o transcurso de dois anos e três meses do projeto, a equipe de auditoria constatou uma execução financeira de apenas 16,50% do total planejado, sendo 17,13% da parte dos recursos do BID e 15,45% dos recursos da contrapartida (CEARÁ, 2016, p. 54). Tal constatação levou os auditores do TCE-CE a recomendarem ao gestor “[...] adotar ações necessárias para incrementar a execução do Programa, evitando prejuízo na sua continuidade” (CEARÁ, 2016, p. 55).⁹⁰ Situação semelhante de baixa execução financeira foi encontrada nos exercícios seguintes, até o mencionado exercício de 2018, iminência de término do prazo de vigência do pacto.

Esse exemplo enfatiza que, mesmo com disponibilidade financeira, é possível que a realização dos gastos previstos não ocorra por algum tipo de deficiência na atuação do gestor responsável. Porém, diante do entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo, a questão da baixa execução orçamentária não vem sendo devidamente aprofundada. Há que se prescrutar, em cada caso concreto, se a baixa execução se deveu ao contingenciamento dos recursos financeiros promovidos pelo chefe do Executivo, ou em razão de algum tipo de falha do gestor responsável. No primeiro caso, o problema há de ser explorado no âmbito das contas de governo. No segundo, nas contas de gestão. Exploraremos com mais detalhes os caminhos para esse exame no capítulo 5. No que segue, abordaremos modelos e propostas alternativas de execução orçamentária.

3.3 Conclusão parcial

Demonstramos, ao longo deste capítulo, as causas que levam à execução insatisfatória das dotações de investimentos públicos, a saber, a deturpação do instituto do contingenciamento (desvio em relação ao regime jurídico estabelecido no

⁹⁰ Processos de auditoria do TCE-CE nºs 01054/2017-6 (CEARÁ, 2017), 03235/2018-5 (CEARÁ, 2018b) e 00268/2019-1 (CEARÁ, 2019b).

art. 9º da LRF), bem como deficiências na gestão dos responsáveis diretos pelos órgãos e entidades públicos. Quanto ao contingenciamento, restou evidenciado que o desvirtuamento tem como fontes: a) o jogo político que se estabelece em torno da aprovação e execução do orçamento, com vistas a manter o funcionamento do nosso “presidencialismo de coalizão”; b) A compressão exercida pelas despesas obrigatórias, o que tende a se agravar com o Novo Regime Fiscal.

No capítulo 4, abordaremos as principais alternativas a esse modelo postas em debate, inclusive com análise de experiências internacionais. No capítulo 5, proporemos um caminho de solução que envolve mecanismos de fomento à participação democrática na execução orçamentária, destacando o papel dos órgãos de controle, não só como fiscalizadores dos gastos indevidos, mas, também, como agentes e palco do debate público bem informado acerca da execução orçamentária.

4 MODELOS ALTERNATIVOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No capítulo 2, examinamos a configuração do sistema de execução orçamentária brasileiro e vimos que estamos no meio de uma transição de um modelo autorizativo para um modelo impositivo. Demonstramos, mediante dados da execução orçamentária dos últimos dez exercícios financeiros do governo federal, que o sistema autorizativo tem produzido uma situação de afronta à Constituição, na medida em que os investimentos públicos, essenciais para a promoção dos objetivos da República e dos direitos fundamentais (especialmente os sociais), via de regra, são executados em percentual bem inferior ao planejado.

Muito provavelmente, este é um dos motivos pelos quais, nos últimos anos, foram aprovadas mudanças constitucionais com tendência de aumentar o grau de impositividade do orçamento – ECs 86/15, 100/19 e 102/19. Entretanto, como analisamos nos tópicos 2.1 e 3.1.2.1, referidas normas apresentam algumas condicionantes que podem enfraquecer a impositividade que pretenderam gerar.

Neste segmento, nosso objetivo é explorar a viabilidade de alternativas ao modelo posto. Para tanto, examinaremos experiências internacionais, especialmente a dos Estados Unidos da América, país referência quando se cuida de modelo impositivo, e do Chile, cuja experiência, por se tratar de país latino-americano, com desafios mais parecidos com os nossos, pode ensejar importantes reflexões.

Ultrapassando a análise descritiva que realizamos no tópico 2.1, envidaremos um exame crítico em relação ao modelo impositivo em todas as suas vertentes, inclusive no que toca à solução que se engendrou de tornar obrigatória a execução das dotações oriundas de emendas parlamentares individuais e de bancada. Em pó, perpassaremos, também, de forma crítica, algumas propostas alternativas que buscam solucionar o problema da inexecução arbitrária de despesas previstas no orçamento.

4.1 Experiências internacionais

É chegado o momento de analisar as experiências internacionais, de modo a ampliar o nosso foco, observando como outros países resolveram os dilemas que ora destacamos. Uma primeira observação é que a grande maioria dos países no espectro ocidental (ou com forte influência ocidental) tem adotado o modelo de

orçamento autorizativo, como, por exemplo: Alemanha (PAULA, 2015), Argentina (PEREIRA, 2015), Canadá (BELLINI, 2015), Chile (ANTOUN NETTO, 2015), Espanha (MIGAILIDES, 2015), França (MARTINS, 2015), Itália (OLIVEIRA, R., 2015), México (SANTOS, C., 2015), Nova Zelândia (SANTOS, N., 2015) e Reino Unido (RIBEIRO, S., 2015).

De fato, como observamos no capítulo 2, a norma orçamentária, em si, é uma proibição de realização de gasto além de um determinado montante e, de outra parte, uma autorização para que se realize a despesa até a referida quantia. Essa realidade se espalha pela maioria dos países. Na falta de uma norma geral estabelecendo a submissão ao Legislativo da decisão de contingenciar ou cancelar dotações, prevalece o caráter autorizativo do orçamento.

Nesse contexto, chama a atenção a forma de execução orçamentária nos EUA. Esse país é o maior paradigma de orçamento impositivo. Em razão desse fato, aliado ao de ser uma república federativa democrática com dimensões e demografia compatíveis às nossas, reputamos que seria uma boa fonte de comparação com a realidade brasileira.

Dentre os países que adotam o modelo autorizativo, elegemos o Chile como fonte de comparação. O motivo de nossa escolha decorre do fato de ser um país latino-americano e que, por isso mesmo, denota aspectos políticos, sociais e culturais com um bom grau de parentesco com a nossa realidade. Por outro lado, não obstante as recentes ondas de protestos da população, o País ostenta o mais alto IDH da região, ocupando a 42ª posição do *ranking* elaborado pelo PNUD, sendo enquadrado entre os países de “muito alto índice de desenvolvimento humano” (CONCEIÇÃO *et al.*, 2019, p. 25).⁹¹ Por isso, temos boas razões para intuir que a experiência chilena pode lançar luzes sobre os problemas enfrentados no Brasil.⁹²

Nosso objetivo nesta subseção é, portanto, fazer um estudo de microcomparação, enfocando os sistemas de execução orçamentária, optando por analisar dois modelos antagônicos (um impositivo e outro autorizativo) em dois países

⁹¹ No mesmo *ranking*, o Brasil ocupa a 79ª posição, figurando em outro patamar de classificação, a dos países com “alto desenvolvimento humano” (CONCEIÇÃO *et al.*, 2019, p. 26).

⁹² “Chile’s budget system has achieved outstanding results in terms of fiscal sustainability, economic growth, and reduction of extreme poverty. Chile’s commitment to fiscal discipline is exemplified by a structural fiscal rule and the operation of a fiscal stabilisation fund whereby surpluses are saved during good economic times and drawn down during more challenging times. Fiscal risks are clearly identified and a detailed report on contingent liabilities is published each year” (OECD, 2019, p. 165).

que guardam algumas semelhanças com a realidade brasileira. Com isso, esperamos obter *insights* adequados para busca de uma solução para os problemas apontados ao longo desta pesquisa.

Não é o caso, obviamente, de incorporar de forma acrítica a experiência de outra nação, ainda que positiva, mas de refletir até que ponto a experiência alienígena pode enriquecer a nossa compreensão sobre nosso próprio sistema orçamentário e servir de elemento para fomentar a sua evolução.

4.1.1 Execução orçamentária no Chile

O regramento orçamentário no Chile é composto basicamente por dois tipos de normas: as Leis Orçamentárias Anuais e os Programas Financeiros de Médio Prazo.⁹³ As primeiras são aprovadas para durar por um exercício, enquanto os últimos podem durar três anos ou mais. A peculiaridade está no fato de que é que os Programas Financeiros de Médio Prazo, que, como a denominação indica, são instrumentos de planejamento e gestão financeira de médio prazo, diferentemente dos Planos Plurianuais (PPAs) no Brasil, são elaborados pelo próprio Executivo, especificamente pela Direção de Orçamentos (DIPRES), sem necessidade de submissão ao Congresso Nacional. Dispõe o art. 10 do Decreto-Lei nº 1.263/75:⁹⁴

Artículo 10. El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del Sector Público elaborado por la Dirección de Presupuestos. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal. Comprenderá, asimismo, una estimación del Balance Estructural del Sector Público, el que será calculado anualmente por la Dirección de Presupuestos, sobre la base de la metodología, procedimientos y demás normas que se establezcan mediante decreto supremo emanado del Ministerio de Hacienda. La compatibilización de estos presupuestos permitirá formular la política financiera de mediano plazo de dicho Sector. El Balance Estructural a que se refiere el inciso anterior deberá reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica,

⁹³ “Artículo 5º. El sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí. Tanto en el programa financiero como en el presupuesto se establecerán las prioridades y se asignarán recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponda cobrar a los servicios integrantes.” (CHILE, 1975, artículo 5º).

⁹⁴ Conforme aponta Antoun Netto (2015, p. 148), trata-se da norma geral de direito orçamentário, recepcionado pela Constituição chilena como Lei Orgânica, espécie normativa exigida constitucionalmente para regular este tipo de matéria.

del precio del cobre u otros factores de similar naturaleza sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, en el período respectivo. [...]

Aqui, duas questões dignas de nota. A primeira, já aventada, é a não submissão do planejamento de médio prazo ao crivo do Legislativo. Ao nosso ver, tal configuração produz um *deficit* democrático em matéria orçamentária, uma vez que as programações das metas e objetivos a serem perseguidos pelo Governo, e que balizarão a elaboração das leis orçamentárias, não são discutidas e deliberadas pelos representantes do povo no Congresso. Parece haver aqui um excesso de centralização de poder orçamentário nas mãos do Presidente da República (e seus subordinados), o que será reforçado, como veremos adiante, pelo reduzido espaço de emendas dos parlamentares à proposta orçamentária anual.

Outro ponto interessante a destacar é a opção legislativa pela adoção do Balanço Estrutural, baseado na tendência da economia em situação normal, excluindo as flutuações cíclicas.

Já a Lei Orçamentária Anual, que regerá os ingressos e gastos no curso do exercício financeiro seguinte, são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o qual submeterá a proposta à aprovação do Parlamento, em um processo legislativo de rito especial.

É oportuno descrever, ainda que brevemente, o processo orçamentário no Chile. O Presidente da República tem até 30 de setembro para enviar a proposta orçamentária ao Congresso Nacional. Por sua vez, o Legislativo tem até 30 de novembro para apreciá-la. Um detalhe importante é que, ultrapassado esse prazo sem deliberação, passa a vigorar a proposta do Executivo, segundo o art. 67, § 1º, da Constituição chilena. Tal fato aponta para uma primazia do Executivo nessa fase, pois toda a pressão recai sobre o Legislativo.

A proposta orçamentária é analisada por uma Comissão Especial Mista de Orçamento, composta por igual número de Senadores e Deputados, dela fazendo parte todos os membros da Comissão Permanente da Fazenda (art. 19 da Lei Orgânica Constitucional do Congresso Nacional nº 18918/90). Ressalte-se que a Comissão mista também tem a função de acompanhar a execução orçamentária ao longo do exercício, conforme preconiza a Lei 19875/03. Referida Comissão tem 15 dias para apresentar um informe, o qual é discutido primeiramente na Sala da Câmara dos Deputados e depois na do Senado, ocasião em que podem ser apresentadas as emendas parlamentares.

O espaço para a emenda dos parlamentares é reduzido, se comparado ao que ocorre no Brasil. Segundo o art. 67 da Constituição chilena, os parlamentares não podem efetuar reestimativas de receitas, tampouco elevar os gastos totais. É possível propor a elevação de gastos de categorias, desde que indicada a fonte de recursos. Se ela não for suficiente, todos os gastos serão cortados em igual proporção.

Assim, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, a única influência que pode ter o Legislativo é aumentar o *superavit*, uma vez que não pode elevar o montante global dos gastos, podendo, outrossim, diminuí-lo. Do ponto de vista das escolhas acerca das prioridades de gastos, pode o Legislativo propor mudanças alocativas, modificando as dotações propostas, desde que não provoque o aumento total das despesas.

Uma vez deliberada a proposta no Legislativo, o Presidente tem 30 dias para devolvê-la ao Congresso, no caso de propor veto (total ou parcial). Um detalhe importante é a possibilidade de o veto poder se dar com mudança de texto, conforme o art. 73 da Constituição. O veto só pode ser derrubado por uma maioria qualificada de 2/3 dos membros de cada Casa.

Se, por um lado, há uma aparência de forte primazia do Presidente nesta fase, dada a necessidade de *quorum* qualificado para a derrubada do veto, tal prerrogativa presidencial é praticamente inviabilizada. Isso porque não pode haver promulgação da parte não vetada. Assim, ao vetar parcialmente o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, corre-se o risco de iniciar o ano fiscal sem um orçamento a ser executado. Conforme observou Corrêa (2007, p. 94):

Por causa disto, o presidente chileno nunca vetou uma lei orçamentária no período analisado. O poder de vetar um projeto, por não vir acompanhado da possibilidade de sua execução parcial, é apenas virtual. É como se não existisse na prática. Portanto, este indicador apontaria um nível baixo de centralização na segunda etapa. Assim mesmo, não há nada que o Congresso possa fazer para prejudicar as intenções fiscais do Executivo.

No que tange à execução orçamentária, a Dirección de Presupuestos – DIPRES⁹⁵ –, em 30 dias, edita um decreto com normas balizadoras dessa etapa. No que toca ao manejo das dotações aprovadas, o Executivo tem as seguintes possibilidades, sem necessidade de autorização do Legislativo: aumento do total dos

⁹⁵ “La Dipres es el organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión” (CHILE, [2019], par. 1).

gastos, desde que em razão de reestimativa de receitas (excesso de arrecadação); criação de novas subcategorias, indicando a redução de gastos em outras e transpasse de fundos entre certas categorias (CORRÊA, 2007, p. 95).

De outra parte, dependem de autorização do Congresso Nacional: a transferência de fundos entre Ministérios e o aumento das somas globais por endividamento ou diminuição do resultado fiscal. Como visto, o Executivo é impedido de aumentar unilateralmente o *deficit*, significando isto que, do ponto de vista fiscal, as consequências das alterações são nulas. Arremata Corrêa (2007, p. 97):

A etapa de execução orçamentária chilena é bastante centralizada em torno da lei nas questões que realmente influenciam a política fiscal. A liberdade do Ministro da Fazenda se limita à adaptação do orçamento às vicissitudes da arrecadação de recursos. Quando o governo arrecada menos do que o previsto, tem liberdade para cortar gastos com decreto, e quando arrecada mais, tem liberdade para aumentar os gastos. Nas situações específicas, determinadas pelas Normas de Flexibilidade Orçamentária, em que é autorizado a aumentar os gastos em certas categorias, este aumento tem que ser compensado de alguma forma.

Se, sob o prisma fiscal, as mudanças realizadas pelo Executivo não geram alterações das metas fiscais deliberadas, do ponto de vista político-democrático, que diz respeito às escolhas propriamente ditas sobre como e em que gastar, observamos uma grande – talvez até exacerbada – liberdade do Executivo para se desviar daquilo que foi aprovado no Congresso Nacional. Com efeito, é possível haver amplos remanejamentos, sem necessidade de autorização legislativa no âmbito de cada Ministério. O que importa é que não se atinjam os montantes globais de gastos (salvo em caso de excesso de arrecadação). Assim, por exemplo, é possível que verbas aprovadas para a construção de creches sejam recambiadas para a construção de universidades, o que implica um giro considerável nas prioridades aprovadas no Parlamento.

No manejo orçamentário chileno, há também a possibilidade de o Executivo, via DIPRES, promover o contingenciamento orçamentário. Segundo estudo da OECD, tal prática, embora importante para promover a sustentabilidade financeira, prejudica a capacidade de planejamento dos ministérios, os quais não possuem a clareza acerca do nível de recursos que lhes serão disponibilizados, o que compromete a eficiência das ações (VAMMALLE; RUIZ RIVADENEIRA, 2017, p. 41).

Encerrando o ciclo orçamentário, temos a fase de revisão/avaliação da execução orçamentária, a qual é realizada em dois âmbitos: o controle interno e o

controle externo. O primeiro fica a cargo do DIPRES, dos escritórios orçamentários dos Ministérios, das unidades de auditoria interna, dos órgãos superiores hierárquicos, do Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo e do Ministério da Secretaria Geral da Presidência. Ao seu turno, o controle externo é exercido pela Câmara dos Deputados, juntamente com a Controladoria Geral da República, órgão análogo ao Tribunal de Contas da União brasileiro.

Interessante é notar que, diferentemente do que ocorre no Brasil, não há previsão constitucional de um julgamento das contas de governo pelo Legislativo chileno. Segundo o art. 48 da Constituição do Chile:

Artículo 48. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta. Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, y 2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos que diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara; b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y suborno; [...]. (CHILE, 1980, artículo 48).

Afora os casos mais graves de descumprimento das leis, que podem conduzir a um processo semelhante ao *impeachment* brasileiro (o descumprimento da lei orçamentária, em tese, pode conduzir a essa situação), a possibilidade de atuação da Câmara dos Deputados na fiscalização da gestão é bastante limitada, uma vez que lhe cabe, tão somente, notificar o Presidente da República, sugerindo acordos ou observações, os quais não podem repercutir na esfera de responsabilidade do chefe do Executivo ou seus ministros, obrigando-se o Governo apenas a responder a notificação, não havendo necessidade de se examinar o mérito da resposta.

Quanto à Controladoria, o seu representante máximo, o Controlador Geral da República, é escolhido pelo Presidente da República, com necessidade de

aprovação pela maioria em exercício no Senado para mandato vitalício, expirando ao completar 75 anos de idade. Estabelece o art. 87 da Constituição chilena:

Artículo 87. Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá El control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; Llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomendie la ley orgánica constitucional respectiva. [...]. (CHILE, 1980, artículo 87).

Como podemos perceber, as atribuições são bastante parecidas com as dos Tribunais de Contas brasileiros, inclusive com a previsão da competência de julgamento de contas dos que administrem bens públicos. Entretanto, as fiscalizações a seu cargo limitam-se ao exame da compatibilidade com as leis e regulamentos, diferentemente do que ocorre no caso brasileiro, no qual as Cortes de Contas podem adentrar o exame da legitimidade e da economicidade. O art. 52 da Lei Orgânica da Administração Financeira do Estado expressamente dispõe:

Artículo 52. Corresponderá a la Contraloría de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción y inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas pelos servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo [...]. (CHILE, 1975, artículo 52).

Essa limitação do exame da Controladoria Geral, entretanto, não implica necessariamente pouca atenção do ordenamento jurídico chileno à avaliação de metas e resultados na gestão financeira. Em verdade, o mesmo art. 52 do Decreto-Lei 1.263/75 prevê expressamente avaliações internas sob esses prismas:

Artículo 52. [...] Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en el o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley Nº 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda. Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores, deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije em los decretos e instrucciones respectivas. (CHILE, 1975, artículo 52).

Ademais, como previsto nesse dispositivo, os serviços públicos regidos pela lei nº 18.575 devem remeter anualmente às duas Casas do Congresso Nacional contas de gestão operacional e econômica, indicando o cumprimento de objetivos, tarefas e metas. Cabe observar que essas contas não serão objeto de julgamento pelo Legislativo. As informações nelas contidas serão utilizadas para subsidiar a deliberação do Parlamento acerca da proposta orçamentária para o ano seguinte. Também é possível, com base no art. 48 da Constituição Política, emitir recomendações ao Executivo. Segundo estudo do DIPRES (CHILE, 2005, p. 24):

El cumplimiento de los indicadores se informa en el Balance de Gestión Integral (BGI) de las instituciones públicas, constituyendo información para el próximo período presupuestario. En la etapa de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria que se efectúa en la Dirección de Presupuestos, se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de los ministerios, incluyendo los resultados de las mediciones de desempeño, análisis que sirve de base para las definiciones de presupuestos exploratorios y marcos presupuestarios para la siguiente etapa de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Essa atenção à análise efetiva dos resultados ensejou um grande reconhecimento no âmbito dos organismos internacionais de fomento, conforme aponta o estudo acima indicado (CHILE, 2005, p. 27):

Los estándares de transparencia presupuestaria alcanzados corresponden a los de países de mayor nivel de desarrollo económico según los análisis de OECD (2004), FMI (2003) y el reciente reporte sobre la responsabilidad financiera pública elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (BM-BID, 2004). El país ha obtenido la mejor calificación en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria en 2001 y 2003¹⁴ (Beteta, 2003). Asimismo, el Banco Mundial ha emitido un reporte sobre el Programa de Evaluación de Programas de la DIPRES, destacando la relevancia de la información que éste genera, la independencia de las evaluaciones y la oportunidad de la incorporación de los resultados en el proceso presupuestario y en la gestión de las instituciones públicas.

Quanto aos princípios que norteiam o orçamento público chileno, há bastante semelhança com o ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser enunciados: legalidade, equilíbrio orçamentário, preponderância do Executivo (iniciativa exclusiva do Presidente da República com pouca margem para atuação do Legislativo), anualidade, unidade, universalidade, especialidade e transparência.⁹⁶

Outra característica importante do orçamento chileno é que se trata de orçamento do tipo programa. O já mencionado art. 5º do Decreto-Lei 1263/75

⁹⁶ Ver julgado nº 7226-05, de 18.12.2010, da Corte Suprema do Chile (*apud* ANTOUN NETTO, 2015, p. 149-150).

estabelece a necessidade de um programa de médio prazo, no qual se “[...] establecerán las prioridades y se asignarán recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponda cobrar a los servicios integrantes” (CHILE, 1975, artículo 5º). Ademais, a Lei Orgânica das Municipalidades, e seu art. 65, “q”, estabelece: “[...] el presupuesto deberá reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas aprobados por el concejo a proposición del alcaide [...]” (CHILE, 1975, artículo 65).

Uma peculiaridade do sistema jurídico orçamentário chileno, que reforça a preponderância do Executivo em matéria orçamentária, é o que se convencionou chamar de “2% constitucional”, previsto no art. 32, nº 22, da Constituição:

Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República: 22º Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agreción exterior, de commoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. (CHILE, 1980, artículo 32, 22º).

Como se vê, trata-se de uma prerrogativa do Presidente, cujas hipóteses autorizadoras guardam uma certa semelhança com as de edição de créditos extraordinários no orçamento brasileiro, pois evocam situações que demandam uma atuação rápida do Executivo, que não podem esperar pela demora natural do trâmite legislativo. Entretanto, no Brasil, o instrumento jurídico previsto é a edição de uma medida provisória, que, ao passo em que permite uma atuação tempestiva para fazer face à situação emergencial, deve ser submetida imediatamente ao crivo do Congresso Nacional, com prazo de validade de 60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período (CF/88, art. 62, *caput* e § 3º). No caso chileno, muito embora já haja uma previsão expressa do montante máximo a ser utilizado, a matéria é veiculada por decreto do Presidente, com aval dos seus ministros, sem previsão de submissão ao Parlamento.

Devido ao conteúdo indeterminado da expressão “serviços essenciais”, o dispositivo dá brecha ao seu uso excessivo por parte do Presidente. Segundo Antoun Netto (2015, p. 175):

Na História do Chile, o Presidente da República que mais lançou mão de tal instituto de emergência orçamentária foi Salvador Allende, em um total de 40 vezes. Desse total, mais da metade foi destinado à manutenção de serviços públicos essenciais em funcionamento. Augusto Pinochet, instaurador da Ditadura Militar chilena, também se socorreu do “2% constitucional”, conquanto apenas por três vezes: em decorrência de temporais que atingiram seis regiões administrativas (1984), de fatores climáticos adversos (1984) e de um terremoto (1985).

Um ponto de especial interesse para o nosso estudo é o de saber se o orçamento chileno é autorizativo ou impositivo. Como já observamos, as normas orçamentárias não são mandatórias por si, quanto à determinação de realizar os gastos nelas previstos. Via de regra, a sua obrigatoriedade se limita a proibir a realização de gastos além de sua previsão. Para que um determinado sistema orçamentário seja considerado impositivo, é necessário que haja alguma norma geral que determine a obrigatoriedade de se executar todas as dotações previstas nas leis orçamentárias. Nesse sentido, estabelece o art. 100 da Constituição chilena:

Artículo 100. Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino em virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago. (CHILE, 1980, artículo 100)

Não tendo a Constituição fixado a obrigatoriedade de execução das dotações orçamentárias previstas em lei, resta verificar se há alguma outra norma que assim determina. Constatamos que, em verdade, há elementos que indicam a conclusão em sentido contrário. Com efeito, os artigos 12 e 24 do Decreto-Lei 1.263/75, ao estabelecer que obrigações pendentes do exercício anterior serão canceladas e comunicadas à Controladoria Geral da República, *a contrario sensu*, conferem a possibilidade de não serem realizados todos os gastos previstos no orçamento. Vejamos:

Artículo 12. El ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo fial de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente. A partir de 1º de enero de cada año no podrá efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente.

Artículo 24. Los compromisos pendientes de pago al 31 de diciembre de cada año serán cancelados con cargo al nuevo presupuesto, en las condiciones que se fijen anualmente por decreto supremo. En todo caso, los servicios públicos comunicarán a la Contraloría General de la República estos compromisos impagos al 31 de diciembre de cada año. (CHILE, 1975, artículos 12 e 24).

Uma inovação interessante surgida na prática orçamentária chilena e que pode ser adaptada com grandes ganhos para a realidade brasileira foi a criação do Sistema de Avaliação de Investimento Social. Foi criado, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social, a Divisão de Avaliação Social de Investimento, à qual compete:

Esta divisão é responsável pelo desenvolvimento das normas, instruções e procedimentos para o desenvolvimento e avaliação das iniciativas de investimento, desenvolvimento e atualização de metodologias de avaliação social, formando funcionários públicos nesses assuntos e operação de Sistema Integrado de Gestão Bancária (BIP).

Suas principais funções são as seguintes: revisão de iniciativas de investimentos, sugerindo que o financiamento público, a preparação e atualização de metodologias para a avaliação, o cálculo do preço social do projeto, a administração de um inventário atualizado de projetos em vários estágios do ciclo da vida e da avaliação *ex post* de projetos.⁹⁷ (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013a, par. 1-2).

Tal iniciativa denota um grande avanço, especialmente na análise *ex ante* dos projetos:⁹⁸

A avaliação *ex-ante* do Sistema Nacional de Investimentos responde a um modelo de Avaliação Social de Projetos sob a análise de custo-eficiência. A aplicação de uma avaliação de projeto que permite também discriminar entre projetos alternativos com recursos que são, naturalmente, limitados. Uma equipe de 150 pessoas avalia todos os programas de investimento apresentados para contestar os fundos do Estado a partir de diferentes componentes como o Enfoque do Marco Lógico, critérios e pautas *ad hoc*. Ele também tem a participação de um painel de especialistas. Finalmente, se conclui a avaliação com um ensaio de consistência do programa que permitirá que este acesse os fundos solicitados ou, pelo contrário, continue a ser reformulado. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013c, par. 2).

No Brasil, onde verificamos graves problemas com obras inacabadas, além de construção de equipamentos caros e sem retorno social relevante, os chamados “elefantes brancos”, a criação de um departamento com esse perfil teria boas chances de produzir frutos importantes, especialmente no combate ao desperdício do dinheiro público com projetos inviáveis ou pouco rentáveis socialmente.⁹⁹

⁹⁷ Projeto, encomendado pelo BID, “Apoio à Elaboração de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros”, que envolveu, além do Brasil, técnicos dos EUA, Chile e Canadá (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013a).

⁹⁸ Segundo estudo da OECD, “*En America Latina y el Caribe, en parte inspirado en Harberger (1972), Chile es el país que tiene el sistema mas antiguo y mejor desarrollado de evaluacion que funciona en todos los niveles de la funcion publica*” (PESSINO *et al.*, 2018, p. 311).

⁹⁹ Nesse sentido, a conclusão de estudo encomendado pelo BID “Apoio à Elaboração de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e Gestão Pública dos Estados Brasileiros”, que envolveu, além do Brasil, técnicos dos EUA, Chile e Canadá: “No Brasil, não existe um sistema

4.1.2 Execução orçamentária nos EUA

Qualquer estudo que se debruce sobre a questão do orçamento impositivo deve necessariamente abordar a execução orçamentária nos EUA, visto que é uma das poucas democracias ocidentais que adota esse modelo, sendo, até mesmo pelas suas dimensões e peso na geopolítica mundial, paradigma em termos de orçamento mandatário.

Corroborando a nossa hipótese segundo a qual o modelo impositivo depende da existência de uma norma geral fixando a obrigatoriedade de execução das dotações aprovadas no Legislativo, a Constituição norte-americana estabeleceu poucos dispositivos acerca do orçamento, porém, o *Budget and Impoundment Control Act*, de 1974, norma que, juntamente com *Budget and Accounting Act*, de 1921, regula o procedimento orçamentário, estabeleceu expressamente a regra de que o Executivo não pode deixar de efetivar as despesas previstas nas dotações aprovadas nas leis orçamentárias.¹⁰⁰

Se o administrador público norte-americano considerar que uma determinada dotação não precisa ser executada, deverá encaminhar requerimento motivado a ambas as Casas do Congresso, que têm competência para excluir a despesa. Passados 45 dias e não tendo o Congresso deliberado, o silêncio é considerado como negativa do requerimento, devendo ser executada obrigatoriamente a despesa (*Budget and Impoundment Control Act*, Section 1.012).

Schick (1975, p. 62-63) descreve os mecanismos pelos quais o Presidente da República pode submeter ao Congresso Nacional o cancelamento ou o diferimento de dotações orçamentárias:

similar ao chileno. Existem mecanismos de planejamento e dotação do orçamento. Nenhum, no entanto, é tão amplo e centralizado. O chileno parece ser um sistema que reduz consideravelmente o critério e cria a base de um governo baseado em evidências. Mecanismos estruturados como este toda vez que centralizam e tornam visíveis todos os projetos de uma mesma área, reduzem consideravelmente desperdícios ou resíduos. Simultaneamente, permitem a eliminação de redundâncias e aumentam consideravelmente a eficiência e eficácia do gasto público” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013b, par. 1).

¹⁰⁰ “Sec. 1012. SEC. 1012. (a) TRANSMITTAL OF SPECIAL MESSAGE. – Whenever the President determines that all or part of any budget authority will not be required to carry out the full objectives or scope of programs for which it is provided or that such budget authority should be rescinded for fiscal policy or other reasons (including the termination of authorized projects or activities for which budget authority has been provided), or whenever all or part of budget authority provided for only one fiscal year is to be reserved from obligation for such fiscal year, the President shall transmit to both Houses of Congress a special message specifying [...]” (UNITED STATES OF AMERICA, 1974, p. 61).

The 1974 law divides impoundments into two categories – rescissions and deferrals – and applies different procedures to each. Rescissions may be proposed when the president does not anticipate any future need for the funds or when the withheld funds would lapse if not obligated before the end of the fiscal year. Deferrals are to be proposed when the president anticipates future but not current use of the funds. He may not propose the deferral of one-year money or of funds that would expire by the end of the fiscal year. Nor may he propose a deferral beyond the current fiscal year. [...]
In the case of rescissions, the funds must be released unless Congress positively approves the action (by means of a rescission bill) within forty-five days of continuous sessions after the president's notification. In the case of deferrals, the withholding may continue unless it is disapproved by either the House or the Senate – the legislative veto technique. If either body adopts a disapproval resolution, the president must release the funds.

Tal entendimento já se encontra consolidado na jurisprudência norte-americana. A esse respeito, digno de nota é o caso, ocorrido no exercício financeiro 1976/1977, Condado de Oneida *et al.* v. Peter A. Bele, Comissário do Departamento de Conservação Ambiental do Estado de Nova York *et al.* No caso, o Governador do Estado de Nova Iorque recomendara dotação no valor de 12 milhões de dólares para serviço de esgoto, tendo sido aprovados pelo Parlamento 26 milhões. Durante o exercício financeiro, o diretor estadual do orçamento reduziu em sete milhões de dólares a alocação para o Departamento de Conservação ambiental, alegando, para tanto, a necessidade de manter o equilíbrio orçamentário.

Uma vez judicializada a questão pelo Condado de Oneida, o governo local defendeu a medida, alegando que o Governador teria o dever constitucional de manter o orçamento equilibrado, sendo o contingenciamento necessário para o atendimento desse objetivo; ou seja, queria que fosse aceito o entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo. Entretanto, o governo de Nova Iorque perdeu em todas as instâncias, tendo sido chancelado pela Suprema Corte o caráter mandatório do orçamento (UNITED STATES OF AMERICA, 1977).

Outro dado que reforça o zelo conferido pelo ordenamento jurídico norte-americano ao tema da execução orçamentária está nas próprias atribuições do Controlador-Geral, dirigente máximo do *Government and Accountability Office* (GAO), instituição que auxilia o Congresso Nacional na auditoria, investigação e controle da atividade financeira do Governo. Eleito para um mandato único de quinze anos, uma das principais funções do Controlador-Geral é justamente revisar todos os contingenciamentos propostos pelo Presidente. Também pode notificar o Congresso acerca de qualquer contingenciamento realizado e não informado pelo Presidente, tendo referida notificação o mesmo efeito de uma mensagem de contingenciamento

oriunda do Presidente. Outrossim, compete-lhe orientar o Congresso Nacional sobre possíveis efeitos orçamentários dos contingenciamentos.

Destarte, percebe-se o grande zelo com que é tratada a execução orçamentária nos EUA, o que reforça o papel do orçamento como plataforma democrática em que são decididos os gastos necessários para a concretização dos direitos e atingimento dos fins estabelecidos na Constituição e priorizados pelo debate institucional. Diferentemente do Brasil, há uma norma que estabelece peremptoriamente o caráter obrigatório da execução orçamentária. Aqui, apenas as dotações oriundas de emendas parlamentares individuais e de bancada possuem regra que determina claramente¹⁰¹ a obrigatoriedade de sua execução¹⁰² e, mesmo assim, com uma série de condicionantes.¹⁰³

Interessante é, também, notar a existência de válvulas de escape no sistema dos EUA. De fato, não seria razoável que a execução orçamentária real ocorresse em total acordo com aquilo que foi planejado. Assim, havendo a necessidade real de contingenciamento, o mesmo pode ser buscado pelo chefe do Executivo perante o Legislativo, que poderá autorizá-lo ou não. No sistema brasileiro, é tida como natural a realização do contingenciamento, mesmo que não se comprove a hipótese de tendência de frustração das receitas prevista na LRF.

O cuidado com a execução orçamentária integral é reforçado pela existência de uma instituição com forte atuação para fiscalizar a correção dos contingenciamentos, inclusive os que eventualmente não são comunicados ao Congresso. Essa atuação parece ser passível de influenciar o ordenamento pátrio, com vistas a tornar a execução mais fidedigna ao deliberado democraticamente no orçamento.

Ainda que não se venha a adotar o orçamento impositivo, nos moldes estadunidenses, dadas as peculiaridades do modelo político brasileiro que poderiam inviabilizar essa pura importação (esse debate será aprofundado no

¹⁰¹ Ainda pairam dúvidas sobre se a norma que determina a execução de todas as programações orçamentárias (art. 165, § 10, CF/88) estabeleceu de fato uma regra geral de impositividade do orçamento. Ver discussão a respeito do tema no tópico 2.1.

¹⁰² Não custa lembrar que as chamadas despesas obrigatórias no Brasil (em contraposição às despesas discricionárias) têm a sua execução determinada pela norma que gera a despesa, e não pelo sistema de normas orçamentárias, conforme já abordamos no tópico 2.1. Nos EUA não há essa divisão, pois todas as despesas são obrigatórias por força do que dispõe o *Budget and Impoundment Control Act*.

¹⁰³ Conforme explicitado no tópico 2.1.

tópico 4.3), é possível adotar mecanismos voltados a tornar mais “forte” o grau de comprometimento com a norma orçamentária. Como já defendemos no capítulo 2, a praxe atual não parece compatível com a Constituição Federal. Portanto, é possível extrair, da própria CF/88, fundamentos para uma maior vinculação do Executivo às escolhas previamente realizadas no orçamento. É o que veremos no tópico 4.4.

Com relação ao ciclo orçamentário, pode-se afirmar que o modelo dos EUA se caracteriza como híbrido ou misto, em vista da participação efetiva do Executivo e do Legislativo. Até a edição do *Budget and Accounting Act*, de 1921, à falta de uma discriminação do processo orçamentário na Constituição, cada Ministério ou Secretaria mandava para o Congresso a sua proposta de gastos, podendo-se, então, vislumbrar, até a edição dessa norma, uma predominância do Legislativo no processo orçamentário.

O referido diploma legal concentrou nas mãos do Presidente da República a prerrogativa do envio da proposta orçamentária. Assim, as agências federais elaboram suas estimativas de gastos necessários para efetivar os seus projetos, os quais são revisados pelo *Office of Management and Budget* e encaminhados ao Presidente. Este deve enviar a proposta orçamentária ao Congresso Nacional da primeira segunda-feira de janeiro à primeira segunda-feira de fevereiro, para que o orçamento possa regular a atividade financeira do exercício seguinte, cujo termo inicial é primeiro de outubro.

Além da discriminação das receitas e despesas, a proposta presidencial deve conter uma descrição das atividades governamentais, previsão das receitas do exercício respectivo e dos quatro seguintes, além do relatório sobre a dívida pública (UNITED STATES OF AMERICA, 2019, US Code, § 1.105)¹⁰⁴.

No Congresso Nacional, a proposta é discutida em comissões temáticas, as quais possuem até no máximo seis semanas para enviar suas conclusões à Comissão de Orçamento de cada Casa Legislativa (*Congressional Budget Act, Section 300*). Havendo um consenso entre as duas Casas, é emitida a Budget Resolution, um ato administrativo sem força de lei, o qual estabelece os contornos gerais da atividade financeira, com o estabelecimento de metas e prioridades.

¹⁰⁴ O *Budget and Accounting Act* foi incorporado ao *US Code*, compilação oficial das leis federais gerais e permanentes, atualizada pela “*House of Representatives*” a cada 6 seis anos. Encontra-se situado no Capítulo 11, Título 31, entre os §§ 1.101 a 1.125.

A *Budget Resolution* ainda não é o orçamento propriamente dito. As dotações orçamentárias são estabelecidas mediante a aprovação de leis específicas. Nesse sentido, o Congresso emite as *appropriation bills*, que devem ser encaminhadas para veto ou sanção presidencial até antes do início do mês de julho. Uma vez sancionada a *appropriation bill* pelo Presidente, temos uma *appropriation act*, que cristaliza o princípio da legalidade orçamentária, segundo o qual: “*No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law*” (UNITED STATES OF AMERICA, 1787, Article I, Section 9).

Quanto ao veto, o detalhe interessante é que não pode ser parcial, só podendo ser realizado em relação ao projeto inteiro. Em 1997, chegou a ser editado o *Line-Item Veto Act*, que abriu a possibilidade de o veto poder ser feito em relação a alguns itens, não necessariamente ao projeto inteiro. Entretanto, em junho do ano seguinte, essa prerrogativa foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte dos EUA (SILVA, 2015, p. 216-217).

Também digna de nota é a edição do já mencionado *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, em 1974. Se, a partir do *Budget and Accounting Act*, de 1921, observou-se uma certa primazia do Executivo em matéria orçamentária, a norma de 1974 promoveu o reequilíbrio dessa situação. Isso porque previu a possibilidade de o Congresso aprovar orçamento próprio fixando suas prioridades e metas no caso de rejeição da proposta presidencial (SILVA, 2015, p. 213), além de, como já afirmado, haver prescrito que o Presidente não pode deixar de realizar as dotações orçamentárias sem passar pelo crivo do Parlamento.

Um outro ponto a destacar é a questão da condução orçamentária no âmbito dos entes subnacionais. Assim como no Brasil, os Estados federados gozam de autonomia orçamentária, porém em um grau mais elevado. Como observa Silva (2015, p. 223):

Divergem ambos os países na medida em que os Estados norte-americanos gozam de autonomia muito maior na definição do seu orçamento público do que os Estados e Municípios brasileiros. Por exemplo, varia entre os Estados norte-americanos a adoção do orçamento anual (ex: Califórnia e Nova Iorque) ou bianual (Ohio e Texas), e até mesmo o calendário fiscal, havendo Estados que consideram o início do exercício fiscal em data diversa de primeiro de outubro. Até mesmo as questões mais sensíveis no tocante à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo podem ser disciplinados pelos Estados, como se dá com a autorização do “*line-item veto*” – mecanismo já analisado que possibilita o chefe do Executivo vetar apenas alguns itens dos projetos de lei de dotações orçamentárias aprovados pelo Legislativo, sem precisar se restringir a sancionar ou vetar a integralidade do projeto.

Do ponto de vista fiscal e sua relação com o manejo orçamentário, o desafio norte-americano não é muito diferente do de muitos outros países, inclusive o Brasil, pós-crise financeira de 2009: promover o crescimento da economia (o que demanda investimentos públicos) sem comprometer a sustentabilidade fiscal, o que implica medidas de contenção de despesas.

Pelo lado da contenção fiscal, foi editado, em 2011, o *Budget Control Act*, o qual prevê o “sequestro” orçamentário de 109 bilhões de dólares de gastos até 2021 (OECD, 2015, p. 185):

The Budget Control Act of 2011 put statutory limits on annual appropriations and a requirement to reduce spending by USD 109 billion per year through 2021, referred to as “sequestration”. However, since 2012, short-term budget agreements have increased spending limits and have been paid for by a combination of changes to the tax code and alternative spending reductions. The Bipartisan Budget Act of 2013 replaced a portion of sequestration cuts in 2014 and 2015 with long-term reforms. The 2013 budget included USD 3 trillion in net deficit reduction over the subsequent ten years. Combined with the approximately USD 1 trillion in savings from the provisions in Title I of the Budget Control Act, this would generate more than USD 4 trillion in deficit reduction over the next decade. Sequestration is due to return in full in 2016 through to 2024.

Não obstante, segundo o relatório da OECD (2015, p. 186), observa-se a preocupação em proteger o crescimento econômico:

After the financial crisis the Recovery Act helped stimulate the economy and create jobs. Congress also took bipartisan action in 2010 to temporarily reduce payroll taxes and continue emergency unemployment benefits. However, since the Budget Control Act of 2011, sequestration has had a large impact on publicly funded programmes and has curtailed the Executive’s discretion to undertake further large-scale public investments that could contribute to future growth. While the Bipartisan Act of 2013 replaced a portion of the sequestration cuts in 2014 and 2015 with long-term reforms allowing for higher investment levels, sequestration is due to return in full in 2016.

É interessante, nesse momento, tecer um paralelo entre o *Budget Control Act* estadunidense e a EC 95/16. Ambos são medidas fortes de controle de despesas. Aparentemente, a norma brasileira é menos drástica, porque não “corta” parcela do orçamento, mas apenas limita a expansão dos gastos, congelando-os por 20 anos (corrigindo o montante total utilizando índices oficiais de inflação). Porém, num cenário de crescimento econômico, a regra brasileira tende a ser mais limitativa, uma vez que, não obstante eventual aumento da arrecadação acima da inflação, o que é natural acontecer em caso de retorno de crescimento da economia, os gastos não poderão se expandir na mesma medida.

Outro ponto que contribui para tornar a medida brasileira mais rígida é o fato de ter sido veiculada via emenda constitucional, não tendo sido prevista qualquer válvula de escape. No caso dos EUA, por se tratar de norma legal, é possível alterá-la mais facilmente, em circunstâncias que demandam uma maior atividade do governo, conforme exposto no trecho do relatório da OECD há pouco transcrito.

A rigidez da norma brasileira é preocupante, tendo em vista que, conforme demonstrado no capítulo anterior, não tem havido uma devida contenção das despesas correntes, o que acarreta uma forte compressão dos investimentos. Dessa forma, o governo federal vai perdendo a condição de impulsionar, via investimento público, a atividade econômica e as próprias condições de infraestrutura, fundamentais para a melhoria da produtividade e baixa do “preço Brasil”.

Como já salientado no capítulo anterior, se não forem adotadas medidas ou efetuadas reformas (como a da previdência), que promovam a contenção das despesas primárias obrigatórias, mantendo-se a diretriz constitucional do teto dos gastos, a tendência é a perda total da capacidade de investimento público, o que é extremamente danoso para a economia, além do risco de paralisação da máquina pública (*shutdown*).

Esse exame comparado demonstrou que medidas mais drásticas para a contenção dos gastos não são privilégio do Brasil, tendo sido adotadas também pelo país com o maior PIB do mundo. Entretanto, é necessário que tais medidas sejam cuidadosamente pensadas de modo a não permitir que a disciplina fiscal sufoque a capacidade de investimento público, sendo importante a existência de espaço para a sua ágil revisão quando a situação econômica o exigir. A rigidez fiscal deve servir de instrumento para um crescimento econômico sustentável ao longo do tempo, garantindo a saúde financeira do Estado para as futuras gerações. Não pode, entretanto, o remédio ser tão forte que prejudique mais do que ajude a saúde do paciente. Medidas fiscais drásticas, sem válvulas de escape, que limitem por longo lapso temporal os gastos públicos, em vez de garantir um crescimento sustentável, podem, na verdade, comprometê-lo gravemente.

Por fim, ao se propor uma pura e simples importação do sistema impositivo dos Estados Unidos para o ordenamento brasileiro, deve-se ter em mente a noção de que a implementação naquele país se deu não por questões de busca de maior eficiência na gestão pública e orçamentária, mas em razão de um contexto político

específico de “conflito” entre o Executivo e o Legislativo por espaços no palco do processo orçamentário. Como observa Schick (1975, p. 65):

The new law was born in conflict: first between the president and Congress, then between different interests within Congress. It all began on July 26, 1972, when President Nixon demanded that Congress impose a \$250 billion limitation on outlays for the 1973 fiscal year which had just begun.⁴ The president wanted unrestrained discretion to hold spending within that limit, and administration spokesmen refused to specify in advance which programs would be cut. The president castigated the "hoary and traditional procedure of the Congress, which now permits action on the various spending programs as if they were unrelated and independent actions." From the start, spending control was framed as a president versus Congress campaign issue.

Assim, a migração para o modelo impositivo de orçamento não se dá, necessariamente, com vistas à promoção dos direitos fundamentais. Portanto, há de se avaliar com cuidado iniciativas nesse sentido, refletindo se, de fato, são factíveis em nosso sistema político e se realmente podem contribuir para o alcance dos objetivos constitucionais. É o que buscaremos tratar mais adiante, no tópico 4.3.

4.2 Propostas em discussão no Congresso Nacional

Nesse momento, reputamos importante direcionar a atenção às propostas que estão ou foram postas em discussão no Congresso Nacional brasileiro, a fim de se captar em que termos tem caminhado o debate sobre o tema da execução das normas orçamentárias no cenário político pátrio.

O Quadro 1, a seguir, detalha as normas orçamentárias no cenário político pátrio.

Quadro 1 – Propostas normativas sobre a execução orçamentária no cenário político pátrio

Título	Origem	Situação atual	Resumo
PEC 22/2000	Senado	Aprovada no senado – PEC 565/2006 na câmara – arquivada	Estabelece o orçamento impositivo em moldes parecidos ao sistema norte-americano
PEC 22A/2000	Senado	Ec 86/2015	Institui a obrigatoriedade da execução emendas parlamentares individuais
PEC 313/2000	Câmara	Arquivada	Propõe execução obrigatória das emendas parlamentares destinadas à saúde e educação
PEC 421/2001	Câmara	Arquivada	Execução obrigatória do orçamento, salvo aprovação do congresso de solicitação para não gastar
PEC 481/2001	Câmara	Devolvida ao autor – insuficiência de assinaturas	Proíbe contingenciamento de recursos destinados a emendas parlamentares
PEC 9/2002	Senado	Arquivada	Muda a organização da loa, a qual compreenderá orçamento fiscal, orçamento social e orçamento previdenciário, sendo as despesas do segundo de execução obrigatória
PEC 527/2002	Câmara	Arquivada	Estabelece percentuais mínimos de execução obrigatória das despesas
PEC 24/2003	Senado	Arquivada	Veda contingenciamento de recursos do orçamento da seguridade social
PLP 87/2003	Câmara	Arquivado	Altera a lrf para que a loa contemple projetos cujas dotações serão de execução obrigatória
PEC 169/2003	Câmara	Arquivada	Institui o orçamento impositivo
PLP 218/2004	Câmara	Arquivado	Altera a lrf tornando o orçamento impositivo, salvo no caso de frustração de receita
PEC 385/2005	Câmara	Arquivada	Estabelece a obrigatoriedade de execução do orçamento, salvo anulação previamente aprovada pelo Congresso
PLS 84/2006	Senado	Arquivado	Estabelece a execução obrigatória do orçamento, conforme ldo
PLS 134/2006	Senado	Arquivado	Proíbe a limitação de empenho de despesas destinadas à segurança pública
PLP 15/2007	Câmara	Em tramitação	Torna os gastos com segurança pública obrigatórios e determina a redução das despesas correntes em 0,1% do pib em 10 anos
PEC 2/2015	Câmara	EC 100/2019	Institui a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares de bancada
PEC 61/2015	Senado	EC 105/19	Autoriza a transferência direta a estados, municípios e ao df, de recursos de emendas parlamentares individuais
PEC 98/2019	Câmara	EC 102/19	Subordina o dever de executar as programações orçamentárias às metas fiscais e que tal dever só se aplica às despesas primárias discricionárias e o dispensa em caso de impedimentos de ordem técnica.
PEC 186/2019	Senado	Em tramitação	Altera o adct dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias
PEC 188/2019	Senado	Em tramitação	Modifica a estrutura do orçamento federal e prevê medidas de redução de despesas correntes
PEC 48/2019	Câmara	EC 105/2019	Autoriza a transferência de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, DF e municípios.

Fonte: Elaboração própria.

Nota: PEC = Proposta de Emenda à Constituição; PLS = Projeto de Lei do Senado; PLP = Projeto de Lei Complementar.

A primeira constatação a partir da análise do quadro acima é a de que o tema do orçamento impositivo vs autorizativo tem ocupado o Congresso Nacional ao longo do presente século. Uma observação de algumas das justificativas das propostas de emendas constitucionais denota o incômodo constante dos parlamentares em face da prática orçamentária brasileira, até então calcada no caráter puramente autorizativo do orçamento.¹⁰⁵

As várias propostas de emendas e projetos de leis variam, por assim dizer, quanto à abrangência da impositividade do orçamento, indo desde a obrigatoriedade pura e simples de todas as dotações, passando pelo modelo próximo ao norte-americano (com possibilidade de submissão ao Congresso da decisão de não gastar), chegando até a propostas que tornam vinculantes apenas algumas classes de despesas: com segurança pública, saúde e educação, emendas parlamentares; também há propostas que tornam obrigatórias a execução de algumas despesas assim discriminadas na LOA e outras que estabelecem um percentual mínimo de execução orçamentária.

Diante dessa gama de possibilidades, a tendência parece ter sido uma certa resistência à adoção de um orçamento completamente impositivo, tendo-se

¹⁰⁵ Mendonça (2010, p. 373-374) colaciona alguns trechos interessantes de algumas justificativas de PECs: “Justificativa da PEC 22/00: ‘Na verdade, essa programação tem se prestado como instrumento de barganha política. Isso ocorre na medida em que a definição do que realmente deve ser executado depende do crivo da zelosa equipe econômica do governo. [...] O que se tem em mira é restabelecer o equilíbrio entre os Poderes. As deliberações de um deles não poderão ser anuladas pelo outro’. Justificativa da PEC 28/00: ‘Assim, o Poder executivo tem executado os orçamentos ao longo dos anos de acordo com seus interesses, relegando a segundo plano – ou mesmo desconsiderando – as prioridades aprovadas pelo Congresso nacional, particularmente aquelas decorrentes de emendas parlamentares’. Justificativa da PEC 77/99: ‘Casos têm ocorrido, até mesmo, em que projetos já em andamento são paralisados, simplesmente porque o parlamentar que viabilizou a sua inclusão na lei orçamentária anual contrariou interesses do Poder executante. Enfim, salvo no que se refere às chamadas despesas fixas, o Governo executa a lei orçamentária anual apenas naquilo que lhe aprouver.’ Justificativa da PEC 77/99: ‘É que o Poder Executivo, à falta de clara definição legal, entende que a lei orçamentária anual tem caráter meramente autorizativo, não sendo, portanto, lei em sentido material, de modo a serem as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória’”. Na justificativa da PEC 2/2015, que gerou a EC 100/19, consta o seguinte: “Verifica-se que, no processo orçamentário, vem se estabelecendo como regra o contingenciamento total pelo Executivo das dotações orçamentárias indicadas por bancadas estaduais e por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Entende-se que a necessidade de contingência do orçamento é real quando justificada pela situação fiscal em determinado momento e deve se basear nas prioridades do país externadas nas políticas públicas. No entanto, observa-se que, no tocante às emendas coletivas, a não priorização pelo Poder Executivo não ocorre baseada no mérito, mas tão somente baseada no fato de serem programações originadas do Poder Legislativo. [...] Acreditamos que, dessa forma, fica reestabelecido o equilíbrio entre os Poderes envolvidos. De um lado o Poder Executivo mantém sua prerrogativa de reavaliar receitas e despesas. De outro, ao Legislativo é resguardado sua participação na elaboração das políticas públicas” (LEITE, 2015, p. 2).

ultimamente trilhado um caminho de estabelecer obrigatoriedade de executar as emendas parlamentares individuais e de bancada, observados alguns limites e condições (a análise das PECs 86/15, 100/19 e 102/19 foi realizada no tópico 2.1 e será retomada no tópico seguinte).

Um ponto fora da curva tendencial é o “pacote” de propostas de emendas constitucionais recentemente apresentadas no Senado (início da tramitação em 05/11/2019), engendradas pela equipe econômica do governo Bolsonaro, capitaneada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes. Diferentemente das outras acima elencadas, que se ocupam da celeuma acerca do orçamento autorizativo vs. impositivo, as PECs 186 e 188¹⁰⁶ possuem o mérito de tentar combater um dos principais motivos que levam à compressão dos investimentos públicos, qual seja, o crescimento das despesas primárias obrigatórias¹⁰⁷, conforme apontado no capítulo anterior.

Um fato interessante é que, embora tratem de assuntos distintos, e a PEC 188, conhecida como PEC do Pacto Federativo, seja mais abrangente, percebe-se a existência de sobreposições entre ambas, trazendo alguns dispositivos iguais ou muito próximos. Parece ser uma estratégia governamental de desmembrar uma proposta mais complexa, de sorte a possibilitar que uma mais “enxuta” possa ser aprovada com maior tranquilidade.

A PEC 186/2019, apelidada de PEC Emergencial, viabiliza a adoção de mecanismos de ajuste fiscal automáticos, quando a União aprove ou realize montante de operações de crédito que supere as despesas de capital (art. 167-A) e os Estados, Municípios e DF, quando as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes no acumulado de 12 meses (art. 167-B). Dentre as medidas, estão: proibição de reajuste salarial, de realização de concursos, de reestruturação de

¹⁰⁶ A PEC 187/2019, também componente do “pacote”, não trata sobre controle da despesa ou disciplina fiscal, mas sobre a extinção de fundos públicos e a destinação de seus recursos. Por isso, reputamos conveniente focar nossa análise nas PECs 186/19 e 188/19.

¹⁰⁷ Em comentário publicado acerca das propostas em tela, pontuaram Salto, Pellegrini e Couri, (2019, p. 1): “A expansão da despesa obrigatória, como se sabe, é a principal responsável pelo desequilíbrio das contas públicas nos três níveis de governo, gerando uma situação fiscal insustentável de déficits primários, endividamento e redução dos investimentos públicos. São temas tratados recorrentemente nos relatórios, notas e estudos da IFI. No âmbito federal, a trajetória das despesas obrigatórias pode tornar inviável o cumprimento do teto de gastos já em 2021, além de levar a sucessivos descumprimentos da regra de ouro, segundo a qual as operações de crédito não podem superar as despesas de capital”.

carreiras, de criação de cargos, de promoção e progressão funcional, além de redução de 25% da jornada de trabalho com redução proporcional da remuneração.

A mencionada PEC também prevê que, no caso de risco de descumprimento da meta de resultado primário, os demais Poderes deverão adotar o contingenciamento na mesma proporção que o Executivo (art. 168-A). De outra parte, determina que as pensões deverão ser computadas para efeitos de limites de despesa com pessoal, o que atualmente não vem sendo observado por alguns entes. Para reconduzir o ente ao limite, fica autorizada a redução da jornada de trabalho, com redução proporcional da remuneração, bem como redução da remuneração dos cargos em comissão e funções de confiança (art. 169, § 3º, I – nova redação – e inciso I-A acrescentado ao mesmo parágrafo).

Outra relevante inovação da PEC em comento diz respeito ao controle dos gastos tributários, realizados mediante concessão de benefícios tributários. A partir de 2026, será vedado à União criar, ampliar, renovar gastos tributários, caso o montante da renúncia de receitas com esses benefícios ultrapassar 2% do PIB. De outra parte, exige-se a reavaliação periódica dos gastos tributários a cada quatro anos.

Por fim, a PEC Emergencial fixa como diretriz para a política fiscal a sustentabilidade da dívida pública (art. 164-A), prevendo que lei complementar disporá sobre “[...] sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida, compatibilidade dos resultados fiscais, limites para despesas e medidas de ajuste” (BRASIL, 2019e, art. 163, VIII).

Quanto à PEC do Pacto Federativo, parece que um dos seus maiores objetivos é fornecer mecanismos que propiciem a busca do equilíbrio fiscal pelos Estados e Municípios, tornando-os menos dependentes do Governo central. Nesse sentido, dentre outras medidas de reforço de “caixa” para os demais entes, a União transferirá parte dos recursos que lhe cabe por conta da participação no resultado e compensação financeira pela exploração de recursos naturais, nos termos de lei a ser editada.

No que toca mais diretamente ao controle dos gastos, repete as mesmas medidas propostas na PEC Emergencial quando a despesa corrente de um ente superar 95% da receita corrente, inclusive com a mesma numeração do artigo – 167-B. Assim como a PEC Emergencial, autoriza, no caso de ultrapassagem dos limites com gastos de pessoal, a redução da jornada de trabalho, com ajuste proporcional da remuneração, bem como a redução da remuneração de cargos e funções.

Além disso, a PEC do Pacto Federativo prevê a extinção e a impossibilidade de criação de municípios inviáveis do ponto de vista financeiro (art. 18 da CF/88 e art. 115 do ADCT). Outra alteração relevante diz respeito aos gastos tributários. Entretanto, aqui também há uma repetição do que já foi proposto na PEC 186/2019. Outro ponto semelhante ao da PEC Emergencial se refere à fixação da sustentabilidade da dívida como diretriz da política fiscal.

Uma inovação a se destacar da PEC 188/2019 é a extinção do plano plurianual, passando a lei orçamentária anual a, além de fixar as despesas para o exercício, indicá-las para o período definido em lei complementar. Na justificativa da proposta, o senador Fernando Coelho argumenta que “Com isso, cria-se um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento da sua efetiva execução ao longo do tempo” (BRASIL, 2019g, p. 19).¹⁰⁸

Com vistas a uniformizar a interpretação de conceitos constantes na legislação orçamentário-financeira, confere-se ao TCU a possibilidade de edição de orientações normativas vinculantes para os demais entes e Tribunais de Contas, inclusive cabendo recurso das decisões destes ao TCU, no caso de contrariedade às mencionadas orientações. Nesse sentido, visando a assegurar os fundamentos fiscais e preservar a sustentabilidade financeira, cria-se o Conselho Fiscal da República, composto por: Presidente da República, Presidente da Câmara, Presidente do Senado, Presidente do STF, Presidente do TCU, três Governadores e três Prefeitos.

Noutro giro, visando a facilitar a gestão, a PEC 188/2019 admite que o excesso de gasto em educação ou saúde em relação ao dispêndio constitucional mínimo possa ser descontado na despesa mínima para a outra área (art. 198, § 7º e 212). Ou seja, os limites constitucionais mínimos passam a ser intercambiáveis para educação e saúde.

Finalmente, há uma mudança específica para a União, no ADCT, que estabelece, no art. 109, que medidas de ajuste poderão ser adotadas no caso de as despesas obrigatórias ultrapassarem 95% do total das despesas primárias. De modo

¹⁰⁸ A proposta de extinção dos planos plurianuais mereceu críticas de Paulo (2019, par. 11): “Assim, a proposta de extinção do PPA contida no Plano Mais Brasil parece selar a vitória dos interesses políticos de curto prazo sobre a profissionalização da administração e qualificação dos gastos públicos, em uma curiosa harmonia entre os governos Lula/Dilma e Bolsonaro. Que nossos parlamentares tenham o bom senso de descartar esse retrocesso”.

semelhante à PEC 186/19, fixa como diretriz para a política fiscal a sustentabilidade da dívida pública.

Pelo sucinto esboço que traçamos das PECs 186/19 e 188/19, percebe-se que se trata de um “pacote” bastante amplo e envolve medidas de imensa dificuldade política de aprovação e até mesmo jurídica, como a possibilidade de redução de jornada de trabalho de servidores com a conseqüente redução salarial.¹⁰⁹ Porém, há que se reconhecer o mérito de buscar deslocar o eixo do problema orçamentário brasileiro para uma revisão ampla dos gastos públicos, inclusive os tributários. Não obstante, praticamente não interfere em um dos pontos que levam a disfunções na execução do orçamento, qual seja, o jogo de barganha entre o Executivo e o Legislativo.

No próximo tópico, realizaremos, de maneira mais focalizada, uma análise crítica acerca da importação do orçamento impositivo (modelo norte-americano) para o Brasil, além de argumentar contra a solução que vem se buscando de reforçar as emendas parlamentares individuais e de bancada.

4.3 Críticas às propostas ligadas ao orçamento impositivo

Para solucionar o problema da baixa execução orçamentária das despesas discricionárias, especialmente as de investimento, geralmente se aponta como solução a adoção do modelo impositivo. De fato, como já mencionamos no capítulo 2, o sistema brasileiro tem passado por algumas modificações em direção ao orçamento impositivo – emendas constitucionais 86/15, 100/19 e 102/19. No tópico 4.1.2, exploramos este modelo conforme praticado nos Estados Unidos da América.

Na caminhada brasileira rumo à impositividade orçamentária, como já vimos, transpondo a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, estabeleceu-se também um dever geral de execução das programações orçamentárias, o que poderia, em tese, levar a uma situação de proximidade ao modelo ianque.

Entretanto, para além das condicionantes que afrouxam esse dever de execução (compatibilidade com metas fiscais e inaplicabilidade no caso de existência de impedimentos de ordem técnica), há uma diferença fundamental: no modelo dos

¹⁰⁹ Para uma análise crítica acerca das propostas em tela, ver Élica Pinto (2019a, 2019b).

Estados Unidos da América, tanto o adiamento quanto o cancelamento das dotações dependem de prévia autorização do Congresso Nacional. Esse traço do ordenamento norte-americano é de fato essencial para equilibrar o poder orçamentário entre o Executivo e o Legislativo e trazer a execução orçamentária para mais perto da programação. Mas seria esse modelo adequado à realidade brasileira? Examinaremos a questão neste tópico.

Não é tarefa simples (e talvez nem seja possível) fixar a ideia de que, para a realidade brasileira, seria melhor adotar ou não adotar integralmente o sistema de orçamento impositivo dos Estados Unidos da América. O que nos cumpre, nesse momento, e com as informações que colhemos ao longo da pesquisa, é apontar algumas possíveis consequências e dificuldades para se adotar esse tipo de solução.

Por um lado, é verdadeiro afirmar que o orçamento autorizativo é causa do descompasso da execução das despesas em relação ao que foi planejado a título de investimentos públicos. Porém, é necessário aprofundar o tema e examinar as causas das causas, ou seja, o que realmente leva, num cenário de liberdade para realizar o gasto, o Executivo a deixar de realizar algumas despesas – a necessidade de preservação do equilíbrio fiscal; as bases em que hoje se assenta a governabilidade; a compressão realizada pelas despesas obrigatórias (conforme abordado no capítulo anterior). Transmutar o orçamento de autorizativo em impositivo, sem mexer nessas causas mais profundas, pode conduzir a uma situação de risco político-econômico-fiscal.

No capítulo anterior, vimos como os parlamentares costumam recorrer ao mecanismo de superestimar as receitas para “acomodar” suas emendas à lei orçamentária. Dessa forma, evitam o desgaste de ter que cancelar outras despesas negociadas politicamente. Ocorre que esse tipo de procedimento não é sustentável do ponto de vista financeiro e é um dos motivos que levam o Executivo a realizar contingenciamentos.

Daí que, como é óbvio, simplesmente obrigar o Executivo a executar integralmente o orçamento sem uma mudança de atitude por parte dos parlamentares tem o potencial de aumentar o nível de endividamento, uma vez que despesas deverão ser executadas sem a necessária cobertura de receitas. Poder-se-ia argumentar que a mudança para o orçamento impositivo promoveria, por si só, uma correlata mudança na perspectiva dos parlamentares, que passariam a agir com maior responsabilidade fiscal. Em nossa visão, trata-se de uma aposta com elevado risco

de resultado negativo. Na verdade, há razões para ser pessimista. Isso porque “[...] a principal distorção do orçamento (superestimação de receitas) não será eliminada. Ao contrário, poderá ser reforçada, na medida em que passará a interessar a um maior número de parlamentares” (LIMA, 2015, p. 143).

Uma forma de contornar o problema poderia ser, paralelamente à adoção do orçamento impositivo, incorporar a regra chilena de proibição de o Parlamento aumentar o montante total das despesas da proposta orçamentária, impedindo o Congresso de realizar reestimativa de receitas.

Outro ponto que merece reflexão, quando se cogita em adotar o modelo impositivo de execução do orçamento, diz respeito à manutenção da governabilidade. No capítulo anterior, vimos que um dos motivos para a realização de contingenciamentos é uma espécie de “jogo” de barganha entre o Executivo e o Legislativo. Em busca de apoios para aprovar uma agenda de interesse do Governo, o chefe do Executivo lança mão do poder “discricionário” de liberar a execução do orçamento, especialmente as emendas parlamentares.

Já apontamos os efeitos deletérios dessa prática, a qual conduz a uma situação de *deficit* de racionalidade na execução do orçamento. Deve-se pensar em desenvolver mecanismos para pelo menos minimizá-la. Entretanto, não parece razoável tentar resolver o problema pela via exclusivamente orçamentária. É preciso realizar um debate mais profundo acerca do nosso sistema político-eleitoral, de modo a propiciar condições legítimas de governabilidade. Sem isso, há sério risco de a adoção do sistema orçamentário impositivo conduzir a uma situação de imobilismo da gestão.¹¹⁰ Como adverte Lima (2003, p. 13):

Há, assim, que se ponderar os pesos das duas variáveis. Para diminuir os efeitos negativos de um possível imobilismo, seria importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças

¹¹⁰ Nesse sentido, Abraham (2015, p. 341), Lochagin (2016, p. 141), Menezes e Pederiva (2014, p. 14-15). Em sentido contrário, Silva e Bittencourt (2019, p. 17-18) argumentam que os outros instrumentos à disposição do Executivo para angariar apoio político minimizam a perda de poder de barganha com a adoção do modelo impositivo: “A captação de apoios legislativos em troca de bens políticos de interesse dos parlamentares não se limita às emendas individuais, mas inclui uma “caixa de ferramentas” que abrange transferências de recursos públicos (provenientes ou não de emendas), distribuição de cargos de nível ministerial e em todos os escalões hierárquicos da administração pública, o exercício de poderes hierárquicos internos sobre o partido presidencial, e a concessão de outros favores diretos de natureza econômica ou política. Dessa forma, a simples mudança de peso relativo quando ao poder de controle sobre transferências baseadas em emendas individuais terá um efeito pouco mais que marginal na dinâmica das relações entre Poderes, pois não toca em absolutamente nada dos demais fatores de negociação que conformam a posição do Legislativo no presidencialismo de coalizão”.

institucionais, tais como, a reforma política e a eleitoral. Por meio delas, apoios que formassem maioria no Congresso Nacional poderiam ser obtidos independentemente de execução maior ou menor de emendas dos parlamentares ao orçamento. Com efeito, se um partido está apoiando o governo, este conta com aqueles votos, independentemente de barganhas pontuais. É o resultado da disciplina partidária.

Além disso, reportando-nos novamente ao capítulo anterior, verificamos que as despesas obrigatórias exercem uma forte compressão sobre as discricionárias. Buscar resolver o problema da baixa execução orçamentária destas (incluídas as despesas de investimento) pela pura e simples adoção do sistema impositivo, sem realizar uma adequada revisão das despesas obrigatórias, não parece ser razoável do ponto de vista da sustentabilidade fiscal.¹¹¹ Ademais, haveria forte probabilidade de ultrapassar de forma precoce o teto dos gastos públicos estabelecido pela EC 95/16 (ver discussão sobre a tendência de ultrapassagem do teto dos gastos em razão do crescimento das despesas obrigatórias no tópico 3.1.2.2.1).

Por esses motivos, discordamos da ideia de que a solução para o problema central dessa tese – a baixa execução das despesas orçamentárias de investimentos públicos – seja a adoção pura e simples do orçamento impositivo nos moldes do paradigma norte-americano. Se, porém, funciona nos EUA¹¹², por que não poderia dar certo no Brasil?

É difícil indicar com precisão os motivos pelos quais o modelo impositivo se harmoniza à realidade dos Estados Unidos. Em primeiro lugar, é preciso ter em mente a noção de que o sistema de execução orçamentária foi forjado em torno das específicas circunstâncias históricas daquela Nação, culminando no sistema atual.¹¹³

¹¹¹ Corroborando esse argumento, observam Menezes e Pederiva (2014, p. 17): “Outro aperfeiçoamento necessário é a avaliação da qualidade do gasto referente às despesas obrigatórias. Conforme lecionam Santa Helena *et al.* (2010), os gastos obrigatórios, embora representem cerca de 90% dos gastos primários do governo federal, não são submetidos à avaliação periódica de oportunidade e conveniência que o processo orçamentário anual exige das despesas discricionárias. Portanto, a realização da avaliação periódica das despesas obrigatórias, essa sim, deveria ser imperativa.”

¹¹² Vale ressaltar que o sistema orçamentário dos EUA também apresenta consideráveis problemas, conforme conclui estudo da OECD (1996, p. 190) sobre orçamento e políticas públicas: “*The system is inherently conservative in that it is difficult to make sudden changes in policy direction, even in response to what some might see as evidence of a shift in the public consensus. The involvement of many participants in the policy processes, each of whom has the power to block action, usually leads to negotiation and compromise with the outcome being a policy for which there is broad support. But this is not inevitable. If major participants harden their positions and refuse to compromise, the result can be an impasse with potentially troubling effects for the government and the nation*”.

¹¹³ Como observa Lochagin (2016, p. 135): “Nos Estados Unidos, as prerrogativas parlamentares sobre o orçamento tiveram que ser tão defendidas em 1974 como o foram em 1774. Mas pela razão oposta: duzentos anos antes, o congresso conquistara suas competências orçamentárias para se

Ademais, há algumas diferenças importantes entre o sistema político de lá e o brasileiro, que nos dão indícios de que o modelo impositivo de orçamento tende a se amoldar mais à realidade dos EUA. Uma delas é que, diferentemente do Brasil, o sistema político norte-americano é praticamente bipartidário, dada a grande hegemonia dos partidos Republicano e Democrata. Sem haver a pulverização de partidos com os quais o Presidente tem que lidar para formar uma coalizão, como na realidade brasileira, há boas razões para vislumbrar que o contingenciamento orçamentário não tem tanta força para garantir a governabilidade no âmbito político daquele País.¹¹⁴

Outro ponto relevante é que a forte independência que o Parlamento dos EUA possui para interferir na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo é uma situação única no mundo (OECD, 1996, p. 177). Conforme aponta relatório da OECD (1996, p. 183) sobre orçamento e políticas públicas:

Congress can approve, modify, or disapprove the President's budget proposals. It can change funding levels, eliminate programmes, or add programmes not requested by the President. It can enact statutes affecting taxes and other sources of receipts as proposed by the President, or may refuse to do so, or it may enact proposals of its own design with the same or different effect on revenues.

Assim, dada uma participação mais efetiva do Parlamento no processo de formatação da proposta orçamentária, há uma tendência de, no final das contas, torná-lo mais responsável pelo que aprova. Há boas razões para vislumbrar que isso leva a uma maior co-responsabilidade entre Executivo e Legislativo na sustentabilidade fiscal do orçamento a ser aprovado. No Brasil, conforme observamos no capítulo 3, a preocupação maior dos Congressistas tem sido inflar artificialmente a projeção de receitas do projeto de LOA do Executivo com vistas a acomodar propostas de emendas individuais e de bancada, sem maiores preocupações com a responsabilidade fiscal.

Portanto, embora vejamos méritos no sistema de execução orçamentária dos Estados Unidos, as peculiaridades acima expostas apontam no sentido de que a

contrapor as ameaças de um Executivo que poderia gastar demais. O desafio contemporâneo, porém, era o de criar condições de contrabalançar o poder de um chefe de governo que quer gastar pouco e que desafia o Poder Legislativo (ou, como diriam os próprios parlamentares, o povo por ele representado). Os remédios, portanto, teriam que ser diferentes. A ênfase passaria a ser dada nos instrumentos parlamentares de participação na execução do orçamento, e não apenas na fase de elaboração, o que criou uma nova divisão de funções no ciclo orçamentário.”

¹¹⁴ Sobre a relação entre contingenciamento orçamentário e governabilidade no Brasil, ver tópico 2._

adoção pura e simples do sistema impositivo no Brasil tenderia a promover, de um lado, grandes dificuldades de manutenção da governabilidade e, de outro, desequilíbrio fiscal, além de tornar ainda mais engessado aquele que é considerado o orçamento com maior rigidez na América Latina (ver tópico 2.1).

Não obstante, conforme já mencionamos, recentemente foram aprovadas emendas constitucionais que tornam obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais e de bancada¹¹⁵ – ECs 86/15 e 100/19, respectivamente. Percebe-se um movimento de migração para um modelo de orçamento impositivo. Esse caminho, entretanto, tem sido alvo de fortes e bem fundamentadas críticas.

Silva e Bittencourt (2019, p. 13) apontam graves problemas ainda na fase de aprovação das emendas individuais. Como o § 9º do art. 166, incluído pela EC 86/15 estabelece que, respeitado o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto enviado pelo Executivo (com metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde), as emendas individuais ao orçamento serão aprovadas, isso retira dos representantes eleitos pelo povo – o Presidente da República que envia o projeto de LOA e o conjunto de parlamentares que a aprova por maioria – o poder-dever de deliberar sobre a conveniência e oportunidade dessa parcela das despesas públicas, transferindo-o ao parlamentar individualmente. Tal poder não era conferido individualmente a ninguém pela Constituição, o que, com a mudança, pode dar ensejo a abusos.

Outro problema apontado pelos autores é o risco de fortalecer as chamadas “janelas orçamentárias”, que consistem na veiculação de programações de trabalho cujo objeto é bem mais elevado do que o valor orçado. Como a aprovação da emenda é obrigatória e, depois, a sua execução será impositiva, “[...] está-se diante de uma certeza de obras inacabadas e desperdício, já que os valores da emenda não são suficientes para a conclusão da obra ou mesmo de qualquer de suas etapas” (SILVA; BITTENCOURT, 2019, p. 13).

Sob outra perspectiva, Mendes (2019, par. 12) dirigiu críticas à obrigatoriedade de aprovação das emendas parlamentares de bancada (argumentos

¹¹⁵ É bem verdade que a EC 100/19 veiculou o § 10 no art. 165, estabelecendo, a princípio, um dever geral de execução de todas as programações orçamentárias. Como já mencionamos no capítulo 1, as condicionantes para a aplicação do dispositivo inscritas no § 11 do mesmo artigo, veiculadas pela EC 102/19, enfraquecem ou, pelo menos, tornam de prática duvidosa a mencionada interpretação. O tema será retomado mais adiante, ainda neste módulo.

perfeitamente utilizáveis também em face das emendas individuais) nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, há uma tendência à pulverização dos recursos em pequenas intervenções, em prejuízo de obras estruturantes. Em segundo lugar, não é simples coordenar a ação de 513 deputados e 81 senadores propondo milhares de investimentos distintos. Não são poucos os casos de prefeitos que “recebem um hospital” que não é necessário e que não têm verba para manter; de escolas agrícolas que, em vez de um, recebem três equipamentos iguais. Ou de tomógrafos que sequer saem da caixa porque o município não tem condições de construir um prédio nas especificações adequadas para a operação do aparelho. Em terceiro lugar, as iniciativas não são sujeitas a prévia avaliação de custo-benefício ou avaliação de viabilidade técnica e econômica. Muitas vezes inicia-se uma obra sem os projetos adequados, o que leva à paralisação e estouro dos custos previstos.

Para minimizar o problema da obrigatoriedade de aprovação e execução das emendas parlamentares, o economista propôs que fossem obrigatórias apenas as emendas que acrescentassem recursos a dotações já existentes na proposta orçamentária do Executivo, ou para investimentos que constassem de um banco de projetos, o qual já dispusesse de todos os elementos necessários para atestar a viabilidade e adequada relação custo-benefício da obra: projeto executivo, certificado de adequação ambiental e demais requisitos técnicos (MENDES, 2019).

Nessa esteira, a EC 102/19 incluiu o § 15 no art. 165 da CF/88, estabelecendo que:

A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (BRASIL, 1988, art. 165, § 15).

Embora haja um avanço em face da omissão na EC 100/19, o referido dispositivo se distancia da proposta de Mendes (2019) na medida em que não estabelece a obrigatoriedade de as propostas de emendas parlamentares estarem ligadas ao registro de projetos. Trata-se apenas de uma referência. Não há qualquer garantia de que os parlamentares irão segui-lo.

Pelo exposto, concluímos que se, por um lado, não parece desejável a adoção pura e simples do modelo impositivo de orçamento sem corrigir distorções que têm origem no próprio sistema político-eleitoral, por outro, o caminho que vem trilhando o País em sucessivas mudanças constitucionais atribuindo caráter impositivo a determinadas parcelas do orçamento, não parece ter o condão de contribuir para o aprimoramento da qualidade do gasto público.

4.4 Outras propostas doutrinárias

No decurso deste capítulo, realizamos uma abordagem crítica acerca do modelo de orçamento impositivo, geralmente apontado como solução para o problema do excesso de liberdade do chefe do Executivo no que tange à execução das dotações previstas na norma orçamentária. Analisamos as características deste modelo e apontamos vantagens e desvantagens.

Realizamos, também, um estudo comparativo, constatando que, na maior parte das democracias, é predominante o modelo de orçamento autorizativo. Analisamos mais profundamente as experiências dos EUA e do Chile. O primeiro, o maior representante do modelo impositivo; o segundo, um vizinho sul-americano, também adotante do modelo autorizativo. Dessa análise, pudemos colher algumas práticas e sistemas que podem inspirar mudanças na práxis brasileira, com as devidas adaptações.

De todo o exposto, permanece uma interrogação. Para a realidade brasileira, qual seria o melhor modelo de execução orçamentária? Já vimos que o modelo autorizativo, que predomina em nosso ordenamento jurídico, apresenta graves problemas, os quais, inclusive, conduzem para uma situação de incompatibilidade com a CF/88. Não obstante, optar por uma mudança para o modelo de orçamento mandatório envolve algumas desvantagens e riscos, os quais já exploramos no tópico anterior, no qual concluímos pela sua provável inadequação à realidade pátria. Haveria uma terceira via? Nesse momento, analisaremos criticamente algumas propostas ou maneiras alternativas de compreender o sistema orçamentário constitucional.

Gradwohl (2017, p. 279) defende a existência de uma norma implícita no ordenamento jurídico pátrio que determina a impositividade do orçamento público. Essa norma é extraída da conjugação de vários dispositivos constitucionais:

Ademais, pode-se constatar que a norma jurídica de orçamento impositivo decorre: da dignidade humana e do direito ao mínimo existencial; do princípio do Estado de Direito; do princípio do Estado Democrático; do princípio do Estado Social, da legalidade administrativa; do princípio da segurança na sua vertente da confiança; do princípio da confiança; do princípio republicano; do princípio da separação dos poderes; do princípio do planejamento e da programação orçamentários; da premissa de que, no Estado contemporâneo, o poder existe para os direitos fundamentais e do princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais.

Entretanto, a partir da clássica diferenciação de Alexy (2002) entre regras e princípios, o autor compreende que as normas orçamentárias relacionadas à implementação de direitos fundamentais sociais assumem duas perspectivas distintas: ora se apresentam como normas-regra, quando estão ligadas à promoção do mínimo existencial; ora se configuram como normas-princípio, naquilo em que sobejam esse patamar mínimo:

Portanto, nas questões que envolvem o mínimo existencial, o mandamento de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais atua como norma-regra. O mínimo existencial deve ser sempre suprido.

Nas situações em que as ações previstas nas leis orçamentárias concretizam direitos fundamentais sociais prestacionais na parcela não coberta pelo mínimo existencial, o Supremo Tribunal Federal – analisando as características de cada caso concreto – quando declara a obrigação do Poder Executivo de conceder as prestações demandadas, fundamenta suas decisões na eficácia vertical dos direitos fundamentais sociais sobre os Poderes Públicos.

Nessas situações, o mandamento do orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais atua como norma-princípio, sendo necessário ponderá-lo com os demais valores envolvidos na questão expressa, buscando a solução que privilegie o valor a ser reconhecido como mais importante no ponto e que menor prejuízo provoque aos demais valores envolvidos.

[...]

Portanto, o mandamento de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais age como norma-regra, obrigando a Administração a realizar a ação fixada nas leis orçamentárias quando esta concretiza o mínimo existencial referente a direitos fundamentais sociais e a, no mínimo, motivar – ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas e ao cidadão – qualquer não execução, total ou parcial, de ação fixada nas leis orçamentárias que concretiza parcela de direitos fundamentais sociais não contida o seu “núcleo rígido” – o mínimo existencial. (ALEXY, 2002, p. 277-278).

Destarte, para o autor, quando está em jogo a implementação do mínimo existencial, atuando a norma orçamentária como uma regra, obedece à lógica do tudo ou nada, vale dizer, deve ser efetuada a despesa nela prevista, não havendo discricionariedade quanto à sua efetivação, limitando-se a margem de escolha do gestor apenas ao modo como será concretizado o gasto.

Por outro lado, quando da implementação das dotações garantidoras dos direitos fundamentais sociais na parte em que ultrapassam a garantia do mínimo existencial, o orçamento continuaria tendo a característica da impositividade, porém, atuando como norma-princípio, o que permitiria a sua ponderação com outros princípios no caso concreto. Assim, uma verba orçamentária destinada à educação de nível superior poderia deixar de ser aplicada, caso o gestor conseguisse demonstrar argumentativamente que, no caso concreto, deveria o direito à educação (a educação

superior não compõe o mínimo existencial) ceder diante de outro princípio constitucional.

Não obstante a elegância da tese desenvolvida por Gradwohl (2017), não concordamos com a natureza impositiva do orçamento nos termos por ele defendidos. Como expusemos em algumas linhas atrás, a nossa tese é a de que a norma orçamentária, por si só, não obriga a realização do gasto público. Sua impositividade reside apenas no limite máximo do que pode ser despendido, no sentido de estabelecer uma proibição de que se gaste além do patamar determinado na dotação legalmente prescrita. Trata-se, portanto, de uma norma cujo comando veicula uma proibição: é vedado gastar acima de “X” em uma determinada ação.

A norma orçamentária, pois, não cria a relação jurídica da qual decorre o gasto. O que efetivamente cria a despesa e, conseqüentemente, impõe a realização do gasto, é o comando de outras normas às quais a dotação está ligada – leis trabalhistas, civis, administrativas. Nesse sentido, grande parte do orçamento é composto por despesas obrigatórias (muito embora o orçamento não seja impositivo), justamente pelo fato de existirem muitos gastos já determinados em normas diversas.

Na parte flexível do orçamento, aquela na qual, em princípio, não haveria normas determinando a obrigação de gastar, ou seja, criando a despesa, tem-se defendido, tradicionalmente, a discricionariedade do gestor público quanto ao realizar ou não o gasto, o que implica, como apontou Mendonça (2010), o poder de não gastar.

Entretanto, o que passou despercebido pela doutrina tradicional (e onde temos aproximação com o pensamento de Gradwohl) é que as normas constitucionais, especialmente as veiculadoras de direitos fundamentais e as que estabelecem os objetivos da República, possuem força normativa, apresentando característica de princípios. E, como tal, precisam ser concretizadas na maior medida possível, observadas as condições fáticas e jurídicas.

Esses princípios constitucionais não transformam o orçamento em uma norma impositiva (aqui está uma sutil diferença da nossa tese em relação à de Gradwohl), assim como as demais normas infraconstitucionais também não o fazem quando criam e obrigam a realização da despesa. A lei orçamentária continua sendo o que é: uma norma que estabelece proibição de gastar além de um determinado limite.

No caso de um orçamento impositivo, deve existir, como nos EUA, uma norma geral, com característica de regra, que determine a execução integral do

orçamento, conforme vimos no capítulo 2. Assim, além das normas que criam despesas (trabalhistas, civis, administrativas, etc.), a realização dos gastos é determinada (embora não criada) por essa norma geral. Para dar um exemplo simples, imaginemos uma dotação orçamentária prevendo a construção de um laboratório, fixando o montante de R\$1.000.000,00 para tanto. Não existindo uma norma subjacente que crie a obrigação de efetivamente edificar o equipamento em tela, o gestor, em princípio, não se vê obrigado a realizar a despesa. Entretanto, se houver uma regra geral determinando a execução integral do orçamento, o referido laboratório deverá ser construído.

O que Gradwohl (2017) parece defender é a ideia de que, embora não exista uma norma explícita que determine a impositividade de todo orçamento, essa norma existe de forma implícita no ordenamento, extraída dos princípios constitucionais já expostos acima, pelo menos no que toca aos direitos fundamentais sociais, determinando a execução compulsória da despesa quando estiver em jogo o mínimo existencial ou a sua realização no mais alto grau possível no que exceder a este piso, admitindo a possibilidade de ponderação com outros princípios nesse caso.

Em nosso entendimento, entretanto, a norma orçamentária em si continua sendo apenas autorizativa, por um lado, e proibitiva de gastos alheios e além de suas prescrições, por outro. Porém, os objetivos da república, os direitos fundamentais (todos) e o princípio democrático, por nortear a atuação de todas as esferas públicas (e inclusive privadas¹¹⁶), condicionam a realização do orçamento para que possam ser concretizados.

Essa diferença de enfoque acarreta uma série de consequências práticas. A primeira delas é a de que não se pode, a partir do orçamento, extrair direitos subjetivos. Assim, por exemplo, se, na expectativa de se aumentar o valor de um programa assistencial como o Bolsa-Família, o orçamento previr a despesa em um patamar acordante com essa possível majoração, mas a lei fixadora do valor do referido benefício assistencial não for de fato alterada, os beneficiários do programa não poderão exigir a majoração contemplada no orçamento.

Outro aspecto relevante é o de que Gradwohl (2017) limita a incidência da norma implícita impositiva aos gastos relacionados à implementação de direitos sociais. Entendemos, contudo, que essa restrição cria uma série de dificuldades. Em

¹¹⁶ Cf. Sarmiento (2004) e Queiroz (2004).

primeiro lugar, há de se ter em conta que, como demonstraram Holmes e Sustain (1999), todos os direitos dependem de gastos, não somente os direitos fundamentais ditos de segunda geração. Destarte, os direitos fundamentais à liberdade, ao patrimônio, à intimidade etc. dependem da criação e manutenção de todo um aparato estatal para assegurá-los e protegê-los.

Ademais, existe toda uma gama de princípios constitucionais que necessitam de concretização, como os objetivos da República, os quais, embora tenham uma intensa conexão com os direitos sociais, não se limitam a eles. Assim, por exemplo, a equipagem de um laboratório de biotecnologia pode não estar diretamente associada à promoção dos direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88, mas ninguém discorda do fato de que o investimento em ciência e tecnologia de ponta é fundamental para o desenvolvimento sustentável do País, sendo o gasto em tela fortemente conectado com um dos objetivos da República.

A prosperar a tese de que existe uma norma implícita que determina a impositividade das verbas orçamentárias ligadas a direitos sociais, pode-se obter um resultado colateral indesejado. Os gestores, cientes de que serão cobrados pela realização dos gastos dessas dotações, receberão fortes estímulos para despendê-las integralmente, relegando eventuais contingenciamentos às demais verbas. Assim, para ficar no exemplo acima, rubricas essenciais para o desenvolvimento da Nação podem ser desprezadas em face da “corrida” para executar as dotações ligadas a direitos sociais. Investimentos relacionados à proteção dos direitos fundamentais de primeira dimensão, como, por exemplo, a ampliação de órgãos judiciais, podem ser olvidados. Como ficará mais claro no capítulo seguinte, defendemos um modelo em que a execução orçamentária, a partir de um controle mais participativo e efetivo, tende a se dar de uma forma mais equilibrada e harmônica, dando especial enfoque ao orçamento ligado à concretização dos direitos fundamentais e objetivos da República.

Outra crítica que se pode fazer à tese de Gradwohl (2017) é quanto à exata delimitação do que seja o mínimo existencial, visto que esse seria um divisor de águas para encarar o mandamento de orçamento impositivo como regra ou princípio. Boa parte da doutrina tem explicitado a dificuldade em fixar esse montante, argumentando, inclusive, que ele só pode ser apontado diante das peculiaridades do caso concreto.

Nesse sentido, Barros (2013, p. 14):

Tampouco se pretenderá trazer um conceito definitivo daquilo que seja o mínimo, pois esse conceito será construído no processo de concreção normativa, ou seja, na solução de casos concretos (o que é mínimo para alguns pode ser diferente para outros), ainda que existam diretrizes gerais aplicáveis a todos, que formam o conteúdo da legislação (*lato sensu*) que trata desse direito. (14)

Acrescenta Barros (2013, p. 80):

Ademais, algumas prestações relacionadas ao mínimo existencial são incidíveis, como é o caso da já citada saúde (não há mínimo mensurável de saúde), ou não estão ligados ao básico para a sobrevivência física (lazer, transporte). Se o limite não é claro, o cumprimento da CF/88 somente se daria com o máximo de esforços do Poder Público em prestá-los de forma mais eficiente possível.

No mesmo sentido, Sarlet e Figueiredo (2007, p. 185-186):

De todo o exposto e a despeito de uma série de outros aspectos que ainda poderiam ser colacionados, há como extrair, ainda, outra constatação de relevo também para os desenvolvimentos subseqüentes, qual seja, a impossibilidade de se estabelecer, de forma apriorística e acima de tudo de modo taxativo, um elenco dos elementos nucleares do mínimo existencial, no sentido de um rol fechado de posições subjetivas negativas e positivas correspondentes ao mínimo existencial. Além disso, encontra-se vedada até mesmo a fixação pelo legislador de valores fixos e padronizados para determinadas prestações destinadas a satisfazer o mínimo existencial notadamente quando não prevista uma possibilidade de adequação às exigências concretas da pessoa beneficiada e se cuidar de um benefício único substitutivo da renda mensal. O que compõe o mínimo existencial reclama, portanto, uma análise (ou pelo menos a possibilidade de uma averiguação) à luz das necessidades de cada pessoa e de seu núcleo familiar, quando for o caso. Tudo isso, evidentemente, não afasta a possibilidade de se inventariar todo um conjunto de conquistas já sedimentadas e que, em princípio e sem excluir outras possibilidades, servem como uma espécie de roteiro a guiar o intérprete e de modo geral os órgãos vinculados à concretização dessa garantia do mínimo existencial.

Nessa esteira, também Scaff (2006, p. 36):

O mínimo existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará este patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos.

Em razão desse quadro, é razoável supor a perplexidade do gestor diligente, empenhado em cumprir integralmente a regra implícita que proclama a obrigatoriedade de executar integralmente as verbas orçamentárias conectadas ao mínimo existencial. É extremamente complexo, ante um vasto conjunto de dotações orçamentárias, delimitar quais são e até que ponto subsidiam o mínimo existencial. Ademais, em virtude da grande carga de indeterminabilidade desse conceito, é

possível (e bem provável) que os órgãos de controle tenham interpretação diferente sobre a sua fixação, o que poderia acarretar indevidos juízos de reprovabilidade sobre a conduta do gestor, por mais eficiente e diligente que fosse.

Assim, a contribuição de Gradwohl (2017) tem o mérito de enfatizar a importância dos princípios constitucionais na condução da atividade estatal de execução orçamentária, levando a sério a implementação dos direitos sociais mediante o orçamento, servindo de ponto relevante para impulsionar o debate sobre a matéria.

Outra abordagem importante relacionada ao problema da não execução de dotações orçamentárias é a que propõe haver, pelo menos, uma força vinculante mínima da norma orçamentária, desenvolvida por Eduardo Mendonça (2010, p. 281). O autor parte dos princípios constitucionais da separação de poderes, legalidade, República, segurança jurídica e democracia para defender o ponto de vista de que a prática orçamentária no Brasil seria inconstitucional.

Mendonça (2010) oferece duas propostas alternativas para a solução do problema sobre o qual nos debruçamos (a baixa execução orçamentária das despesas discricionárias). Na primeira, preconiza uma vinculação que chama de *autêntica* do orçamento, que equivaleria, em linhas gerais, à adoção do orçamento impositivo. Na segunda, propõe uma vinculação *mínima*, que consistiria no dever de encarar a não realização da despesa como uma decisão de não gastar, a qual deve ser fundamentada:

i) vinculação autêntica: cuida-se de vinculação *stricto sensu*. O orçamento aprovado deve ser tratado como a generalidade dos atos do Poder Público, com presunção de imperatividade. Modificações serão possíveis por meio de créditos adicionais, tal como já ocorre atualmente. Inclusive por meio de créditos suplementares, que muitas vezes podem ser abertos por decisão autônoma do Presidente. A única prerrogativa que desaparecia seria o *poder de não agir*, a inércia referida acima.

[...]

b) Vinculação mínima: cuida-se aqui do mínimo do mínimo, apenas o dever de motivar o descumprimento da previsão inicial. A rigor, sequer se trata de verdadeira vinculação, salvo por exigir que o administrador leve em conta a decisão orçamentária e forneça motivos para a sua superação. Com isso, evita-se, ao menos, que o contingenciamento passe despercebido, obrigando o administrador a assumir formalmente uma posição e sustentá-la no espaço público. [...]

- A motivação se justifica pelo descumprimento da previsão inicial, que fora assentada no processo deliberativo público. Introduzir essa nova decisão no espaço público é o mínimo que se pode fazer para evitar que o processo político seja inteiramente falseado. Adicionalmente, a motivação é necessária para que a nova opção possa ser compreendida. [...] Cabe ao administrador – que por definição sabe os motivos que o levam a decidir – expor tais motivos

de forma pública e racional, conectando o ato específico com o sistema no qual se insere. Somente assim será possível um controle social minimamente efetivo. (MENDONÇA, 2010, p. 394-396).

Pelos motivos que já expusemos no tópico 4.1, temos reservas quanto à adoção do orçamento impositivo, as quais também podem ser opostas à proposta da vinculação autêntica. Por outro lado, concordamos com Mendonça no que tange à necessidade de motivação da decisão de não gastar, porém não pelo motivo de uma suposta vinculatividade da lei orçamentária, mas porque as normas que fixam objetivos para a República, preveem direitos fundamentais e outros princípios constitucionais demandam concretização, a qual só pode ocorrer, no caso de necessidade de realização de gasto público, via orçamento. Assim, a necessidade de demonstração dos motivos da não realização do gasto é uma decorrência da própria norma constitucional a ser concretizada, e não da lei orçamentária propriamente dita.

Dito de outra maneira, da mesma forma que as despesas ditas obrigatórias o são em decorrência de outras normas que criam a obrigação de sua execução, são as normas constitucionais que preveem os objetivos constitucionais, o princípio democrático e os direitos fundamentais que atribuem força minimamente executória à lei orçamentária. Inclusive, no que toca aos direitos fundamentais, é de se acrescentar a ideia de que a Constituição exige a sua aplicação imediata. No que toca aos direitos fundamentais sociais, que dependem de prestações públicas para a sua eficácia, isso implica, necessariamente, o dever de gastar. Obviamente, gastar conforme foi preconizado na lei orçamentária.

Em acréscimo, diga-se que, em relação aos direitos fundamentais, a sua limitação há que ser justificada. Quando o governante deixa de efetivar investimentos em áreas afetas a direitos fundamentais sociais, o que em última instância faz é limitar a concretização desses direitos, em contrariedade ao que foi democraticamente destinado para a sua efetivação.

Assim, parece evidente que a ponderação acerca das prioridades alocativas quanto à consecução dos objetivos constitucionais e concretização dos direitos fundamentais, deliberada no processo legislativo orçamentário, há de ser respeitada. Os mecanismos para a sua alteração, via créditos adicionais¹¹⁷, ou por

¹¹⁷ Podem ser de três tipos: créditos suplementares: já existe a dotação para onde se redirecionará a verba, dependendo de autorização legal, a qual, muitas vezes, já é previamente concedida na própria lei orçamentária, observadas certas condições; créditos especiais: quando não existe a

transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma programação para outra ou de um órgão para o outro (art. 167, VI, CF/88), estão previstos na Constituição. Em todos os casos, há necessidade de prévia autorização legislativa, salvo a exceção prevista no § 5º do art. 167 da CF/88 (remanejamentos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação), introduzida pela EC 86/15.

Se, para gastar de maneira diversa do planejamento orçamentário, há necessidade de autorização legislativa, soa razoável a noção de que a decisão de não gastar precisa, pelo menos, ser devidamente fundamentada, para que possa ser apreciada pelo controle externo e pelo controle social. Conforme apontamos em estudo anterior (QUEIROZ, 2016a, p. 239-240):

Como visto, em nenhum dos casos de remanejamento de verbas ocorre uma deliberação livre e autônoma do chefe do Executivo, o qual depende da participação do Parlamento, observando as regras do devido processo orçamentário. Ocorre que, se simplesmente deixar de aplicar a verba, ela fará parte de uma espécie de reserva inominada (MENDONÇA, 2010, p. 85). Cabe frisar que sempre existem nas leis orçamentárias dotações destinadas a reservas para fazer face a situações de necessidade. Agora se pergunta: se já existem dotações específicas relativas à formação de reservas na lei orçamentária, se há todo um processo constitucionalmente previsto, com a participação do Legislativo, para o remanejamento de verbas, por que é tida como tranquila a decisão de simplesmente não gastar aquilo que foi democraticamente previsto? Por que criar reservas (inominadas), além das previstas, às custas do investimento em áreas relacionadas à concretização de direitos fundamentais sociais? Talvez a pergunta mais apropriada seja: é isso juridicamente válido?

Ao nosso ver, o ordenamento jurídico brasileiro permite que a decisão de não gastar se dê sem a participação do Parlamento, mas não que ocorra sem motivação, sem controle.¹¹⁸ No caso das verbas ditas obrigatórias, há uma infringência clara às leis que determinam os gastos. No caso das verbas chamadas de “discricionárias”, embora não haja infração direta a uma lei (ou ato normativo inferior), a sua não execução pode estar ferindo uma norma até de maior hierarquia, como os

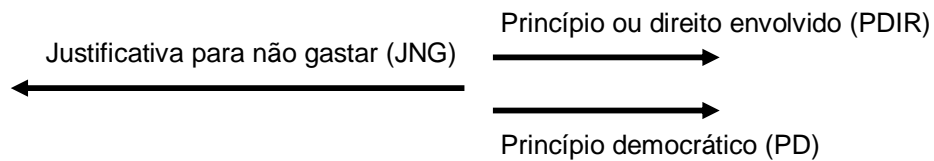
dotação para onde se redirecionará a verba, exigindo lei específica; créditos extraordinários: em situações urgentes e imprevistas, sendo veiculado por medida provisória.

¹¹⁸ Este também é o entendimento de Torres (2014, p. 408): “Obviamente, somente por decisão motivada poderá a Administração não dar execução ao orçamento como fora autorizado pelo poder Legislativo. Reconhecer o espaço de liberdade que a Administração possui, a partir da autorização legislativa, não equivale a supor alguma discricionariedade para alocação de disponibilidades financeiras, cuja efetiva realização dependerá do tipo de despesa, da lei institutiva das despesas públicas, dos programas, metas ou políticas e da situação concreta, contratação e outros. São esses aspectos condicionantes que determinam a impositividade da realização do gasto, caso a caso, em conformidade com os fins constitucionais do Estado e os critérios da Constituição Financeira”.

objetivos da República e os direitos fundamentais. E o descumprimento dessas normas demanda uma justificativa com base racional.

Podemos representar a necessidade de argumentação para justificar a decisão de não utilizar uma determinada dotação graficamente, utilizando uma analogia com a Física, no campo da soma de vetores (Figura 1):

Figura 1 – Representação da argumentação para justificar a decisão de não utilizar uma determinada dotação



Fonte: Elaborada pelo autor.

A opção por gastar é determinada pela soma de dois vetores que apontam na mesma direção – o direito ou princípio envolvido (cuja realização depende da execução da despesa) e o princípio democrático¹¹⁹. Assim, para que a decisão de não gastar seja sustentável, a argumentação deve ser forte o suficiente para ultrapassar a soma da necessidade de implementação de um direito ou princípio com o fato de a necessidade de gasto já ter sido deliberada democraticamente (princípio democrático). Assim, para ser justificável, é preciso que $JNG > PDIR + PD$.

Portanto, entendemos, na esteira da doutrina de Alexy (2002), que as dotações orçamentárias relacionadas a investimentos, especialmente os ligados aos direitos fundamentais, devem ser executadas na maior medida possível, observadas as questões fáticas e jurídicas condicionantes. Qualquer intervenção reduzindo esse espectro deve ser devidamente justificada.

Dessa forma, embora com uma sutil diferença quanto aos fundamentos, temos acordo com a conclusão de Mendonça acerca da necessidade de motivação da decisão de não executar integralmente a dotação prevista na lei orçamentária. É preciso desdobrar as consequências dessa constatação, analisando quais as possibilidades, meios e limites conferidos pelo ordenamento jurídico pátrio no sentido de dar transparência a essa motivação, avaliá-la, corrigir desvios e atribuir responsabilidade por eles. Esse será o tema do próximo capítulo, no qual, partindo do

¹¹⁹ O princípio republicano apenas firma a necessidade de haver uma motivação da decisão de não gastar, motivo pelo qual não entra na ponderação acerca do tamanho do ônus argumentativo para justificá-la.

entendimento de que a norma orçamentária deve ser cumprida na maior medida possível, abordaremos as nuances acerca da justificação do governante para a inexecução orçamentária, com foco na atuação do Legislativo e dos Tribunais de Contas¹²⁰, órgãos que compartilham o controle externo acerca da (in)execução orçamentária.¹²¹

¹²⁰ Corroborando a necessidade de reforço do controle da execução de um orçamento que não é impositivo, pontifica Torres (2014, p. 409): “O controle da execução do orçamento requer aprimoramentos que garantam o máximo de êxito quanto à moralidade e economicidade no trato das despesas públicas. Imposição de metas, programas ou políticas públicas podem contribuir com a melhor efetividade do que se espera quanto ao cumprimento do orçamento público. Contudo, numa interpretação conforme a Constituição, não vemos como construir alguma permissão para tornar o orçamento público integralmente impositivo”.

¹²¹ As duas propostas analisadas nesse tópico possuem em comum o fato de vislumbrarem uma leitura diferente do ordenamento jurídico, que conduz a uma nova maneira de executar o orçamento. Saindo dessa característica, digna de nota é a proposta de Silva e Bittencourt (2019, p. 22), a qual procura conciliar a busca pela efetividade do orçamento, via adoção de um orçamento impositivo, com a preocupação com a sustentabilidade fiscal. Argumentam os autores: “A técnica utilizada para isso é a que preside os modernos instrumentos de planejamento fiscal preconizados pela literatura técnica e amplamente adotados: a fixação inicial de uma “moldura” ou “envelope” fiscal que defina as possibilidades de distribuição de recursos, moldura essa que será modificada na medida da evolução das variáveis macrofiscais e que condicionará, de forma rígida, as possibilidades de execução do orçamento ao longo do ano. Em função dessa restrição, os montantes das dotações serão fixados (e recalibrados ao longo do tempo), e dentro desses montantes a execução torna-se obrigatória nos termos das metas e resultados fixados no orçamento, sendo exigível ao gestor no nível mais elevado (o ministerial) a justificativa pela não-aplicação dos recursos nas finalidades exigidas. Mais detalhadamente, uma férrea disciplina fiscal é o ponto de partida. Continuaremos com as metas fiscais como as temos hoje, mas, paralelamente, implantaremos o controle da dívida pública, na forma de limites aplicáveis aos seus montantes – bruto e líquido. De outro lado, prevemos que as programações orçamentárias vinculem o administrador à sua execução, salvo na impossibilidade fática de fazê-lo. Quer dizer: os orçamentos públicos deixam de ser meros instrumentos de retórica, passando à condição de ferramentas efetivas de trabalho e atendimento das necessidades públicas. Combinados, esses dois conjuntos de medidas asseguram tanto a higidez das contas públicas quanto a previsibilidade de planos e programas de trabalho do Poder Público federal”. Temos algumas críticas à proposta. Ao estabelecer a obrigação de executar integralmente o orçamento (salvo se a meta de limite da dívida for descumprida), cria a figura do orçamento impositivo, atraindo todas as críticas que já apontamos no tópico 3.3. A única vantagem seria a preocupação com o controle fiscal, mas persistiriam outros problemas observados (como o da manutenção da governabilidade, por exemplo), pouco contribuindo para resolver o problema do mau planejamento, podendo inclusive gerar uma série de efeitos adversos. Por exemplo, não há garantias de que o Parlamento agiria de forma responsável na elaboração de suas emendas, muito embora se anteveja que o Executivo demande mais esforço para atuar na fase de aprovação da lei orçamentária. Tal fato pode deslocar um foco de corrupção (apontado anteriormente) do momento da execução do orçamento para o da sua aprovação. Ademais, a proximidade de eventual atingimento do limite fixado para a dívida provocará um contingenciamento dos gastos sobre o qual pouco controle haverá. Que verbas discricionárias deixarão de ser executadas? Nesse ponto, conforme detalharemos no último capítulo, nossa proposta é mais simples do ponto de vista político-jurídico, pois não demanda necessariamente mudanças normativas. As alterações legislativas sugeridas podem ser úteis para a eficácia do modelo e são por demais simples e pontuais. Trata-se de um modelo que aposta numa maior abertura das instituições de controle à participação democrática no momento da avaliação das contas governamentais. Portanto, é uma proposta que busca induzir um amadurecimento democrático no seu viés participativo, o que, por via de consequência, pode contribuir para uma execução orçamentária mais qualificada e atenta aos fins constitucionais.

5 DESENHO DE UMA SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA: O CONTROLE DEMOCRÁTICO DA (IN)EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No decurso deste estudo, apontamos a situação da baixa execução de gastos com investimentos públicos, o que configura um grave problema da prática orçamentária do Brasil. A insuficiência de investimentos compromete a busca pelo atingimento dos objetivos constitucionais, inclusive, a implementação dos direitos fundamentais, especialmente, os sociais.

Buscamos, em nossa exposição, investigar as causas que levam a esse estado de coisas, confrontando-as com modelos alternativos, inclusive colhendo experiências no plano internacional. Neste capítulo, tentaremos esboçar um caminho de solução adequado para a realidade brasileira, levando em consideração as especificidades de nosso sistema jurídico e político.¹²²

Com base nas vantagens e desvantagens dos sistemas de execução orçamentária postos, tentaremos indicar um caminho por meio do qual a sociedade e as instituições do País possam seguir num processo de aperfeiçoamento contínuo da execução orçamentária, levando devidamente a sério os direitos fundamentais, os objetivos constitucionais, e a participação democrática no governo. A perspectiva é a de que, melhorando a qualidade do exercício da cidadania, concomitantemente e progressivamente, será melhorada, também, a qualidade da execução orçamentária e vice-versa, num sistema de retroalimentação que constitui uma verdadeira espiral virtuosa.¹²³

¹²² Nessa tentativa, atentamos para o alerta de Rezende e Cunha (2013, p. 77) acerca dos obstáculos para uma necessária reforma do modelo de execução orçamentária: “As limitações econômicas referem-se à importância de preservar o compromisso com a responsabilidade fiscal. As limitações políticas remontam à tese da funcionalidade do regime vigente para a governabilidade de nossa democracia. E as limitações sociais apontam para a necessidade de evitar retrocessos com respeito aos avanços alcançados na redução das desigualdades e da pobreza”.

¹²³ Nesse sentido, endossamos o argumento de Kanayama (2009, p. 144): “Necessário, enfim, que se encontrem formas políticas para a efetividade das normas orçamentárias, antes de emendar a Constituição – já bastante retalhada – ou se fazer dependente da atuação positiva do Poder Judiciário. A participação popular torna-se fundamental para o intento, desde que organizada e coordenada, visando concretizar as decisões orçamentárias, cuja responsabilidade divide com a administração pública. Instrumentos de pressão política e de controle, se bem utilizados, podem trazer maiores benefícios – com nenhum efeito colateral – se perpetrados pelos cidadãos”.

5.1 O entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo afronta a constituição e o orçamento totalmente impositivo é inadequado

Não há dúvidas de que a execução orçamentária de dotações de investimentos é baixa em razão de que existe a faculdade de o gestor não as utilizar, ou, dito de outro modo, em virtude do entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo. Obviamente, se o orçamento fosse totalmente obrigatório, não haveria margem de escolha quanto ao realizar ou não realizar o investimento e, certamente, desapareceria o problema da baixa execução orçamentária.

Assim, para contornar a situação de inconstitucionalidade demonstrada no capítulo 2, a primeira opção a se pensar seria a adoção do orçamento impositivo, em moldes parecidos com o sistema dos Estados Unidos. Entretanto, temos boas razões para pensar que esse não seria o modelo adequado para a conjuntura política brasileira. Concordamos com Abraham (2015, p. 305), quando afirma que realizar a migração do modelo autorizativo para o impositivo sem alterações na estrutura das relações entre o Executivo e o Legislativo poderia gerar problemas de outra ordem, inclusive maiores.

Dessa forma, conforme procuramos demonstrar no capítulo 2, a prática decorrente do entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo não é compatível com a Constituição¹²⁴ e, por outro lado, segundo expusemos no capítulo anterior, o orçamento impositivo é inadequado para a realidade brasileira. Ainda de acordo com o que defendemos no capítulo 2, são as normas constitucionais carecedoras de concretização, mormente as que fixam os objetivos da República e os direitos fundamentais, que determinam a necessidade de realização do gasto orçamentário na maior medida possível, devendo ser devidamente fundamentada a limitação da despesa (que equivale à limitação das próprias normas constitucionais que se busca concretizar por intermédio da fixação da dotação orçamentária) à luz das condicionantes fáticas e/ou jurídicas do caso concreto.¹²⁵

¹²⁴ Na medida em que, aliada a outros motivos, a execução errática dos investimentos públicos inviabiliza a implementação eficaz das políticas públicas, as quais concretizariam os objetivos e normas constitucionais. Observam Rezende e Cunha (2013, p. 67): “Questões como o desequilíbrio na repartição dos recursos, a irregularidade na execução orçamentária, a prevalência de uma visão setorial na gestão das políticas públicas, a má qualidade dos projetos e a ausência de garantias de continuidade dos investimentos impedem que o gestor governamental possa administrar com competências seus programas”.

¹²⁵ Enfatizando a importância da realização do gasto público na América Latina, sob a perspectiva da economia, estudo do Banco Mundial, conduzido por Pessino *et al.* (2018, p. 308), pontua: “*El gasto público representa casi el 38% de la riqueza anual creada en América Latina y el Caribe. La gestion*

Esse entendimento foi aparentemente reforçado pelas Emendas Constitucionais 100 e 102, com geração de efeitos a partir do exercício financeiro de 2020¹²⁶. Com efeito, o art. 165, § 10, da CF/88 (incluído pela EC 100/2019) estabelece que: “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 1988, art. 165, § 10). Em seguida, o § 11 do mesmo artigo (incluído pela EC 102/2019), prevê um disciplinamento dessa execução, limitando-a às despesas primárias discricionárias, subordinando-a ao atingimento de metas fiscais (fixadas na LDO) e eximindo-a no caso de impedimento de ordem técnica devidamente justificado.

Assim, a execução orçamentária das despesas primárias discricionárias, segundo a novel disciplina constitucional, deve se dar na maior medida possível, desde que não comprometa metas fiscais fixadas na LDO, cabendo apresentar justificativas de ordem técnica para a sua não realização. Desenvolvendo essa ideia, é preciso analisar em que momento(s) essa fundamentação deve se dar, como deve ser feita a sua análise e por quem.

5.2 A solução passa pelo aprofundamento da democracia

No decurso deste estudo, demonstramos que a prática orçamentária no Brasil não é compatível com a Constituição Federal de 1988, uma vez que atribui pouca importância aos objetivos da República, à implementação dos direitos fundamentais e ao próprio princípio democrático. Isso porque verificamos que as rubricas orçamentárias atinentes a investimentos públicos dos últimos dez exercícios financeiros do governo federal demonstraram, via de regra, um baixíssimo nível de execução orçamentária.

O problema é ensejado por um conjunto de causas, dentre as quais se destaca o “sufocamento” dos investimentos, despesas tipicamente discricionárias, pelos gastos obrigatórias, em especial, previdência, dívida pública e encargos, despesas com pessoal. Se, por um lado, o orçamento tido como meramente

de entre el 15% y el 47% del PIB – el espectro del gasto público en la región – de una manera eficiente que genere crecimiento inclusivo no es una tarea para un conjunto de instituciones publicas sin objetivos claros. Dicha gestion exige un objetivo, una planificación y una priorización de las mejores políticas, decisiones basadas en la evidencia sobre el uso del dinero y un empleo público profesionalizado”.

¹²⁶ Ver capítulo 4.

autorizativo permite esse estado de coisas, de outra parte, a solução radicalmente oposta, de adoção do orçamento totalmente impositivo, não se apresenta adequada para o equacionamento do problema da baixa efetividade dos direitos sociais.

Em estudo dedicado ao tema, Scaff (2018, p. 560) vislumbra que a prática orçamentária no Brasil não é republicana¹²⁷, pois, em síntese, a arrecadação incide de forma mais gravosa sobre quem tem menos e os gastos públicos não se revertem em prol de reduzir as desigualdades sociais:

Confrontado com a questão por que o orçamento no Brasil não é usado de forma republicana, para redução das desigualdades sociais?, a resposta seria: porque o sistema jusfinanceiro brasileiro está dominado por forças econômicas, públicas e privadas, que impedem o seu uso predominante em busca dessa finalidade.

No Brasil se está muito longe de efetivar o verdadeiro Estado Social de Bem-Estar. O Estado brasileiro ainda se encontra enfeudado pelas corporações públicas e privadas que dominam sua estrutura e impedem que os recursos públicos sejam arrecadados e gastos de forma republicana, visando ampliar a isonomia entre as pessoas, a fim de que todas tenham o direito efetivo de gozar das liberdades asseguradas pelo ordenamento jurídico. Não há liberdade igual para todos e o âmbito jusfinanceiro não é utilizado para conseguir esse objetivo.

Essa disfunção, conforme aduz Scaff (2018), ocorre, de modo especial, por existirem “cláusulas pétreas orçamentárias” que acabam por limitar a liberdade do legislador orçamentário de direcionar recursos para promoção dos objetivos republicanos, mormente a redução da desigualdade social. Tais cláusulas são: as dotações para pessoal e seus encargos (art. 166, § 3º, III, “a”, CF/88), a blindagem do serviço da dívida (art. 166, § 3º, III, “b”, CF/88) e as imunidades tributárias. O autor expõe, ainda, a concessão arbitrária e não controlada de incentivos fiscais como sendo parte do problema.

Dessa maneira, argumenta Scaff (2018), o orçamento é capturado por grupos de corporações públicas e privadas, que gozam de uma certa blindagem aos seus interesses, em detrimento da coletividade. Assim, parcela dos que possuem capacidade contributiva é afastada ou tem a tributação limitada, recaindo parte expressiva da tributação proporcionalmente sobre os mais pobres, mediante cobrança

¹²⁷ Se não é republicana, logo não é compatível com a Constituição Federal de 1988.

de tributos indiretos.¹²⁸ Por outro lado, grande parte dos gastos é drenada em direção ao pagamento de servidores públicos, previdência e do serviço da dívida.¹²⁹

Como solução, aponta para algumas mudanças de cunho mais estrutural, como a revisão dessas cláusulas de barreira, além de reforçar a necessidade de promover uma educação cidadã, voltada não somente para instruir, mas também para formar pessoas cômicas dos seus direitos, deveres e de responsabilidades para construir uma nação mais justa.

Não temos divergência em relação às conclusões apresentadas, especialmente no que concerne ao incremento de uma educação cidadã. Não obstante, defendemos uma outra vertente de enfrentamento do problema, qual seja, o aprofundamento da participação democrática mediante a incrementação do debate público bem informado acerca da execução orçamentária. Como ensina Sen (2011, posição 1135), “O papel da argumentação pública irrestrita é bastante central para a política democrática em geral e para a busca da justiça social em particular”.

Nosso argumento parte da consideração de que não há soluções prontas e acabadas, aptas a viabilizar uma execução orçamentária em total harmonia com os fins prescritos na Constituição. Como argutamente observado por Scaff (2018, p. 305), o orçamento é um sistema de vasos comunicantes: quando se eleva o montante de recursos de uma rubrica, diminui-se o de outra.

Assim, quanto ao problema examinado nesta tese (baixo índice de execução orçamentária em investimentos públicos), levando em consideração que se trata do cumprimento do que foi planejado e estabelecido no orçamento pelos representantes eleitos pelo povo, bem como que a execução orçamentária impacta, de modo direto ou indireto, a vida de todos os cidadãos, entendemos que a solução há de ser buscada na própria dinâmica democrática, na participação discursiva da

¹²⁸ Mesmo nos tributos diretos, a implementação da progressividade costuma ser defeituosa, com fixação de alíquotas baixas e que já incidem – essa é a pior parte – sobre bases de valor muito reduzido, as quais deveriam estar dentro do limite de isenção. Sobre o tema, v. Machado Segundo (2018).

¹²⁹ Amparado em lição de Streeck, Scaff (2018, p. 354-355) expõe um certo paradoxo em que se encontra a classe média, que se coloca como investidora e cidadã utilizadora dos serviços públicos: “Evidencia-se um confronto quando a massa de investidores se amplia para grandes parcelas da classe média, através de inúmeras formas de poupança financeira (por meio de fundos de pensões e outras formas de investimento pelo sistema financeiro), o qual é também partícipe de uma sociedade desejanse de maiores e mais amplos serviços públicos. Streeck aponta que, ‘a questão que se coloca a este grupo é a de saber o que lhe seria mais prejudicial: um incumprimento do Estado em relação ‘aos mercados’, que reduziria as poupanças investidas, ou um corte de prestações sociais, para impedir esse cumprimento’. Aqui se estaria defronte de um grupo social intermédio, sob pressão de interesses contraditórios.”

sociedade tanto na elaboração quanto, no que pertine mais diretamente a este estudo, no acompanhamento e controle da execução do orçamento.

Defendemos que, mediante um amplo debate público bem informado, os cidadãos podem se apropriar do andamento da execução orçamentária, identificando eventuais desvios e, partindo de suas constatações, cobrar dos gestores soluções, que podem, inclusive, levar à revisão das “cláusulas pétreas orçamentárias” apontadas por Scaff (2018), bem como à ampliação dos recursos dirigidos a programas de educação para a cidadania. Nessa esteira, pontua Barcellos (2016, p. 110):

Independentemente do debate teórico, como se vê, parece tranquilo concluir que a opção constitucional em matéria de democracia agrega ao seu conteúdo essencial, para além do voto, tanto a ampliação dos participantes quanto, sobretudo, a apresentação de razões por parte deles. E, se é assim, e se a apresentação de razões por parte dos agentes públicos é inerente à democracia, as instituições e as práticas públicas em um Estado democrático devem ser concebidas e desenhadas de forma a contribuir para esse resultado.

Desse modo, seguindo a linha de boa parte da filosofia política contemporânea, vislumbramos que a maneira mais adequada para a solução dos problemas apontados no curso desta tese é o fortalecimento do que Amartya Sen chama de “governo pelo debate”¹³⁰. Deve-se criar um ambiente institucional favorável a que os cidadãos possam avaliar a legitimidade das escolhas dos governantes no decorrer do exercício financeiro.¹³¹

Com efeito, a democracia não pode se resumir à representação, e a participação democrática não há que se limitar às eleições, devendo ir além. Rousseau (2019) põe em xeque a noção de democracia meramente representativa, entendendo-a como o modelo que se baseia em uma fusão entre os representantes e os representados, atribuindo aos primeiros a titularidade de manifestar a “vontade

¹³⁰ Sen (2011, posição 6714) aponta que Stuart Mill é o precursor da ideia de “governo pelo debate”, porém essa expressão foi cunhada por Clement Attle.

¹³¹ Para aprofundar o debate acerca dos limites da democracia representativa, ver Rousseau (2019), com sua defesa da “democracia contínua”; Pettit (2002) e a sua formulação da “democracia contestatária”; Rosanvallon (2009, 2015a, 2015b) e a ideia da contra-democracia e da legitimidade pela imparcialidade, reflexividade e proximidade; Dworkin (2008) e a “democracia como parceria”, dentre outros. O traço comum que une todos os autores citados é a constatação de que a democracia não se limita à participação nas eleições ou à regra da maioria, sendo necessárias instituições que permitam e promovam o acompanhamento contínuo da atuação dos representantes eleitos. Nesse sentido, fornecem um relevante arcabouço teórico para esta tese, que procura reforçar a fiscalização da execução orçamentária como meio de garantir o atingimento dos objetivos constitucionais e promover os direitos fundamentais.

geral”, limitando-se o papel dos representados à eleição. Propõe um modelo que chama de “democracia contínua”, a qual não prescinde da representação (pois é um importante cenário de igualdade entre os cidadãos, que saem da esfera do comunitarismo), mas que não pode limitar a ideia de democracia. Baseia-se a democracia contínua na separação entre representantes e representados¹³², podendo esses últimos atuarem na defesa de seus direitos, tendo por norte a Constituição, corrigindo a atividade dos representantes, o que põe em evidência o papel do Judiciário.

É verdade que o autor não tematizou a importância das instituições superiores de controle externo. Entretanto, ao defender a tese de uma democracia contínua, que não se esgota no momento eleitoral, investindo no papel permanente dos representados de se manifestar em defesa de seus direitos e monitorar a atuação do Estado, oferece um relevante aporte teórico para a inserção dos Tribunais de Contas no jogo democrático, conforme defenderemos.

Quando se leva em consideração o fato de que, no momento da análise da prestação de contas de Governo, o chefe do Executivo apresenta ao público uma peça informativa na qual se pode avaliar a performance do Governo sob vários aspectos – legalidade, economicidade, eficiência, operacionalidade –, não há como refutar que o momento do debate, emissão de parecer prévio e julgamento dessas contas¹³³ seja um dos pontos mais altos de uma democracia contínua.

O entendimento que desenvolvemos neste trabalho é no sentido de que esse momento seja mais permeável à participação cidadã¹³⁴, na forma de um debate bem informado e inclusivo. Mais especificamente, nesse debate virá à tona a questão da baixa execução de investimentos previstos na lei orçamentária, que repercute diretamente na subimplementação de direitos assegurados

¹³² Corroborando a constatação de distância entre os representantes e representados, observa Von Hagen (2007, p. 27): “*Voters might wish to limit these opportunities by subjecting politicians to strict and detailed rules that prescribe what they can and cannot do under specific circumstances. However, the uncertainty and complexity of the economic and political environment render the writing of such complete contracts impossible. Therefore, the principal-agent relationship resembles an ‘incomplete contract’ (PERSSON, ROLAND, AND TABELLINI 1997; SEABRIGHT 1996), leaving politicians with considerable residual powers. The greater these residual powers are, the greater will be the divergence between voter preferences and actual policies.*”

¹³³ O Tribunal de Contas da União emite parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (art. 71, I, CF/88), as quais serão julgadas pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF/88).

¹³⁴ Nesse sentido, já advertia Freitas (2001, p. 20) que “[...] o controle externo, realizado pelo Legislativo, com o auxílio independente dos Tribunais de Contas, precisa do alento popular para aperfeiçoar seus processos”.

constitucionalmente. O debate (hoje bastante precário quanto a esta temática, conforme demonstraremos nos tópicos seguintes) desvelará os motivos pelos quais houve a baixa execução do orçamento (*deficit* de receita, falha na elaboração e/ou execução do planejamento, entre outros), bem como os seus responsáveis (o chefe do Executivo que contingenciou arbitrariamente as verbas, os parlamentares que inflaram artificialmente a dotação na aprovação da LOA, o gestor da Pasta que não foi diligente na utilização dos recursos etc).

Nessa mesma senda de uma crítica ao modelo meramente representativo de democracia¹³⁵, destaca-se a obra de Pettit (2002). O autor parte da noção de liberdade como não dominação, em contraponto à ideia de liberdade como não interferência. Argumenta que a ausência de dominação é um conceito mais radical, pois não implica somente a ausência de interferência arbitrária, mas a ausência de capacidade de interferência arbitrária. De fato, segundo o autor, é possível haver dominação mesmo sem interferência (o dominador, por sua própria vontade, não interfere) e interferência sem que haja dominação, desde que se trate de uma interferência não arbitrária (como, por exemplo, uma prisão realizada em pleno acordo com o sistema jurídico).

Essa visão de liberdade como não dominação implica uma concepção de democracia na qual a contestabilidade das ações públicas é mais importante do que a busca por consensos prévios a essas mesmas ações. Conforme Pettit (2002, p. ix), “[...] *what is of primary importance is not that government does what the people tells it but, on pain of arbitrariness, that people can always contest whatever it is that government does*”. Assim, são necessários arranjos institucionais que promovam essa via de contestabilidade para que o cidadão seja capaz de exercer a sua crítica à ação governamental e realmente ser ouvido.

Nesse ponto, critica até mesmo a democracia direta, a qual pode descambar para uma tirania da maioria. Em uma linha parecida com a de Dominique

¹³⁵ Essa crítica à democracia meramente representativa é robustecida pela constatação de um sentimento de desconfiança dos cidadãos em relação aos seus representantes. Nesse sentido, estudo realizado pelo BID (KEEFER; SCARTASCINI; VLAICU, 2018, p. 393) constata essa realidade na América Latina: “*La evidencia de las encuestas confirma la importancia de los partidos en la confianza. A los participantes de la encuesta BID-LAPOP se les pregunto si se sentian representados por un partido político. Dado que los partidos en America Latina no estan bien organizados para solucionar los problemas de accion colectiva de los ciudadanos, no es sorprendente que la mayoría de los participantes (73%) no se sintiera representada en absoluto, y respondiera cero en una escala de 0 a 5*”.

Rousseau, entende que o aprofundamento da democracia se dá mediante a possibilidade de debater racionalmente as decisões do Governo.

Nesse diapasão, embora não haja uma menção expressa em sua obra às Instituições Superiores de Controle, é inegável o potencial destas para servir de palco para a contestabilidade das escolhas governamentais. Como se verá mais adiante, buscamos dar ênfase à necessidade de um debate mais amplo e bem informado no que toca ao parecer prévio e julgamento das Contas de Governo. Trata-se de um momento ímpar para que seja exercitada a contestabilidade em relação à ação (ou inação) governamental. No caso mais específico desta tese, realizar o confronto da execução orçamentária dos investimentos públicos com o previsto na lei orçamentária, levando em consideração a conexão (demonstrada no capítulo 2) entre a realização dos investimentos e a promoção dos objetivos republicanos e dos direitos fundamentais.

Se, como exposto nos capítulos antecedentes, uma alternativa ao orçamento impositivo seria a exigência do dever de motivar a não execução orçamentária, essa motivação há de ser avaliada, de modo racional, por instituições públicas possuidoras de legitimidade para tanto, enriquecidas pela participação ampla e qualificada dos cidadãos no debate. Como adverte Sen (2011, posição 1141):

Na busca de decisões deliberadas através da argumentação pública, há claramente fortes razões para não deixarmos de fora as perspectivas e os argumentos apresentados por toda pessoa cuja avaliação seja relevante, quer porque seus interesses estejam envolvidos, quer porque suas opiniões sobre essas questões lançam luz sobre juízos específicos – uma luz que poderia ser perdida caso não se desse a essas perspectivas uma oportunidade para se manifestarem.

Esse caminho de solução apresenta algumas vantagens:

- 1) os cidadãos sairiam da condição de meros destinatários passivos das (más, ou melhor, inconstitucionais) escolhas dos governantes a ativos partícipes do processo de avaliação delas, não havendo necessidade de esperar o fim do mandato para decidir, apenas no momento eleitoral, se aprovam ou não a gestão;
- 2) o incremento da educação para a cidadania, haja vista que a participação dos cidadãos na avaliação da execução orçamentária se daria pelo engajamento em um debate público bem informado, tendente a produzir conhecimento sobre o tema da qualidade da despesa pública, o que, ao

seu turno, promoveria uma maior capacitação dos cidadãos para novas intervenções no controle externo;

- 3) as intervenções nos rumos da Administração gozariam de maior legitimidade, uma vez que seriam frutos do debate público, com ampla participação dos diversos interessados e afetados, não cabendo, nesse caso, a crítica, geralmente dirigida ao Judiciário, de intromissão indevida na discricionariedade dos demais Poderes.¹³⁶

Portanto, como trilha de solução para o relevante problema do distanciamento da prática orçamentária brasileira em relação à busca pela concretização dos direitos fundamentais (especialmente os sociais) e pelo alcance dos objetivos da República, indicamos a necessidade de existirem arranjos institucionais que fomentem o eficaz acompanhamento da execução orçamentária (com foco especial nas justificativas acerca da decisão de não gastar em dotações essenciais para a efetivação dos ditames constitucionais), ao mesmo tempo em que ofereçam os instrumentos indispensáveis para a promoção do debate público amplo e bem informado acerca da matéria. Com suporte no pensamento de Rosanvallon, observa Locken (2018, p. 245):

A aprendizagem da escolha do candidato é um processo lento de construção democrática, é o primeiro passo para a representação. Como formula Rosanvallon, a democracia cidadã construiu-se com a conquista do sufrágio universal, que permitiu o reconhecimento de um status social, conferindo ao indivíduo a sua autocompreensão como autônomo e participante de uma comunidade cívica sobre a base da igualdade. Mas um bom governo exige mais, pois pressupõe o exercício contínuo da legitimidade, ampliando continuamente a interação entre governantes e governados, que devem saber especificar, formular, peticionar. Um desafio longo e denso, e que, portanto, exige que as instituições de controle tenham como missão não apenas estabelecer limites e frear os demais poderes, mas também auxiliar para que cada indivíduo seja capaz de formular, de modo autônomo, os seus próprios questionamentos.

No ordenamento jurídico pátrio, o acompanhamento da execução orçamentária é realizado precipuamente pelo sistema de controle externo, composto

¹³⁶ Sobre a questão da interferência do Judiciário na condução das políticas públicas, sintetiza bem toda a controvérsia a crítica de Scaff à judicialização da saúde (2018, p. 303): “É como se a porta de entrada no sistema de saúde fosse o Ministério Público ou o Poder Judiciário, e não os centros de saúde ou hospitais públicos. Aplicam-se critérios de justiça comutativa onde devem existir critérios de justiça distributiva, pois, onde os serviços públicos não podem ser universalizáveis, não mais serão públicos, mas particulares – embora custeados pelos cofres públicos. Sem universalização do serviço, é como se tivesse havido a transformação do Poder Judiciário em um grande plano de saúde individual, custeado pelos cofres públicos.”

pelo Legislativo e os respectivos Tribunais de Contas. Nosso propósito é analisar o desenho constitucional dessas instituições, observando se são dotadas de instrumentos suficientes para efetuar o adequado acompanhamento das despesas públicas, bem como para propiciar a realização do debate público bem informado acerca da execução orçamentária, e, em caso negativo, sugerir mudanças pontuais que propiciem esses objetivos.

Não basta, para o enfrentamento dos graves problemas apontados neste estudo, simplesmente indicar uma solução fácil de remeter ao debate público e ao amadurecimento democrático da população. É necessária a existência de um ambiente institucional adequado para receber e promover esse debate, devendo-se levar em consideração fatores complexos, como a heterogeneidade do corpo social e o tecnicismo que envolve o manuseio da matéria orçamentária, que, indubitavelmente, dificulta a participação do cidadão comum, por mais escolarizado que seja. Nessa toada, é essencial que esse ambiente institucional seja dotado de mecanismos jurídicos aptos a propiciar o desenvolvimento do debate público sobre a execução orçamentária.¹³⁷

Em verdade, o orçamento público e todo o seu ciclo (desde a elaboração até a avaliação da execução) é uma instituição com potencial enorme para promover um aprofundamento da democracia. Entretanto, uma série de fatores limita o pleno desenvolvimento desse potencial, como observam Rezende e Cunha (2013, p. 68):

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

Com efeito, o ciclo orçamentário, como atualmente se desenvolve, apresenta uma série de deficiências que inviabilizam o seu papel de contribuir para a

¹³⁷ Esse objetivo está conectado com as melhores práticas de governança orçamentária propostas pela OCDE (2015, p. 9): “5. *Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias: [...]; b) facilitando la participación de los parlamentos, ciudadanos y organizaciones civiles en un debate realista sobre las principales prioridades, contrapartidas, costes de oportunidad y relación coste/prestación*”.

democracia. A nossa tese, conforme demonstraremos, aponta para um sentido inverso: reforçar as instituições para que propiciem uma maior participação democrática no controle da execução do orçamento, o que proporcionará um aperfeiçoamento da prática orçamentária e, por consequência, um reforço da sua contribuição para a vitalidade democrática.¹³⁸Em outras palavras, para que o orçamento possa cumprir o seu potencial de contribuir para a democracia, é preciso trazer mais democracia para a prática orçamentária.

O que defendemos é a ideia de que orçamento e democracia estão imbricados em uma relação de proporcionalidade direta. Uma melhoria na qualidade do ciclo orçamentário contribui para um aprofundamento da democracia, ao passo que um incremento na participação democrática tende a melhorar a qualidade do ciclo orçamentário. Assim, um maior controle da execução orçamentária pela participação dos cidadãos em um debate bem informado no âmbito das prestações de contas governamentais promoverá um aperfeiçoamento do ciclo orçamentário como um todo, pois os responsáveis, tanto pela elaboração, quanto pela execução do orçamento, receberão incentivos para que ajam de forma concatenada, uma vez que as responsabilidades pelas falhas na execução (especialmente a baixa realização dos investimentos públicos) serão identificadas.

5.2.1 A importância da mediação de um órgão técnico

Como ressaltamos no segmento anterior, o caminho de solução para o problema implica um movimento de apropriação do orçamento pela população, como meio de exercício de democracia participativa, não menos relevante que as eleições,

¹³⁸ Nesse sentido, Rezende e Cunha (2013, p. 69) enfatizam a importância do orçamento para a democracia: “O foco nos resultados requer que o orçamento seja reconhecido como um instrumento importante, não apenas para a gestão governamental, mas também para o exercício do controle social sobre o Estado. Isso significa que o orçamento precisa ser transparente, isto é, que as informações nele contidas possam ser traduzidas em linguagem acessível a distintos segmentos da sociedade, sejam múltiplas as formas de acesso, que seus resultados adquiram credibilidade e que a população se interesse em participar do processo de elaboração e em acompanhar sua execução. [...] De outra parte, a previsibilidade facilita a compreensão e esta contribui para um maior grau de accountability pública. Juntas, eficácia e accountability reforçam a contribuição do orçamento para a vitalidade democrática”. Na mesma linha, Gradvolh (2017, p. 271): “A consolidação de um efetivo Estado Democrático de Direito exige o desenvolvimento de uma cultura orçamentária, para que ocorra a participação e o acompanhamento popular de todas as etapas do ciclo orçamentário (elaboração, aprovação, execução e controle). Tornar transparente a distribuição dos recursos públicos, implicando a real distribuição de renda, é tarefa democraticamente necessária para superar os vícios, histórica e culturalmente consagrados”.

ou a convocação de plebiscitos e referendos. O controle da execução orçamentária é, de fato, uma maneira eficaz de aferir o nível de importância atribuído pelos gestores públicos aos direitos de todos. A falta de leitos nos hospitais, por exemplo, pode estar diretamente ligada ao contingenciamento indevido das dotações orçamentárias correspondentes.¹³⁹

É preciso considerar, todavia, que esta apropriação democrática do controle da execução orçamentária requer um processo, provavelmente lento, de amadurecimento democrático, que abrange uma série de fatores complexos, desde o investimento em uma educação direcionada também à formação cidadã, até mudanças culturais. Não é tarefa simples romper a inércia do cidadão, levando-o do foco em suas questões individuais ordinárias à atenção também para o que é comum. Como já observava Aristóteles (2011, p. 29):

Damos uma importância muito grande ao que propriamente nos pertence, enquanto só ligamos às propriedades comuns na proporção do nosso interesse pessoal. Entre outras razões elas são mais desprezadas porque são entregues aos cuidados de outrem.

De fato, ainda é excessivamente alto o custo para o cidadão realizar com denodo o controle social acerca da gestão orçamentária. Primeiramente, o monitoramento das despesas públicas requer uma disposição de tempo, o qual é retirado das atividades particulares; outro elemento de dificuldade é que a análise das contas públicas pode demandar um certo grau de conhecimento técnico para a obtenção satisfatória das informações. Não obstante os avanços decorrentes do surgimento, nos últimos anos, das normas ligadas à transparência da gestão pública¹⁴⁰, as informações muitas vezes não estão disponíveis de forma clara, dificultando a sua compreensão e manuseio pelo cidadão comum que pretende investigar a destinação dos recursos arrecadados da sociedade. Por fim, também é um fator limitante do pleno exercício do controle social sobre a realização dos gastos públicos o temor de represálias advindas do gestor fiscalizado.

Nesse sentido, já observava Schick (1975, p. 55), a respeito da dificuldade de acesso do cidadão comum norte-americano ao orçamento:

¹³⁹ Não se desconsidera a possibilidade de problema de ineficiência e ineficácia do gestor direto da pasta, como a falta de controle de estoque, por exemplo. Este assunto foi abordado no tópico 2.2 e será complementado no tópico 4.2.1.2.2.

¹⁴⁰ Sobre tudo a Lei Complementar 131/09 (Lei da Transparência) e a Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

The closure of the budget process to outside scrutiny has been abetted by its inherent complexity, the needless obscurantism of budget documents, the impenetrability of the tax laws, and the unwillingness of affected interests to invest in budget research and data. There is much truth in the observation that the House Appropriations Committee gained budgetary power by dint of long hours of hard work and expertise over the details of expenditure. On the tax side, the advantaged status of the House Ways and Means Committee was gained through a monolithic committee structure (no subcommittees), the insistence on closed rules for floor consideration of tax measures, and exclusive access to expert staffs.

Não é difícil, portanto, entender as razões que levam o controle social a ser ainda tão incipiente. Assim, para além das comumente apontadas mudanças no sistema educacional e, também, no âmbito da cultura, é necessário que existam instituições voltadas para o acompanhamento e fiscalização das despesas públicas.

Essas instituições, então, seriam especializadas em realizar essa atividade, que pode ser excessivamente custosa para os cidadãos comuns. Elas teriam a incumbência de monitorar os dispêndios públicos, verificando a sua compatibilidade com as normas, a sua economicidade e eficácia, devendo o resultado de seu trabalho ser facilmente compreensível para os cidadãos. Não é o caso de simplesmente substituir o cidadão no papel de exercer o controle da gestão pública, mas de envolvê-lo nessa tarefa, induzindo, assim, um controle democrático da execução orçamentária.

Elaborando relatórios sobre o transcorrer da gestão orçamentária, promovendo auditorias nas despesas, nos programas de Governo, nas concessões de benefícios fiscais etc., tudo isso sendo confeccionado de maneira clara e acessível, essas instituições municiariam os cidadãos, bem como o próprio Legislativo, com informações técnicas e trabalhadas, incrementando o controle social e, conseqüentemente, o debate público sobre a execução orçamentária, influenciando os tomadores de decisões públicas, os quais também figuram como participantes e destinatários do debate.

De outra parte, o cidadão, munido de informações de qualidade fornecidas por essas instituições, poderia demandá-las para novas intervenções, configurando um verdadeiro círculo virtuoso. Assim, por exemplo, o cidadão, constatando um elevado contingenciamento nas dotações relacionadas à compra de material escolar, e, por outro lado, o dispêndio total do valor fixado na rubrica referente à publicidade oficial, poderia propor a realização de uma fiscalização mais detalhada no uso desse tipo de verba.

Nesse momento, convém trazer à baila a ideia de *accountability* e suas principais vertentes: vertical e horizontal (O'DONNELL, 1991).¹⁴¹ Basicamente, o termo inglês significa prestação de contas. Em uma democracia, trata-se de um conceito fundamental, que induz a responsividade dos representantes políticos em relação ao povo, o titular da soberania. Segundo O'Donnell (2003, p. 48), *accountability* vertical seria a responsividade dos governantes do ponto de vista eleitoral. Eleições livres, justas e periódicas seriam instituições centrais nessa vertente, bem como a liberdade de imprensa, de informação e divulgação de ideias, mesmo que contrárias ao Governo.

Porém, como já se expôs no tópico anterior, o aspecto eleitoral é insuficiente para garantir a vitalidade do jogo democrático. Nesse diapasão, O'Donnell (1998, p. 40) articula o conceito de *accountability* horizontal, que, segundo o autor, seria:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Assim, enquanto a *accountability* vertical é exercida pelo corpo social em relação aos agentes estatais, tendo as eleições como ponto de culminação, na *accountability* horizontal, a relação de controle e responsividade se trava entre agentes estatais.

No âmbito da *accountability* horizontal, O'Donnell (2003, p. 45) diferencia a *balance horizontal accountability* e a *mandated horizontal accountability*. Na primeira, o controle é exercido com base na fórmula clássica dos instrumentos de freios e contrapesos (envolvendo Executivo, Legislativo e Judiciário). Em acréscimo, os instrumentos de *mandated accountability* envolvem variadas instituições (*ombudsmen*, agências de auditoria, controladorias, conselhos de Estado, fiscalías etc.) que são legalmente autorizadas a fiscalizar, prevenir, desencorajar, mediante a possibilidade de sancionar condutas ilícitas de outras instituições estatais.

¹⁴¹ A partir da distinção inicial de Guillermo O'Donnell entre *accountability* vertical e horizontal, a Ciência Política contemporânea desenvolveu as noções de *accountability* social, diagonal e externa. Para um aprofundamento sobre o tema, ver o percuciente apanhado teórico realizado por Willeman (2017).

O'Donnell (2003, p. 45) enumera uma série de limitações à *balance horizontal accountability*:

One is that the balance institutions (executive, legislature, and judiciary) tend to act reactively and, consequently, intermittently in front of presumed transgressions by other state institutions. A second limitation is that the actions toward horizontal accountability of balance institutions tend to be very dramatic. These actions may create highly visible and costly conflicts between the supreme state institutions. These conflicts further sharpen when, as in presidentialist regimes, they may involve powers – the executive and legislative – that share electoral legitimacy. Thirdly, the actors in these conflicts are often perceived as mainly motivated by partisan reasons, thus adding to the sharpening and the difficulties of solving the given conflict. Finally, because of their own main functions and consequently of the foci of attention of their leaders, the balance institutions are too blunt an instrument of control for the growing complexity of state agencies and their policies.

Devido a essas limitações da *balance accountability*¹⁴², nas principais democracias do mundo existem instituições incumbidas da fiscalização independente dos gastos públicos, na forma de *mandated accountability*.¹⁴³ Apontam-se três tipos de estruturas para reforçar a *accountability* horizontal: agências anti-corrupção, *ombudsman offices* e Instituições Superiores de Controle (WILLEMANN, 2017, p. 60).

Amparada nas lições de Johnston (1999), Willeman (2017, p. 60-61) aponta quatro modelos básicos de estruturação de agências anticorrupção:

(i) o modelo universal, que combina funções investigativas, preventivas e informativas; (ii) o modelo investigativo, caracterizado pela criação de enxutas e centralizadas comissões investigativas; (iii) o modelo multiagência, que descentraliza a função anticorrupção com a criação de órgãos internos nas diversas instâncias estatais, cada um deles individualmente distinto, mas conjuntamente formando uma rede de agências contra a corrupção; e, por fim, (iv) o modelo parlamentar, que inclui agências anticorrupção que se reportam diretamente ao Legislativo de forma independente dos Poderes Executivo e Judiciário.

¹⁴² Corroborando o caráter reativo da *balance accountability*, observa Graciosa (2011, p. 49), amparado nas lições de O'Donnell: “De fato, o Poder Judiciário, por exemplo, só age quando provocado, diferentemente dos tribunais de contas que têm a iniciativa da fiscalização, sem necessidade de ser provocado. Iniciativa, aliás, que faz parte de uma obrigação baseada na sua missão constitucional. As cortes de contas não agem porque querem, mas por sua própria razão de ser”.

¹⁴³ Com efeito, em documento que veicula recomendações para a governança orçamentária, propôs a OCDE (2015, p. 11): “10. Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa, y, en concreto, mediante: [...] d) el respaldo a la institución suprema de auditoría (ISA) en su función de responsable autorizado de todos los aspectos de la rendición de cuentas financieras, incluida la publicación de sus informes de auditoría de forma oportuna y pertinente dentro del ciclo presupuestario; e) la promoción de la función de los sistemas de control internos y externos para auditar la rentabilidad de cada uno de los programas y para valorar la calidad de la rendición de cuentas de los resultados y los marcos de gobernanza en sentido más amplio”.

No Brasil, a Lei nº 12.846/13, conhecida como “lei anticorrupção”, disciplinou a responsabilidade objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a Administração Pública nacional e estrangeira, estabelecendo, no âmbito federal, a competência da Controladoria-Geral da União (CGU) para processar e julgar os ilícitos nela previstos. Com isso, esse órgão, previsto constitucionalmente como instituição central do controle interno da União, passou a ser qualificado como agência anticorrupção (WILLEMAN, 2017, p. 60).

Ao seu turno, os *ombudsman offices*, em linhas gerais, funcionam como um canal independente e imparcial de recebimento, apuração e endereçamento de denúncias e reclamações acerca de “[...] atos ilícitos, omissões, comportamentos impróprios e, de maneira geral, problemas sistêmicos envolvendo autoridades públicas” (WILLEMAN, 2017, p. 61).

Por fim, as Instituições Superiores de Controle (ISCs) são estruturas públicas voltadas para a fiscalização e controle da gestão dos recursos públicos, tanto do ponto de vista da legalidade, quanto da eficácia e eficiência.¹⁴⁴ Segundo Willeman (2017, p. 64), essa função envolve três objetivos específicos:

- (i) a responsabilização de agentes por desvios e comportamentos inadequados; (ii) a exigência de prestação de contas de todos aqueles que, de alguma forma, administrem ou gerenciem recursos públicos; e (iii) o acompanhamento da implementação das políticas públicas de forma a assegurar que os objetivos dos programas de governos sejam alcançados da forma mais efetiva e eficiente possível.

Um aspecto extremamente relevante no contexto das ISCs se refere à independência dessas instituições para atingir os seus objetivos. Nesse sentido, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)¹⁴⁵ aprovou, em 2007, a “Declaração do México sobre a Independência das Entidades Fiscalizadoras

¹⁴⁴ Corroborando a relevância das ISCs (ou EFS – Entidades de Fiscalização Superiores) para o aprofundamento da democracia, observa Cunha (2016, p. 2): “As entidades de fiscalização superiores (EFS) são instrumentos de materialização da accountability horizontal. Constituem uma garantia para a transparência no uso dos recursos públicos e representam, para a sociedade, a possibilidade de assegurar uma maior inclusão social ao propiciar melhor análise dos gastos públicos e de políticas sociais e de bem estar, além de, conforme Leal (2013), contribuir para o fortalecimento da democracia, na medida em que impactam diretamente sobre o cumprimento dos direitos econômico, social e cultural das pessoas, ao evidenciar a materialização das políticas públicas traçadas pelos governos.”

¹⁴⁵ Trata-se de uma organização internacional independente, autônoma e não política criada em 1953, reunindo, atualmente, 194 países membros. Funciona como uma estrutura não governamental institucionalizada com o objetivo de promover o desenvolvimento e a troca de informações e experiências entre as ISCs. Para aprofundamento sobre a instituição, consultar www.intosai.org.

Superiores” (INTOSAI, 2007), que articula oito princípios essenciais para a adequada realização de auditoria no setor público:

1. A existência de uma estrutura constitucional/legal/jurídica adequada e efetiva e de dispositivos de aplicação *de facto* dessa estrutura;
2. A independência de dirigentes e membros das ISCs (de instituições colegiadas), incluindo estabilidade no cargo e imunidade legal no exercício normal das suas funções;
3. Um mandato suficientemente amplo e total discricionariedade no exercício das funções da ISC;
4. Acesso irrestrito a informações;
5. O direito e a obrigação de produzir relatórios sobre o trabalho;
6. A liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los;
7. A existência de mecanismos efetivos de monitoramento das recomendações das ISCs; e
8. Autonomia financeira, gerencial/administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequados.

As ISCs podem se apresentar sob distintas estruturas. Partindo da tipologia elaborada por Dye e Stapenhurst (1998), Willeman (2017, p. 102) aponta três tipos de ISCs:

Os modelos referenciais de ISCs usualmente privilegiados pela doutrina especializada são: (i) o modelo de *Westminster*, que corresponde à formatação de auditoria ou controladoria-geral monocrática; (ii) o modelo napoleônico, que guarda paridade com o sistema judicial ou quase-judicial das Cortes de Contas; e, finalmente, (iii) o modelo colegiado de auditoria ou controladoria-geral (*audit board system*), que consiste em uma variação do modelo de *Westminster*, guardando estreita relação com o sistema de auditoria da tradição anglo-saxônica, exceto pela composição colegiada das instâncias dirigentes.

Prossegue Willeman (2017, p. 103), apresentando, como principal marca distintiva dos modelos monocráticos ou colegiados de auditoria ou controladoria-geral em relação ao de Tribunais de Contas, a inserção dos primeiros na estrutura de um dos poderes (geralmente o Legislativo) e o fato de não exercerem competências decisórias e sancionatórias próprias, atuando normalmente por meio de recomendações (*follow ups*) dirigidas ao Parlamento.

No Brasil, vigora o modelo napoleônico, tendo a CF/88, em seu art. 70 e seguintes, concebido que o controle externo da Administração Pública seria exercido, a princípio, pelo Parlamento, mas com decisivo auxílio dos Tribunais de Contas.¹⁴⁶ Nos tópicos subsequentes, analisaremos se o desenho dessas Cortes as habilita para o efetivo desempenho da tarefa de controle dos gastos públicos, inclusive como fomentadoras e palcos do debate público acerca da execução orçamentária, bem como se o aparato normativo que ampara o seu funcionamento também é suficiente para esse mister.

5.2.1.1 O design dos Tribunais de Contas os habilita para desenvolver o controle democrático da execução orçamentária?

Buscaremos descrever a formatação constitucional dos Tribunais de Contas, para, a seguir, examinar a aptidão do modelo adotado para fomentar um controle participativo da execução orçamentária. Antes, entretanto, convém tecer comentários sobre a opção pelo modelo de Tribunais em detrimento do de auditorias ou controladorias-gerais.

Ambos os modelos possuem vantagens e desvantagens. As auditorias ou controladorias-gerais (monocráticas ou colegiadas), via de regra, fazem parte da própria estrutura organizacional de um dos poderes (geralmente, o Legislativo) e não exercem atividade com viés sancionatório ou de julgamento de contas. Esse modelo tem, como principal vantagem, a tendência de ter um custo mais reduzido. Porém, o

¹⁴⁶ Em verdade, a CF/88 fornece robustos elementos que nos levam a considerar que o controle externo é, de fato, compartilhado entre o Legislativo e os Tribunais de Contas, conforme apontamos em outra oportunidade: “Primeiramente, há que se desfazer um possível (bastante comum, na verdade) mal-entendido no que toca à posição institucional ocupada pelos Tribunais de Contas, causado por uma certa ambigüidade do texto constitucional. Com efeito, o *caput* do art. 71 da CF/88 estabelece que ‘o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União’. Entretanto, nos incisos do referido artigo, observa-se uma série de competências do Tribunal de Contas incompatíveis com a natureza de um órgão meramente auxiliar. Assim, por exemplo, tirando as contas anuais do chefe do Poder Executivo, nas quais o Tribunal de Contas emite apenas um parecer prévio, todas as demais contas dos gestores públicos são por ele julgadas, inclusive as do próprio Legislativo, de quem seria supostamente auxiliar. [...] Destarte, concluímos que o controle externo a que faz referência a seção IX da CF/88 (da fiscalização contábil, financeira e orçamentária) é compartilhado entre o Legislativo e o Tribunal de Contas, cujas atribuições extrapolam e muito a de um órgão meramente auxiliar” (QUEIROZ, 2009, p. 74-75). Reforçando a importância de integração entre o controle realizado pela Entidade Superior de Auditoria e o Parlamento, colhe-se recomendação da OECD (2002, p. 14) sobre governança orçamentária: “3.3. *Audit* • *The year-end report should be audited by the Supreme Audit Institution in accordance with generally accepted auditing practices.* • *Audit reports prepared by the Supreme Audit Institution should be scrutinised by Parliament*”.

deficit de autonomia pode ser um complicador para uma atividade mais escorreita de controle externo.

Nesse sentido, comentando sobre o modelo de Auditoria-Geral e sua excessiva dependência do Parlamento, observa Cunha (2016, p. 3)¹⁴⁷:

[...] *basicamente individual, focada na figura do AuditorGeral*, o qual apesar de, na maioria dos países, possuir várias prerrogativas importantes, tais como a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e de organizar os trabalhos de auditoria como achar conveniente, não exerce qualquer tipo de atividade jurisdicional. Apenas prepara relatório e emite parecer sobre as contas públicas para apreciação do parlamento (STAPENHURST, 2004). A despeito da autonomia de que desfruta, o auditor, em muitos casos, é estatutariamente funcionário do Legislativo, com mandato em geral fixo, podendo ser estendido.

[...]

Como esse modelo de EFS é adotado, em geral, em países com regime parlamentarista de governo, a responsabilização implícita no exercício do controle externo está estreitamente associada ao próprio processo de formação do poder político. Uma sanção legislativa sobre as contas públicas equivale a um voto de desconfiança, podendo levar à queda de quem está à frente do governo, ou ainda à dissolução da Assembleia e convocação de eleições gerais.

E conclui:

Nessa linha, Menezes (2014) mostra que o modelo de AuditorGeral é o que mais depende do parlamento para efetivação de uma sanção, na medida em que o controlador pode realizar apenas recomendações. Tal formatação nem sempre é adequada, pois torna o sucesso do modelo de AuditorGeral muito dependente da existência de uma cultura política intolerante à corrupção, tendo em vista que a punição dos atos desviantes fica a cargo do parlamento. (CUNHA, 2016, p. 6).

De outra parte, em detalhado estudo comparado entre as diversas modalidades de ISCs, inclusive confrontando experiências internacionais (França, EUA, Chile, Argentina e Brasil), Willeman (2017, p. 125) destaca a pouca relevância do arranjo institucional da ISC como ponto decisivo para a efetividade de sua atuação:

Em linhas gerais, no que concerne à definição do modelo institucional macro, verifica-se claramente que inexistente um desenho que se possa apontar como ótimo ou ideal. Foram examinados, com maior detalhamento, exemplos estrangeiros que espelham a adoção de cada um dos blocos reconhecidos

¹⁴⁷ Cunha (2016, p. 3) corrobora que o modelo de *Audit Board*, ou modelo colegiado de auditoria, não difere, em essência, do modelo de Auditoria Geral, salvo pela existência de um colegiado na cúpula da instituição: “Por sua vez, o modelo de *Audit Board* (Conselho de Contas) mantém estreita relação com o de AuditorGeral, exceto pela existência de um colegiado de auditores que dirigem a instituição. Em alguns casos, há forte independência e autonomia de cada auditor em relação a seus planos de trabalho. Em outros, o colegiado atua conjuntamente. Os mandatos dos integrantes podem variar e serem, ou não, coincidentes”.

pela política comparada e, como visto, todos apresentaram, em maior ou menor medida, patologias a serem corrigidas.

Demais disso, o caminho comparativo percorrido aponta para a limitada influência do arranjo institucional da ISC como fator decisivo para o seu grau de efetividade e credibilidade. A esse respeito, o caso argentino demonstra de maneira emblemática o insucesso de mudanças que negligenciem a centralidade dinâmica política mais ampla, especialmente em se tratando de migração do modelo de auditoria, em que o protagonismo do controle externo cabe efetivamente, de maneira primária, às instâncias legislativas. As disfunções são sistêmicas e, como já salientado, a relação entre a ISC e o Legislativo é uma determinante crítica para a *performance* do sistema de controle em sua integralidade.

Percebe-se que um ponto central para a efetividade de uma ISC na tarefa de fiscalização dos gastos públicos é a autonomia e independência em relação àqueles que são objetos de seu controle. Nesse sentido, a nosso ver, o modelo de Tribunais de Contas apresenta uma lógica mais consentânea com a sistemática da Constituição de 1988, que, por exemplo, apartou o Ministério Público do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia financeira, administrativa e funcional, com garantias fortes aos seus membros – vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios (art. 128, § 5º, I, da CF/88). Discorrendo sobre o modelo de Tribunais de Contas, ensina Cunha (2016, p. 3):

Já o modelo de Tribunal de Contas é adotado, entre outros, em países com tradição de Public Law, como Portugal, Grécia e França. O modelo de Tribunais de Contas também é adotado na América Latina e na África Subsaariana. Angola, Cabo Verde, Guiné, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Senegal utilizam tal modelo. A principal característica, que o difere do modelo de Auditor Geral, é que o tribunal exerce controle jurisdicional, julgando as contas públicas e imputando responsabilização para as irregularidades praticadas por agentes públicos. A estrutura organizacional está centrada em um colegiado de juízes especializados, o qual é presidido por um dos seus integrantes. Como magistrados, estes últimos gozam de estabilidade garantida por lei. A estabilidade conferida aos juízes é maior do que aquela gozada pelos auditores no modelo anterior devido ao instituto da vitaliciedade – ou seu equivalente prático, a exemplo do limite de idade aplicável no serviço público.

Assim, entendemos que andou bem a Constituição de 1988 ao estabelecer Cortes de Contas, com autonomia administrativa e financeira, para realizar o mister de controlar a atividade financeira do Estado, mormente os gastos públicos. E, além disso, conferiu aos seus membros garantias semelhantes às da magistratura, com o

objetivo de possibilitar-lhes um exercício ativo e independente de suas funções.¹⁴⁸¹⁴⁹ Tais características, em tese, apontam uma vantagem institucional para o modelo de Cortes de Contas, pois as torna menos dependentes de fatores políticos para a aplicação de sanções do que as Auditorias Gerais (CUNHA, 2016, p. 6).

Nesse ponto, entretanto, convém levar em conta a advertência de Willeman (2017, p. 200 e ss.) acerca do risco de captura dos membros das Cortes de Contas por interesses político-partidários, remetendo ao debate acerca da forma de composição dos corpos deliberativos dos TCs. Sobre esse tema, discorreremos mais adiante.

Cabe, ainda, tecer mais algumas considerações acerca da real necessidade de haver órgãos específicos para o exercício do controle externo da Administração Pública. Poder-se-ia questionar se já não seria bastante a existência do Judiciário para essa tarefa. Dito de outro modo, haveria vantagem em estruturar uma instituição para realizar o controle da execução orçamentária quando já se dispõe do sistema Justiça (Judiciário, Ministério Público, Advocacia), o qual, teoricamente, poderia dar respostas às demandas dessa ordem (via ações populares, ações civis públicas, ações de improbidade, ações penais nos crimes contra a Administração Pública etc.)?

A experiência internacional aponta no sentido de que é necessário um órgão especializado no papel de fiscalizar as contas públicas. Assim, na maioria das

¹⁴⁸ O Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4190, ao referendar, por unanimidade de votos, a Medida Cautelar concedida pelo Min. Celso de Mello, consignou que os Tribunais de Contas são órgãos investidos de autonomia jurídica consoante evidencia o seguinte trecho do voto do Relator: “Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – considerado o teor da Emenda Constitucional estadual 40/2009 -, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos que auxiliam o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhes assegura o autogoverno, dispendo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura” (STF, ADI 4190 MC-REF, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 10/03/2010, DJe 11/06/2010, p. 350).

¹⁴⁹ Em retrospecto às constituições federais anteriores (a partir da República Nova), verifica-se haver, para os magistrados de contas, previsão das mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema (CF/1934) e, depois, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (CF/1937). Posteriormente, pode-se mencionar: os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos (CF/1946) e as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos (CF/1967 e EC/01 à CF/1967). Por fim, com o advento da CF/1988, o art. 73, § 3º, estabeleceu para os Ministros dos Tribunais de Contas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Para aprofundamento do tema, indica-se a leitura da dissertação de mestrado intitulada “O controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas” (AGUIAR, 2012, p. 138).

democracias ocidentais, que possuem também Judiciário e Ministério Público, há também ISCs, seja sob a forma de agências ou controladorias-gerais, seja no formato de Tribunais.

Noutro giro, cabe enfatizar que o Judiciário, da maneira como está estruturado e funcionalmente conformado, tem como foco principal a realização da Justiça comutativa, atuando na resolução de situações de ameaça ou lesão a direitos de pessoas ou grupos, ocupando-se com a Justiça distributiva de maneira somente residual, ou colateral. De outra parte, as Cortes de Contas são mais orientadas à promoção da Justiça distributiva, uma vez que, de modo geral, dirigem sua atuação com vistas a corrigir (o termo “corrigir” aqui é utilizado em sentido amplo, abrangendo tanto o caráter pedagógico, quanto o de responsabilização e aplicação de sanções) os desvios da gestão pública, o que produz efeitos para toda a sociedade, sendo os direitos ou interesses individuais afetados apenas residualmente.

Desse modo, a anulação, pelo Tribunal de Contas, de um edital de licitação, em virtude da presença de cláusulas restritivas da concorrência, promove um benefício geral para a sociedade, haja vista que um novo edital, sem as restrições apontadas, tende a gerar uma contratação mais barata, o que provoca economia para os cofres públicos. De uma maneira colateral, os participantes que perderam o certame anulado terão seus interesses acidentalmente contemplados, já que poderão concorrer novamente à contratação pública. Esse benefício específico aos particulares, todavia, não é o foco da intervenção da Corte.

Quando julga a prestação de contas de um gestor público, analisando a correção dos atos praticados sob os aspectos da legalidade, economicidade, legitimidade e operacionalidade, a beneficiária final é a própria sociedade, pois são determinadas, quando possível, as correções dos erros e irregularidades, sendo apuradas as responsabilidades por ilícitos, com a aplicação de sanções. Em suma, nas suas diversas modalidades de atuação – fiscalizações de políticas públicas, programas de governo, obras públicas, pagamento de pessoal –, o norte é sempre o interesse social coletivo, sendo as Cortes de Contas constituídas e equipadas para o atingimento desse objetivo.

Pesquisando acerca do controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, apontamos, resumidamente, as vantagens dessas Cortes em relação ao Judiciário para o exercício dessa tarefa (QUEIROZ, 2009, p. 81):

Em verdade, os Tribunais de Contas ocupam uma posição privilegiada no processo de implementação dos direitos sociais, em razão mesmo do desenho constitucional que lhes conforma. Com efeito, os Tribunais de Contas, devido à gama de atribuições que lhes foram constitucionalmente atribuídas (fiscalização orçamentária, contábil, financeira da administração, emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, julgamento das contas dos demais responsáveis por recursos públicos, etc.) possuem uma visão geral do desenrolar da Administração Pública, estando aptos a contextualizar as carências sociais detectadas com o volume de recursos gerais disponíveis. De outra parte, também em razão de suas atribuições constitucionais, o seu corpo de funcionários é dotado de formação técnica eclética, o que lhes confere (desde que aliado a investimentos em treinamento) a expertise necessária para a tarefa. Por fim, sendo a atividade dos Tribunais de Contas voltada para o aprimoramento da gestão como um todo, suas ações, no que toca ao controle das políticas públicas, tendem a promover a implementação gradual dos direitos sociais, trazendo benefícios à coletividade de forma indistinta, sem os riscos que corre o Judiciário de atender a pretensões individuais que, em face da limitação dos recursos, não poderiam ser universalizadas.

Assim, podemos concluir que o modelo de Tribunais para o exercício do controle externo parece ser mais adequado à lógica da Constituição de 1988. As Cortes de Contas se afiguram mais vocacionadas para a fiscalização da execução orçamentária do que o sistema Justiça.¹⁵⁰ Em aparente consonância com essa tese, estabeleceu a Carta Magna uma forma eclética de recrutamento dos membros dos Tribunais, mesclando critérios técnicos e políticos. Analisemos, agora, a racionalidade e efetividade dessa opção constitucional e, assim, já ingressamos no tema da análise crítica da formatação constitucional das Cortes de Contas.

Muito se tem criticado o modelo de escolha dos membros dos Tribunais de Contas, apontando-se que propiciaria uma excessiva politização de um órgão que deveria primar pela técnica. Do ponto de vista estritamente teórico, parece-nos, entretanto, que se trata de um modelo bem concebido. Como se pode observar dos dispositivos constitucionais disciplinadores da matéria, buscou-se mesclar o componente técnico com o político-representativo. Com efeito, é verdade que boa parte dos membros (2/3 no âmbito federal e pouco menos do que isso nas outras esferas governamentais) é indicada pelo Parlamento (art. 73, § 2º, II, da CF/88).

¹⁵⁰ Em sentido parecido e arrematando que os Tribunais de Contas atuam como órgãos auxiliares de todos os Poderes de Estado, afirma Graciosa (2011, p. 50): “A discussão pode se alargar, portanto, para além de uma questão puramente normativa ou jurídica. Casual, sabiamente ou não, o modelo do nosso sistema de fiscalização por parte das cortes de contas converge para essa função a mais de garantia dos direitos fundamentais. Vale dizer, não se limitando a fiscalizar o cumprimento da lei, mas sim também se as ações dos agentes políticos e funcionários atendem ou não às demandas da sociedade. Numa palavra, se são legítimas, e não apenas se são legais. É esse o sentido de funcionar como auxiliar de todos os Poderes de Estado – em última instância à cidadania como um todo”.

Porém, a Constituição ressalva que os indicados devem apresentar notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, mais de dez anos de experiência profissional nessas áreas, além de possuir mais de 35 anos (e menos de 65), idoneidade moral e reputação ilibada (art. 73, § 1º, da CF/88).

Por outro lado, há membros oriundos de carreiras efetivas, cujo ingresso inicial se dá por concurso público. São duas vagas, uma ocupada por um auditor e outra por um membro do Ministério Público de Contas. Esses membros são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo correspondente (entre os indicados em uma lista tríplice encaminhada pelo Tribunal) e submetidos ao crivo do respectivo Parlamento, inclusive com sabatina (art. 73, § 2º, I, da CF/88). Há também um membro indicado pelo chefe do Executivo em “livre” escolha, devendo o candidato também preencher todos os requisitos técnicos constitucionais antes mencionados, além de ser submetido ao crivo do Parlamento.

Ao que se verifica, em tese, o sistema de composição dos Tribunais de Contas parece bem desenhado e balanceado. Com efeito, se o controle externo é exercido pelo Parlamento, com o “auxílio” dos Tribunais de Contas, não parece desarrazoado que o Legislativo detenha a primazia nas indicações. Ademais, a escolha não deve recair sobre qualquer um, mas em alguém que, em tese, deve preencher relevantes requisitos técnicos – notório saber em áreas do conhecimento humano afeitas à atividade de controle da Administração Pública (Direito, Administração, Contabilidade e Economia), bem como experiência profissional nesses campos – além de idoneidade moral e reputação ilibada. A indicação, portanto, não deve ser meramente política.

Outrossim, soa bastante razoável que, em uma democracia, o controle dos gastos públicos seja realizado por aqueles em quem votamos e que, portanto, deveriam representar a vontade popular. Assim, se as indicações do Legislativo, órgão que goza de representatividade popular, sofrem com alguma espécie de descrédito, o mesmo deve ocorrer com tudo o que vem do Parlamento, inclusive as normas dali emanadas.

O que se observa é que o constituinte buscou realizar uma mescla proporcional entre o componente técnico e o de legitimidade na composição das Cortes que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos. Aos membros oriundos exclusivamente das carreiras técnicas (auditores e membros do Ministério Público de

Contas), procurou atribuir camadas de legitimidade democrático-representativa, uma vez que são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo correspondente e aprovados pelo Parlamento. De outra parte, os membros oriundos de indicações políticas devem preencher também elevados requisitos técnicos, além de terem que possuir uma experiência de dez anos em áreas afins com a atividade de controle.¹⁵¹

Não obstante todo o engenho do legislador constituinte, como disse a poetisa popular Cora Coralina: “na prática, a teoria é outra”. Os Tribunais de Contas são geralmente tachados de terem uma atuação excessivamente política, no sentido pejorativo do termo. E esse suposto viés de atuação, geralmente, é atribuído ao modo de composição desses Tribunais. Como pontua Cunha (2016, p. 4):

Essa forma de ingresso e composição tem sofrido duras críticas nos últimos anos. Recente pesquisa do IBOPE (MACEDO; AFFONSO, 2016), a pedido da Confederação Nacional da Indústria, em 28 de julho de 2016, mostrou que 75% dos entrevistados veem a forma de composição do colegiado como um obstáculo ao bom desempenho dos Tribunais de Contas, na medida em que vê comprometida a imparcialidade com que deve ser avaliado o recurso público.

Em sede de julgamento dos Recursos Extraordinários (RE) 848.826 e 729.744, ocorrido em agosto de 2016, o Ministro Gilmar Mendes afirmou:

Obviamente, hoje, muitas das Cortes de Contas são Cortes altamente politizadas. [...] No plano estadual é assim, com uma outra realidade. Em geral o parlamentar que para lá vai deixa o filho como seu herdeiro ou sucessor. Tenho experiência. Tive um irmão prefeito, que tinha que apoiar o filho do relator de suas contas. Essa é a realidade. Os prefeitos ficam submetidos a isso. Hoje um governador que domina uma Assembleia e domina um Tribunal de Contas pode rejeitar as contas de maneira banal pra causar inelegibilidade de um prefeito. Temos que ter muito cuidado com isso. Não queria entrar nesse assunto, mas se é para tratar de realidade constitucional, vamos falar com toda a abertura. E vejam que estou sendo moderado. (BRASIL, 2016c, posição 2:07:58 a 2:09:00).

Segundo levantamento da organização não governamental Transparência Brasil, 80% dos conselheiros de Tribunais de Contas do Brasil ocuparam, antes de sua nomeação, cargos eletivos ou de destaque na alta administração pública; 23% sofrem processos ou receberam punição na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas; 31% são parentes de outros políticos (SAKAI; PAIVA, 2016, p. 1).

¹⁵¹ Convém ressaltar que não é obrigatório que a escolha do Legislativo recaia sobre um parlamentar, podendo ser indicado qualquer um do povo, desde que preencha os requisitos. Nesse sentido, tem-se observado, no plano nacional, o aumento da participação de cidadãos no processo de escolha dos membros dos Tribunais, sendo notável a propagação de campanhas sob o mote “conselheiro cidadão”, que preconiza a candidatura de cidadãos com perfil técnico para a vaga de Ministro ou Conselheiro.

Nesse ponto, diversas são as propostas de emenda à Constituição com o objetivo de rever essa formatação. Em pesquisa junto aos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado, encontramos, respectivamente, cinco e uma propostas de emenda à Constituição, visando a modificar a forma de composição dos membros dos Tribunais de Contas. De modo geral, as propostas preconizam mudanças da seguinte ordem: ingresso no colegiado mediante concurso público, modificação da proporcionalidade de membros oriundos de indicações políticas e técnicas, estabelecimento de vedações para a indicação e fixação de mandatos de prazo determinado. As propostas veiculam um desses aspectos, ou a combinação de alguns deles.

Mas por que um modelo teoricamente bem desenhado se encaminhou para tamanho descrédito? E, talvez mais importante, o que pode ser feito para ajustá-lo?

A primeira pergunta nos remete a um problema mais sério que envolve uma crise de representatividade nos sistemas democráticos mundo afora e especialmente no Brasil. O fenômeno é deveras complexo, e escapa do âmbito desta tese mapear suas origens. Por ora, cabe-nos efetuar a sua constatação¹⁵² e perceber a sua influência na crítica às escolhas dos membros dos Tribunais de Contas. Cabe também dizer que a questão não se limita ao âmbito dessas Cortes, mas também é apontada em relação às escolhas de Desembargadores e Ministros dos Tribunais judiciais, nas quais há efetiva participação do chefe do Executivo bem como do Parlamento. A questão é que, por mais paradoxal que isso possa parecer do ponto de vista democrático, tendemos a confiar mais naqueles que acessam as funções públicas de relevo por meio de um concurso público e que, portanto, não devem tanta satisfação à população em relação ao desempenho de suas atividades, uma vez que acreditam que ascenderam às condições nas quais se encontram por mérito próprio. Por outro lado, confiamos menos naqueles que são indicados pelos nossos representantes eleitos justamente para, dentre outras atividades, fiscalizar os gastos públicos.

Quanto à segunda pergunta, repetimos que o modelo constitucional apresenta um desenho aparentemente equilibrado, que concilia a técnica com fatores de legitimidade democrática. Essa vertente da legitimidade não pode ser desprezada, diante mesmo das funções exercidas pelos Tribunais de Contas. Com efeito, as atividades destes Tribunais não se limitam ao controle de legalidade. Analisam o dia a dia da Administração, também, no que tange à economicidade, legitimidade e até

¹⁵² Ver tópico 5.2.

do ponto de vista operacional (art.70, *caput*, CF/88). Suas atividades vão da paralisação de uma licitação cujo edital contém cláusulas restritivas da concorrência à análise da eficiência e eficácia dos programas de Governo; do monitoramento da gestão fiscal à avaliação da observância dos critérios de concessão de renúncias tributárias; das auditorias de pessoal envolvendo a acumulação indevida de cargos por servidores públicos à resposta de consultas dos gestores públicos com caráter normativo e vinculante.

Tamanha gama de atividades, inclusive com poder geral de cautela (STF, MS 24.510, Relatora: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 19/11/2003, DJ 19/03/2004), além da possibilidade de declarar no caso concreto a inconstitucionalidade de normas (Súmula 347 do STF), implica um imenso potencial de interferência na Administração Pública. Daí nos parecer razoável a preocupação de que os membros destas Cortes sejam revestidos também de uma legitimidade, senão obtida diretamente no voto popular, pelo menos com participação dos representantes eleitos no processo de escolha.¹⁵³

Por outro lado, diante de tudo o que se expôs, há que se reconhecer que existem boas razões para entender que esse modelo não funciona bem como deveria. As crises fiscais por que passam vários Estados da Federação, em adição ao significativo número de conselheiros envolvidos em processos criminais e de improbidade, corroboram a ideia de que pode haver um desvirtuamento do controle externo.

Obviamente, pode-se testar um novo modelo, aumentando o número de membros oriundos das carreiras efetivas, por exemplo.¹⁵⁴ Entretanto, se o *design* constitucional de hoje é razoável, conforme procuramos demonstrar, há evidências de que o problema se dá na sua implementação. Com efeito, os Parlamentos e chefes do Executivo, de uma forma geral, têm dado pouca importância ou até mesmo burlado os critérios constitucionais para a escolha dos membros das Cortes de Contas. Há

¹⁵³ Em sentido contrário, enfatizando o caráter contramajoritário da atuação dos Tribunais de Contas, Locken (2018, p. 247): “Os critérios de composição das instâncias deliberativas dos Tribunais de Contas devem reforçar a sua posição de instituição contrademocrática, ou seja, regida por uma lógica distinta da regra da escolha pela maioria. Um dos aspectos mais sensíveis do desenho institucional dos Tribunais de Contas refere-se ao critério de escolha de seus julgadores e de composição de sua instância deliberativa, fragilizando o seu reconhecimento como o de uma instituição neutral de democracia indireta”.

¹⁵⁴ Atualmente, o número de membros oriundos de carreiras efetivas (Ministério Público de Contas e auditores) é de dois, de um total de nove, no âmbito do TCU (art. 73, *caput* e § 2º, da CF/88) e de dois, de um total de sete membros, nos demais Tribunais de Contas (art. 75 da CF/88).

uma interpretação extremamente benevolente em relação aos requisitos previstos no art. 73, § 1º, da CF/88. Nesse sentido, levantamento realizado pela Transparência Brasil (SAKAI; PAIVA, 2016) aponta uma “frouxidão” quanto ao preenchimento dos requisitos profissionais constitucionalmente exigidos, citando casos emblemáticos, como o de conselheiro que, até a sua nomeação pelo primo Governador atuava como médico; o caso de filho de ex-Governador que possuía formação em Odontologia e exercia mandato parlamentar por quatro anos no momento da nomeação, entre outros.

Com isso, a teleologia constitucional de mesclar a legitimidade representativa com o domínio das áreas técnicas atinentes à atividade de controle externo está sendo frustrada, dando excessiva prevalência ao critério meramente político (na pior acepção da palavra).

Com efeito, no que toca à exigência de experiência profissional em atividade ligada às áreas de atuação do controle (dez anos de exercício em atividade ligada ao Direito, Administração, Contabilidade e Economia), tem-se defendido, por exemplo, que o exercício da atividade parlamentar seria suficiente para satisfazê-la. O argumento central dessa tese é o de que o parlamentar, no exercício regular de suas funções, tem contato com os temas das mais variadas espécies, inclusive os de controle, além de, no decurso da sua atividade, participar de uma série de comissões relacionadas, como a de orçamento, a de constituição e justiça e a de fiscalização.

Embora guarde uma certa razoabilidade, tal raciocínio conduziu a uma situação de absoluta liberalidade, no sentido de que qualquer parlamentar possa ser escolhido pela respectiva Casa Legislativa. Não se trata aqui de subestimar a importância da atividade parlamentar em si. Representar os interesses da população, articulando a formação de consensos para a viabilização do bem comum, verdadeiro norte da atividade política, é uma das funções mais nobres em uma democracia. Entretanto, a Constituição foi clara ao estabelecer que a escolha do Legislativo deve recair sobre alguém com experiência comprovada e conhecimento em áreas específicas. Não é suficiente (e nem mesmo é condição para o cargo) o exercício de mandato representativo. A Constituição quis promover a escolha de um magistrado de contas, inclusive com as mesmas garantias e prerrogativas da magistratura. O conhecimento técnico especializado é fundamental. Se a escolha recair sobre um parlamentar, o que, repetimos, não é obrigatório, há que se buscar o *plus* do conhecimento técnico comprovado. Não se trata de escolher o melhor parlamentar,

mas o parlamentar que possua os requisitos constitucionais exigidos para o cargo de Ministro ou Conselheiro de uma Corte de Contas.

Também não tem recebido a devida atenção dos Paramentos e dos chefes do Executivo o preenchimento dos requisitos da reputação ilibada. Para citar um exemplo mais emblemático, o Congresso Nacional, em abril de 2014, pretendeu indicar para o TCU o então senador Gim Argello (PTB), o qual, à época, era alvo de seis inquéritos perante o STF, além de ter sido responsabilizado em segunda instância no Tribunal de Justiça do Distrito Federal em virtude da criação irregular de cargos comissionados na Câmara Legislativa do DF (WILLEMANN, 2017, p. 210). Diante da pressão social que se formou – segmentos da imprensa, servidores do TCU, diversas entidades de classe ligadas ao controle externo e até o próprio presidente do TCU à época, Ministro Augusto Nardes, que chegou a afirmar que recusaria posse ao indicado¹⁵⁵ – houve a desistência da postulação ao cargo.

Para reverter esse tipo de situação, a mobilização popular é um caminho relevante. Outrossim, entendemos ser matéria perfeitamente sindicável. Não se trata aqui de invasão indevida na separação de Poderes. A Constituição atribuiu a escolha ao Legislativo e ao chefe do Executivo, e isso deve ser respeitado. No entanto, liberdade nenhuma é sem limites, e no caso, a mesma Constituição foi muito clara em estabelecê-los. E quando a atividade dos poderes constituídos extrapola as balizas constitucionais, o Judiciário, quando provocado, deve atuar.

Nesse ponto, o último precedente do STF sobre a matéria, proferido há mais de 20 anos, vai em sentido contrário ao aqui defendido, albergando o entendimento de que o requisito constitucional do notório saber é de cunho discricionário e, portanto, não passível de revisão judicial. No caso, onde estava em jogo a nomeação de três conselheiros para o recém-criado Estado de Roraima, ficou vencido o relator, Ministro Marco Aurélio, que entendia que deveriam os indicados ter qualificação formal em uma das áreas de conhecimento mencionadas no artigo 73, III, da CF/88, pois o notório saber exigido pelo art. 235, III, da CF/88 (requisito específico para os dez primeiros anos da criação de Estado), teria que estar conectado com o mencionado art. 73, III. Em seu voto vencedor, o Ministro Nelson Jobim argumentou que o notório saber era pressuposto subjetivo, cuja avaliação era prerrogativa discricionária do Governador, em relação à qual não caberia interferência do

¹⁵⁵ Ver entrevista do ministro Augusto Nardes (2014).

Judiciário, salvo em situações teratológicas (STF, AO 476, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 16/10/1997, DJ 05/11/1999).

O equívoco da mencionada decisão está em não considerar a diferença entre poder discricionário e interpretação de conceitos jurídicos indeterminados. Conforme recorda Silva (1990, p. 58), essa discussão já é mais do que centenária no Direito germânico. Segundo o autor:

A orientação hoje dominante no direito germânico é a de que os conceitos jurídicos indeterminados estão inseridos no suporte fático legal (*Tatbestand*) e os problemas com eles relacionados resumem-se todos – ou pelo menos predominantemente – à interpretação da regra jurídica, diferentemente do que se passa com o poder discricionário, que se constitui num poder de eleição da consequência ou do efeito jurídico (*Rechtsfolge*). Sendo assim, os conceitos jurídicos indeterminados são, em princípio, suscetíveis de exame judicial quanto à correção ou incorreção de sua aplicação, ou da subsunção do caso concreto no preceito abstrato, pois logicamente só existirá uma única aplicação certa. (SILVA, 1990, p. 58).

Amparado em lição de Philipp Heck, Silva (1990, p. 58) argumenta que os conceitos jurídicos indeterminados teriam um núcleo de significação preciso e um halo periférico vago e nebuloso a respeito do qual surgiriam as maiores dificuldades de análise. Exemplifica:

Ninguém hesitaria, assim, em qualificar como falta grave a violenta agressão física praticada pelo funcionário subalterno contra o seu chefe que, cortesmente, apontara um erro no trabalho do subordinado. Por outro lado, a ninguém ocorreria considerar como falta grave o fato de o funcionário comparecer dois dias ao trabalho sem barbear-se. Na zona cinza, que é o limite entre o “conceito” e o “não-conceito”, isto é, entre o campo coberto pela norma jurídica e a área que por ela não é atingida, é que surgem todas as dificuldades. (SILVA, 1990, p. 58).

Assim, é perfeitamente possível ao Judiciário verificar se uma determinada aplicação prática de um conceito indeterminado está em desacordo em relação à zona de certeza do referido conceito. Nos casos mais difíceis, situados na “zona cinzenta”, diante de várias alternativas sustentáveis, há que se conceder uma primazia interpretativa à Administração Pública, que está mais perto dos problemas e que, portanto, via de regra, estaria mais bem aparelhada para resolvê-los (SILVA, 1990, p. 59).

Destarte, quanto à sindicabilidade dos atos administrativos que aplicam conceitos jurídicos indeterminados, resume Silva (1990, p. 60):

O exame judicial dos atos administrativos de aplicação de conceitos jurídicos indeterminados não está sujeito a um limite *a priori* estabelecido na lei. O

próprio julgador, no instante de decidir, é que verificará se há um limite, ou não, ao controle judicial. Haverá limite se, em face da complexidade do caso, da diversidade de opiniões e pareceres, não podendo ver com clareza qual a melhor solução, não lhe couber outra alternativa senão a de pronunciar um *non liquet*, deixando intocada a decisão administrativa.

Não obstante, reconhecemos a dificuldade prática que enseja o controle judicial dos critérios constitucionais de escolha dos membros dos Tribunais de Contas. Se, por um lado, enfatizamos que a Constituição foi clara ao estabelecer a necessidade de preenchimento de requisitos técnicos, de outra parte, é preciso traçar um liame objetivo mínimo para questões do tipo: o que é necessário para demonstrar o notório saber nas áreas temáticas referidas? Que atividades devem ser consideradas como comprovadoras de experiência nas áreas exigidas? O que demonstra a idoneidade moral e a reputação ilibada?

Não parece desejável que se estabeleça academicamente uma lista de itens, a qual, uma vez preenchida, determina o atendimento dos requisitos constitucionais. Mas é possível e desejável construir argumentativamente um patamar mínimo a partir do qual pode transitar a escolha do Legislativo e do chefe do Executivo.

Na tentativa de elaborar uma baliza mínima para a atuação do Judiciário no controle dessas escolhas, tentaremos construir argumentativamente alguns critérios mínimos. Quanto ao requisito do notório saber em áreas temáticas ligadas ao controle externo, vislumbramos um critério de cunho positivo, qual seja, a exigência de que o candidato ao cargo de membro de uma corte de contas tenha, pelo menos, formação superior em alguma das áreas mencionadas no art. 73, § 1º, III, da CF/88. De fato, ter um diploma de nível superior em uma área técnica é o requisito mínimo consensualmente reconhecido para atestar aptidão para o seu exercício de atividades nessa área.

Pode-se objetar que seria um critério muito raso, uma vez que o diploma não implica necessariamente o notório saber em um campo do conhecimento. Convém, entretanto, lembrar que este critério deve ser conjugado com o de dez anos de experiência em uma das áreas indicadas no mencionado inciso (Direito, Contabilidade, Economia ou Administração Pública). Aqui estamos trabalhando em cima da construção de uma zona de certeza acerca do conceito jurídico indeterminado do “notório saber”. O desejável é que se nomeiem pessoas proeminentes nos ramos indicados, mas, diante da realidade de que isso não tem sido observado, o que se busca garantir é um mínimo inquestionável além do qual a liberdade do Legislativo e

do chefe do Executivo não pode ir em matéria de indicação do membro da Corte de Contas. Nesse sentido, também se posiciona Willeman (2017, p. 217):

A titularidade de diploma de nível superior em uma das ciências arroladas pelo constituinte funciona como presunção de saber. Embora não substitua o conhecimento efetivo apto a credenciar um indivíduo para o cargo, serve como uma primeira linha demarcatória, de forma a evitar nomeações em total descompasso com as funções técnicas cometidas aos Tribunais de Contas.

Dessa forma, não seria suficiente o tão só exercício de atividade parlamentar como meio de demonstrar o notório saber. Com efeito, o dia a dia das atividades parlamentares não exige necessariamente conhecimento específico nas mencionadas áreas temáticas. Exige, sim, capacidade de articulação, negociação, promoção de consensos. O Conselheiro ou Ministro de contas atua em um órgão de fiscalização, realiza julgamentos, com responsabilizações e aplicação de sanções, atividade que exige conhecimento técnico. O fato de a escolha ser do Legislativo aumenta o grau de legitimidade de quem vai exercer tão importante atividade, mas não dispensa que a escolha recaia sobre alguém com formação técnica compatível.

Importa, ainda, estabelecer balizas mínimas para a interpretação dos requisitos “idoneidade moral” e “reputação ilibada”, capazes de servir de norte para a sindicabilidade das escolhas dos membros das Cortes de Contas. Nessa seara, costuma-se confrontar a referida exigência com o princípio constitucional da presunção de inocência.¹⁵⁶

Quanto ao ponto, é preciso ter em foco que a Constituição não se contenta em colocar como requisito que o cidadão não possua condenação com trânsito em

¹⁵⁶ Nesse sentido, ver decisão monocrática proferida pelo ministro Gilmar Mendes, suspendendo os efeitos de tutela antecipada concedida em ação popular que pretendia a nulidade de ato de nomeação de Conselheiro do TCE-RO. Argumentou o ministro: “[...] a presunção de inocência, embora historicamente vinculada ao processo penal, também irradia seus efeitos, sempre em favor das pessoas, contra o abuso de poder e a prepotência do Estado, projetando-os para esferas processuais não criminais, em ordem a impedir, dentre outras graves consequências no plano jurídico – ressalvada a excepcionalidade de hipóteses previstas na própria Constituição –, que se formulem, precipitadamente, contra qualquer cidadão, juízos morais fundados em situações juridicamente ainda não definidas (e, por isso mesmo, essencialmente instáveis) ou, então, que se imponha, ao réu, restrições a seus direitos, não obstante inexistente condenação judicial transitada em julgado.” (STF, SL 234, Relator: Min. Gilmar Mendes, j. 22/10/2008, DJe 30/10/2008, p. 1). No mesmo sentido, decisão da segunda turma do STF em mandado de segurança contra ato do CNJ que impedira posse no cargo de desembargador de TRF, na vaga do quinto constitucional destinada a advogados, em razão de o nomeado responder a inquérito policial: “A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a mera existência de inquérito policial instaurado contra uma pessoa não é, por si só, suficiente para justificar qualquer restrição a direito em face do princípio constitucional da presunção de inocência” (STF, MS 32.491, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 19/08/2014, DJe 10/10/2014, p. 1).

julgado. Para tanto, bastaria silenciar quanto a esse requisito, pois a inocência de qualquer cidadão já é presumida; entretanto, ela foi além, prescrevendo a necessidade de reputação ilibada. Não há como equiparar as duas coisas. Segundo a hermenêutica clássica, na lei não existem palavras inúteis. Reputação ilibada, portanto, é um *plus* em relação à mera presunção de inocência.

Mas o que é preciso para que alguém seja considerado de reputação ilibada? Para diminuir a margem de subjetividade nessa avaliação, melhor inverter a pergunta e questionar que tipo de situação macula a reputação de alguém. Por óbvio, não pode ser apenas o trânsito em julgado, pois isso é necessário para infirmar a presunção de inocência. Nessa ordem de ideias, parece-nos adequado o estabelecimento de um critério negativo, ou seja, o pleiteante ao cargo não pode apresentar uma situação “X” capaz de macular a sua reputação.

Poderíamos cogitar do recebimento de denúncia, ação de improbidade ou até mesmo o recebimento de petição inicial em algum tipo de demanda judicial que indubitavelmente ponha em dúvida o caráter do réu, como uma reparação de danos por assédio sexual, por exemplo. Não parece, entretanto, ser um bom critério, uma vez que, nessa fase processual, o nível de cognição exercido pelo magistrado é bastante superficial, limitando-se às condições da ação e pressupostos processuais. Isso é muito pouco para abalar a reputação de alguém, além de propiciar que, uma vez adotado esse critério, possa-se artificialmente criar situações que impeçam indicações. Se o recebimento de denúncia ou ação de improbidade não são suficientes para a maculação da reputação para os fins de indicação ao cargo de Conselheiro ou Ministro, muito menos a existência de inquéritos civis ou policiais.¹⁵⁷

Outrossim, a condenação em primeira instância nos parece um bom critério para considerar maculada a reputação. Aqui, pode-se fazer um contraste com a prisão a partir da condenação em segunda instância. Servindo-nos de uma analogia com a Física, o vetor para impor a prisão a alguém precisa ser de uma grandeza maior do que o que tão somente lhe retira a ilibidez de sua reputação. Assim, se para a prisão é necessária a força de uma condenação em segunda instância (STF, ARE 964.246 RG, Relator: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 10/11/2016, DJe 25/11/2016), a mácula à reputação ilibada pode ocorrer com a condenação em primeira instância.

¹⁵⁷ Obviamente, estamos falando apenas de critérios jurídicos minimamente objetivos para caracterizar a reputação ilibada com o objetivo de subsidiar a sindicabilidade da questão. No campo político, é possível que uma mera notícia de jornal inviabilize a indicação.

Nesse caso, há boas razões para se sustentar que a boa imagem de alguém perante a sociedade foi objetivamente comprometida. Diferentemente do mero recebimento da peça inicial (penal ou cível), aqui o juízo de primeiro grau exerceu uma cognição plena e exauriente. Destarte, a chance de manipulação artificial do impedimento de eventuais candidatos aos cargos é pequena, pois depende do crivo final de um Juiz, após o transcurso do processo e suas fases. Aqui se exige mais do que o recebimento da denúncia e menos do que a condenação em segunda instância. Pelas mesmas razões, decisões de primeira instância condenatórias em processos perante os Tribunais de Contas também infirmariam a reputação do candidato ao cargo.

Mais uma vez, enfatizamos que o objetivo aqui é traçar um patamar mínimo, uma zona de certeza negativa, ou seja, observada a situação descrita (condenação em primeira instância em processo penal, ação de improbidade, ação cível envolvendo a reputação e em processos de contas), não restaria dúvidas sobre a impossibilidade de preenchimento do requisito constitucional. Obviamente, é desejável que os responsáveis pela escolha (Parlamento e chefe do Executivo) vão além disso e a realizem tendo em mira alguém com uma conduta ética irrepreensível.

Nesse diapasão, tema bastante controverso é a possibilidade, inclusive já aventada pela Associação Nacional dos Tribunais de Contas (ATRICON)¹⁵⁸, de o presidente do Tribunal de Contas negar posse a alguém nomeado que não preenche os requisitos.¹⁵⁹ Em análise sistemática do ordenamento jurídico, inclusive contemplando a jurisprudência dominante, é de se reconhecer que os requisitos para a ocupação de cargos públicos são aferidos por ocasião da posse.¹⁶⁰

¹⁵⁸ A ATRICON é uma organização privada, sem fins lucrativos, que congrega ministros, conselheiros e auditores dos Tribunais de Contas de todo o Brasil.

¹⁵⁹ Com efeito, na Resolução nº 03/2014 da ATRICON, que veicula parâmetros quanto à composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas com vistas à adequação ao modelo constitucional, estabeleceu-se a necessidade de implementação da seguinte diretriz aos TCs: “20. Recusar-se a dar posse àquele que for indicado para os cargos de Ministro ou Conselheiro que não preencha os requisitos constitucionais [...]” (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2014, p. 7).

¹⁶⁰ Nesse sentido firmou-se a jurisprudência do STF. Veja-se, por todos, o julgado no RE 559.886 AgR, Relatora: Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 24/05/2019, DJe 03/06/2019. Em sentido semelhante, a Súmula nº 266 do STJ: “O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse e não na inscrição para o concurso público” (BRASIL, 1964b, p. 1). Em sentido um pouco diverso, no caso de comprovação do triênio de atividade jurídica para o ingresso no cargo de juiz-substituto, o STF tem entendido que o momento da comprovação é o da inscrição definitiva, e não o da posse: “1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a comprovação dos requisitos para o exercício do cargo público, salvo na hipótese do art. 93, inciso I, da Constituição, deve ser exigida no momento da posse.” (STF, ARE 953.125 AgR, Relator: Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 11/11/2016, DJe 28/11/2016, p. 1).

Assim, não obstante o potencial de crises institucionais que tal entendimento pode gerar, é de se reconhecer, à luz das normas e jurisprudência pátrias, a prerrogativa de o presidente do Tribunal de Contas negar a posse a quem não possui os requisitos constitucionais. Assim, alguém sem o nível superior, ou que não tenha experiência em áreas afins às de controle, ou que possua uma condenação criminal ou por improbidade em primeira instância, não preenche, com a mínima objetividade, os requisitos mínimos para o exercício da magistratura de contas, podendo ser-lhe recusada a posse.

Para evitar subjetivismos e guerras institucionais, defendemos o argumento de que essa prerrogativa do Presidente seja utilizada apenas nessas hipóteses. O alargamento delas somente pode ocorrer quando da criação de um órgão central que organize e regule o funcionamento dos Tribunais de Contas, em moldes parecidos aos do CNJ em relação ao Judiciário. Uma instância nacional teria o distanciamento necessário para estabelecer critérios outros além dos daqui destacados, como, por exemplo, não possuir o candidato títulos protestados em cartórios.

Nesse ponto, convém direcionar o nosso estudo para a abordagem de outro tema bastante complexo e controvertido, qual seja, a necessidade de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), nos moldes do CNJ. Segundo o modelo constitucional, os Tribunais de Contas não compõem um sistema unificado e hierarquizado como é o Judiciário. Com efeito, o Tribunal de Contas da União tem âmbito de atuação limitado à esfera federal, enquanto os Tribunais de Contas estaduais exercem sua fiscalização sobre os entes estaduais e municipais, com a ressalva de que, na Bahia, no Pará e em Goiás, a fiscalização dos municípios é exercida pelos Tribunais de Contas dos Municípios (as contas estaduais são analisadas pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais) e os Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo contam com Tribunais de Contas próprios (órgãos municipais).

Assim, não há hierarquia funcional, muito menos administrativa do TCU em relação aos demais TCs e nem dos TCs entre si. São órgãos com “jurisdicionados” distintos. Dessa forma, quando o TC estadual julga as contas de um determinado gestor municipal, por exemplo, não cabe recurso para outra entidade que não o próprio

TC que proferiu a decisão.¹⁶¹ Dessa realidade decorrem muitas consequências adversas. Ressente-se, por exemplo, da falta de uma maior uniformidade das decisões dos Tribunais pátrios. Com efeito, cada TC, por exemplo, interpreta a LRF à sua maneira, o que na prática pode redundar, dependendo do grau de influência do governo local na respectiva Corte de Contas, em cancelamento de práticas reprováveis, como o uso de “contabilidade criativa” para maquiar a saúde financeira de um ente.

Outra consequência indesejável desse modelo é uma inevitável tendência à impunidade dos eventuais desvios dos membros das Cortes de Contas. E o motivo é autoevidente: independentemente do tamanho do ente fiscalizado, os Tribunais de Contas, diferentemente dos Tribunais de Justiça, possuem um número bastante limitado de Ministros ou Conselheiros (nove no TCU e sete nos demais TCs). As chances de exercício isento das corregedorias em relação ao membro transgressor são bastante reduzidas, em razão mesmo da proximidade (ou adversidade) entre os conselheiros ou ministros em um colegiado tão reduzido. A inexistência de uma instância superior, distante dos interesses e relações paroquiais, seria imprescindível para a apuração e eventual responsabilização dos membros com desvios de conduta.

Outro aspecto relevante é o de que, na ausência de um órgão de controle externo dos Tribunais de Contas, a autonomia administrativa de que cada um goza promove também uma discrepância e uma falta de limites claros acerca da possibilidade dos gastos dessas Cortes, o que, em última instância, acaba por encarecer o sistema. Com efeito, não há diretrizes gerais para a proporção do número de terceirizados, regulação do valor e do uso de diárias decorrentes de viagens nacionais ou internacionais, pagamento de verbas além do subsídio constitucional, dentre outras matérias que envolvem elevados custos.

Por fim, o motivo já levantado dos requisitos mínimos para a posse no cargo de conselheiro ou ministro poderia, com o distanciamento necessário, ser regulado por essa instância superior, redundando em enorme ganho para todo o sistema, pois poderia, sem subjetivismos do presidente de plantão do respectivo Tribunal e sem

¹⁶¹ É cabível, diante do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, questionamento judicial da decisão dos TCs, porém, tem-se entendido que o Judiciário não pode adentrar no mérito dos julgamentos, mas tão somente reparar eventuais nulidades. Isso porque a Constituição estabelece que cabe aos Tribunais de Contas o julgamento das contas dos administradores públicos (art. 71, II, CF/88). Se o Judiciário pudesse rever o mérito da decisão, o julgamento das contas seria, em última análise, do próprio Judiciário, o que afrontaria a Constituição.

grandes traumas institucionais, contribuir para um dos pontos mais criticados nesses órgãos, que é justamente o do desvio Legislativo e do Executivo nas escolhas de seus membros.

Por todos esses motivos, parece-nos justificável a defesa da criação de um órgão de controle externo dos Tribunais de Contas, nos moldes do CNJ. Existem, atualmente, três propostas de emenda à Constituição tramitando no Congresso Nacional acerca do tema: uma no Senado (22/2017) e duas na Câmara dos Deputados (146/2007 e 28/2007). Um forte argumento contra seria o eventual custo de criação e manutenção dessa instituição, a qual envolve a construção de estrutura física, bem como a contratação de servidores, gastos com deslocamentos, dentre outras despesas. Em coerência com o que postulamos neste capítulo (aprofundamento da democracia), parece ser uma questão relevante para o debate público a avaliação dos custos totais dessa instituição (certamente, bem mais barata do que o CNJ, dado o número reduzido de magistrado de contas¹⁶²) e sopesar com os benefícios que ela pode trazer, os quais esperamos ter demonstrado nesse breve espaço.

Uma vez optando-se pela criação do eventual Conselho dos Tribunais de Contas, o segundo ponto é analisar o modelo que ele deve adotar, especialmente quanto à sua composição. Não nos cabe cravar aqui um número exato de membros, mas oferecer algumas diretrizes para nortear o debate. Parece adequado um conselho assemelhado ao CNJ, mas dotado de menos membros, um quantitativo proporcional ao número de magistrados de contas; a composição deve ser mista, com membros oriundos da classe dos conselheiros de Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), de conselheiros de Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), membros do TCU, membros da classe dos Auditores (conselheiros-substitutos) membros do Ministério Público de Contas e dos conselhos profissionais relacionados às áreas de Administração, Contabilidade, Economia e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).¹⁶³

¹⁶² No sistema Tribunal de Contas, há 233 membros Ministros e Conselheiros e 125 Auditores, enquanto o Judiciário abrange 18.141 magistrados (BRASIL, 2019a, p. 72).

¹⁶³ No âmbito do CNJ, existe um representante apenas da OAB, o que é justificável, diante do papel essencial à administração da Justiça que a Constituição atribuiu à advocacia. No sistema de controle externo, entretanto, a advocacia não é vista como função essencial, sendo que as defesas dos gestores, embora fosse salutar, não precisam ser feitas pelos advogados. Por outro lado, ao elencar que os membros dos TCs devem ter notórios conhecimentos em Direito, Contabilidade, Administração Pública ou Economia, parece que o constituinte estabeleceu um vínculo entre essas áreas e a atuação dos TCs. Daí, não haveria justificativa plausível para, por exemplo, incluir um membro da OAB e não dos demais conselhos profissionais ligados ao controle. A outra opção seria

O quantitativo ideal, repetimos, não nos cabe estabelecer. Existem várias fórmulas preconizadas nas diferentes propostas de emenda constitucional.¹⁶⁴ Todas são tentativas de criar um conselho composto pelos vários segmentos que atuam nos Tribunais de Contas, variando quanto à preponderância de um ou de outro componente.

Embora entendamos que não cabe aqui estabelecer com precisão como um eventual CNTC deve ser, convém, entretanto, argumentar quanto ao que ele não deve ser. Nesse ponto, importa tecer comentários, ainda que breves, sobre uma proposta, encampada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas¹⁶⁵, de, percebendo a necessidade de um controle externo sobre os TCs, mas contemporizando com os custos dessa criação, submeter as Cortes de Contas à jurisdição do CNJ.

Não obstante tenha uma certa atratividade, pois se trata de uma solução sem grandes custos, a proposta é inconstitucional. Antes de demonstrar o porquê da incompatibilidade com a Constituição, importa reproduzir os argumentos nos quais ela se baseia. O raciocínio é muito simples: uma vez que os ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas gozam dos mesmos direitos, prerrogativas e vedações da magistratura, poderiam se submeter ao controle externo exercido pelo CNJ. O argumento, entretanto, não se sustenta. O CNJ, embora exerça controle externo do Judiciário, é um órgão que compõe aquele Poder. Assim, um órgão da estrutura do Judiciário realiza o controle externo (administrativo, financeiro e funcional) sobre ele (art. 103-B, CF/88). O fato de os ministros e conselheiros de contas possuírem direitos, prerrogativas e estarem sujeitos às mesmas vedações impostas à magistratura, não faz deles membros do Judiciário, condição constitucional *sine qua non* para a sujeição ao CNJ.

Quando a Constituição conferiu um estatuto jurídico aos membros de Tribunais de Contas semelhante ao da magistratura, quis apenas utilizar o Judiciário

não haver membros de nenhuma dessas instituições, o que empobreceria o debate no âmbito do eventual Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

¹⁶⁴ A PEC 22/2017 do Senado, sugerida pela ATRICON, propõe que o CNTC seja composto por 11 membros, sendo 2 ministros do TCU (presidente e vice-presidente), 3 conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, 1 Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Municípios e do Município, 1 Auditor, 1 membro do Ministério Público de Contas, 1 advogado e 2 cidadãos de notável conhecimento técnico e reputação ilibada.

¹⁶⁵ Ver Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (2013).

como parâmetro, uma vez que pretendeu criar um órgão de controle externo autônomo e independente, cujos membros tivessem liberdade de atuação frente às possíveis ingerências dos detentores de poder. Assim, para que os Tribunais de Contas pudessem ser fiscalizados pelo CNJ, seria necessária uma mudança mais profunda nas estruturas dessas Cortes, inserindo-as na estrutura do Poder Judiciário, como ocorre em Portugal, por exemplo.¹⁶⁶ Essa opção, entretanto, não tem sido objeto de maiores debates.

Não obstante estejamos nos ocupando, nesse momento, acerca do desenho de uma instituição de controle externo, escapa ao objeto deste trabalho a análise pormenorizada da eficiência do modelo português do julgamento de contas. Por ora, convém apenas fixar a ideia de que, embora a sua adoção em nossas terras não pudesse ser considerada inviável do ponto de vista constitucional (poderia ser objeto de proposta de emenda), parece-nos que não se coaduna com o espírito da Constituição de 1988, que buscou atribuir ao Judiciário uma absoluta posição de isenção e equidistância, levando bastante a sério o princípio da inércia e imparcialidade do Juiz, na medida em que conferiu todo um aparato jurídico-institucional a outras instituições para realizarem as tarefas de apuração de irregularidades nos mais variados âmbitos (criminal, fiscal etc.).

Com efeito, um órgão incumbido do controle externo, responsável pela fiscalização dos gastos públicos, em fazendo parte do Judiciário, perderia, automaticamente, a condição de iniciar as fiscalizações. Assim, ter-se-ia que criar um outro órgão, ou aparelhar outros já existentes (como o Ministério Público), para provocar a atuação da Corte Judiciária de Contas. Ou seja, mais gastos e mais burocracia. Assim, a proposta de incorporação dos Tribunais de Contas ao controle do CNJ, para ser compatível com a Constituição, demandaria uma radical mudança no sistema, com o ingresso das Cortes de Contas no sistema Judiciário, o que, ao fim e ao cabo, conforme restou demonstrado, redundaria em mais gastos, o que tiraria justamente aquilo que é apontado como vantagem por quem a defende.¹⁶⁷

Sem essa reviravolta estrutural, a pura e simples submissão dos Tribunais de Contas não seria compatível com a Constituição, uma vez que se teria um órgão

¹⁶⁶ Estabelece o artigo 209.º, 1, da Constituição de Portugal: “Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais: a) O Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância; b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais; c) O Tribunal de Contas” (PORTUGAL, 1976, artigo 209.º)

¹⁶⁷ Ver Oliveira (2017).

de fora do sistema de controle externo (no caso, o CNJ) interferindo na autonomia administrativa e financeira dos Tribunais de Contas, bem como na autonomia funcional de seus membros. A simples equivalência de direitos, prerrogativas e impedimentos entre as carreiras da magistratura e dos membros dos Tribunais de Contas não autoriza a conclusão de que podem ser fiscalizados pelo mesmo Conselho. Seria como se, em razão de economia de despesas, não tivesse sido criado o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) submetendo-se os membros do Ministério Público ao crivo do CNJ.

Fechando esse ponto sobre a submissão dos TCs ao controle externo do CNJ, acrescentemos que, além de inconstitucional, do ponto de vista prático, gera um enfraquecimento do sistema de controle dos gastos públicos. É que o CNJ sofre, ele mesmo, controle externo do TCU, tendo suas contas de gestão apreciadas por essa Corte. Se os ministros do TCU, por sua vez, ficarem submetidos ao crivo do CNJ, não é difícil concluir que teriam a sua autonomia restringida quando à fiscalização desse conselho e, quiçá, dos órgãos do Judiciário como um todo (os TRFs e Tribunais Superiores também são fiscalizados pelo TCU).

A título de arremate deste segmento, há boas razões para concluirmos que o desenho institucional dos Tribunais de Contas se mostra adequado para a fiscalização dos gastos públicos, bem como para o fomento de uma ambiência propícia à promoção do debate público sobre a execução orçamentária e a sua coerência com a busca de atingimento dos objetivos da república e concretização dos direitos fundamentais.

A composição heterogênea dessas Cortes, ao nosso visto, pelo menos em tese, enriquece de legitimidade a sua atuação, seja porque incrementa o debate com a participação de pessoas com diferentes formações, visões e experiências de mundo, seja porque a indicação de membros pelo Legislativo, bem como a sua chancela nas indicações dos membros pelo Executivo (sabatina e aprovação plenária) transferem para esses agentes, em uma certa medida, uma carga de representatividade de que gozam os que foram eleitos pelo povo. Tudo isso com o acréscimo de que todas as escolhas de membros (tanto as do Parlamento, como a escolha livre do Executivo e as outras vinculadas a carreiras preenchidas por concurso público) devem partir de patamares consideráveis de conhecimento técnico e reputação ilibada. Buscando ainda isolar tais membros de uma influência política indevida, fora-lhes conferida uma série de garantias e vedações subjetivas semelhantes às da Magistratura. No mesmo

sentido, são as garantias da própria instituição, como autonomia administrativa e financeira.¹⁶⁸

O modelo, então, afigura-se bem desenhado, revelando que o Constituinte teve grande inspiração e cuidado para criar uma instituição ao mesmo tempo legítima, porém independente. Entretanto, assim como não é suficiente estabelecer um rol amplo de direitos fundamentais para que eles sejam desfrutados pelos seus destinatários, o *design* inteligente de uma instituição não é suficiente para que ela funcione devidamente.

Estamos convencidos, portanto, de que o grande problema de funcionamento dos Tribunais de Contas não está tanto no modelo, mas nos mecanismos de *enforcement* para a sua implementação. Por isso defendemos critérios mais rígidos para a aferição da idoneidade moral e reputação ilibada, bem como para a avaliação do conhecimento e experiência técnica do candidato ao cargo de membro de Corte de Contas, como forma de garantir o cumprimento da intenção do constituinte de mesclar o componente político com o técnico. De outra parte, para garantir a atuação reta dos membros dos Tribunais, defendemos a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas nos moldes do Conselho Nacional de Justiça.

Não somos frontalmente contra as propostas de emenda à Constituição que visam à mudança da forma de composição das Cortes de Contas, muitas das quais buscam aumentar a quantidade de membros exclusivamente técnicos nos colegiados. São apostas para solucionar muitos dos problemas por que passam essas Cortes, especialmente a captura política de seus membros. Não há garantias de que solucionem efetivamente o problema, mas pode ser válida a tentativa. O que entendemos é que, sem alterações constitucionais (salvo a criação de um CNTC),

¹⁶⁸ Reforçando a importância das garantias institucionais aos membros de Cortes de Contas, vejamos a crítica de Cunha, amparado em Ackerman (2009), à ausência de autonomia no caso do Controlador-Geral no México (2016, p. 4): “Por certo, a regra adotada pelo México, em que o Controlador Geral é nomeado a título precário, compromete sobremaneira a autonomia com que o controle externo deve ser exercido. Conforme aponta Ackerman (2009), a continuidade da corrupção mexicana ocorre, em parte, pela dependência política do controle externo. O autor observa avanços e reconhece que a ASF (Auditoria Superior de la Federación de México) apresenta certo grau de autonomia na execução do trabalho de fiscalização. No entanto, o fato de o Controlador Geral poder ser destituído do cargo com certa facilidade limitaria um trabalho mais independente. [...] Por fim, outras variáveis da autonomia envolvem a remuneração dos agentes controladores e o orçamento do órgão de controle externo. A remuneração precisa ser atrativa a ponto de atrair bons agentes para a instituição de controle e também diminuir a probabilidade de esses agentes se envolverem em esquemas de corrupção. E o orçamento deve propiciar a aplicação e a ampliação dos procedimentos de fiscalização, assim como o aperfeiçoamento do corpo técnico.”

mas apenas com uma atitude mais criteriosa na avaliação dos requisitos técnicos e éticos, o que implica uma mudança do posicionamento do Judiciário sobre a matéria, já seria possível atingir bons resultados, sem mexer em um modelo adequadamente desenhado.

5.2.1.2 O aparato normativo atual propicia o controle efetivo e democrático da execução orçamentária?

À extensão deste capítulo, vimos desenvolvendo a ideia de um controle externo como instrumento importante de democracia participativa, que envolva a sociedade em um debate público bem informado acerca da qualidade da execução orçamentária, o qual seria um caminho de solução para o grave problema do baixo nível de execução dos investimentos como um todo, e, em especial, dos voltados para a concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos da República.

Argumentamos que os Tribunais de Contas apresentam um desenho institucional satisfatório para a realização dessa tarefa, uma vez que possuem autonomia administrativa e financeira e seus membros gozam das mesmas proteções institucionais dos magistrados do Judiciário. Tais proteções permitem, em tese, que estes órgãos atuem de modo independente e altivo na realização do controle externo. De outra parte, o modelo de composição dessas Cortes, o qual mescla componentes políticos e técnicos, apresenta-se, pelo menos do ponto de vista teórico, como um modo interessante de dotar as Cortes de membros que, de um lado, possuem a expertise necessária para realizar suas tarefas e, de outro, a sensibilidade adequada para perceber os impactos de suas atuações para a gestão pública.

Vimos também que, para além do desenho constitucional, o problema de funcionamento dos Tribunais de Contas reside, na verdade, em desvios na implementação do modelo, motivo pelo qual propomos um maior rigor, inclusive por parte do Judiciário, na interpretação das regras acerca do preenchimento dos requisitos técnicos e éticos para a ocupação do cargo de Ministro ou Conselheiro. Ademais, para coibir eventuais desvios na atuação específica dos membros, bem como para uma maior unificação das práticas administrativas e funcionais, defendemos a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

Nesse momento, adentraremos no exame das atividades dos Tribunais de Contas para checar se, de fato, permitem o desenvolvimento de um controle externo

democrático e participativo. Vale dizer, receptivo às contestações da sociedade à atuação de seus governantes, e, ao mesmo tempo, indutor do debate bem informado acerca da gestão pública. Nosso objetivo específico aqui é analisar algumas das principais linhas de atividades das Cortes de Contas¹⁶⁹ e verificar se, da forma que estão estabelecidas, estão adequadas para o que aqui se defende, ou se são necessárias mudanças para ajustar o seu atual funcionamento ao modelo aqui proposto. Duas são as principais searas de nossa análise: o parecer prévio nas contas de governo e os julgamentos das contas de gestão.¹⁷⁰

5.2.1.2.1 Parecer prévio e julgamento das contas de governo: local privilegiado para o debate público acerca da execução orçamentária

Muitos consideram a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do chefe do Executivo como sendo a atividade mais importante das Cortes de Contas. Sem embargo das opiniões neste sentido, vislumbramos que essa atuação configuraria o principal cenário para o transcorrer da participação social em um debate público bem informado sobre a execução orçamentária.

De fato, no procedimento que culmina com a emissão do parecer prévio, o Tribunal de Contas analisa os aspectos mais gerais da execução orçamentária, avaliando a correção da gestão financeira, orçamentária e fiscal do Executivo. O parecer prévio é uma peça técnica, que serve de base para a realização do julgamento das contas do chefe do Executivo pelo Legislativo. Nele são verificados, dentre outros pontos: o montante de gastos com pessoal, o nível de endividamento, o alcance dos pisos e dos tetos constitucionais e também legais, bem como a efetivação das medidas necessárias para a condução aos limites, no caso de ultrapassagem dos tetos.

¹⁶⁹ “A literatura aponta três tipos básicos de auditorias a serem executadas pelo controle externo. Primeiro, a financeira, cuja principal meta é a avaliação da precisão das informações prestadas pelo órgão auditado. Segundo, regularidade no qual a auditoria confere se as receitas e os gastos estão sendo realizados de acordo com a norma legal. Terceiro, a performance, onde é verificada a eficácia e a eficiência dos programas e políticas governamentais. Neste caso, observa-se se o cidadão recebe de fato os serviços de acordo com os impostos pagos” (MENEZES, 2014, p. 18).

¹⁷⁰ Os Tribunais de Contas, efetivamente, julgam as contas de gestão, que reúnem atos ordinários de administração e ordenação de despesas dos gestores públicos (art. 71, II, da CF/88); já no que toca às contas de governo apresentadas pelo chefe do Executivo, emitem parecer prévio, o qual subsidia o julgamento a ser realizado no Legislativo correspondente (art. 71, I, da CF/88).

É na análise das contas apresentadas pelo chefe do Executivo, portanto, que se pode fazer um cotejo global entre o planejamento fixado na lei orçamentária e o que foi realmente executado no transcurso do exercício financeiro. Assim, o parecer prévio se mostra como um dos espaços e momentos processuais mais relevantes para o desenvolvimento do debate público sobre a efetiva execução orçamentária dos investimentos públicos essenciais à promoção dos direitos fundamentais e objetivos da República.

Passemos, agora, a analisar se a forma como esse processo é conduzido possibilita que ele alcance o seu grande potencial de promover uma maior participação da sociedade no debate acerca da execução orçamentária. Primeiramente, se o almejado é a efetiva realização de um debate público, é fundamental o chefe do Executivo tome parte nele. Ora, se o Tribunal efetua uma espécie de fiscalização em suas contas, emitindo um relatório que é objeto de deliberação pelos Ministros e Conselheiros, e que servirá de base para o julgamento do Legislativo, parece ser indispensável que o chefe do Executivo tenha a possibilidade de expor as suas razões acerca das ocorrências apontadas pelo órgão de controle.

Assim, tanto em razão do respeito à ampla defesa e ao contraditório, como pela obediência ao princípio democrático, o qual, como argumentamos, não se limita ao sufrágio secreto e universal, reclamando, também, modos de participação da sociedade na condução do Governo, reputamos ser essencial a oitiva do chefe do Executivo.

O Tribunal de Contas da União, entretanto, não vem observando essa importante etapa processual quando analisa as contas de governo do Presidente da República. De fato, não obstante a faculdade contida no art. 224 do Regimento Interno do TCU (“O relator, além dos elementos contidos nas contas prestadas, poderá solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório” (BRASIL, 2011c, p. 52), até as contas de governo referentes ao exercício de 2014 (presidenta Dilma Roussef), jamais um Presidente da República havia sido notificado para se manifestar sobre as ocorrências apontadas no relatório preliminar ao parecer prévio.

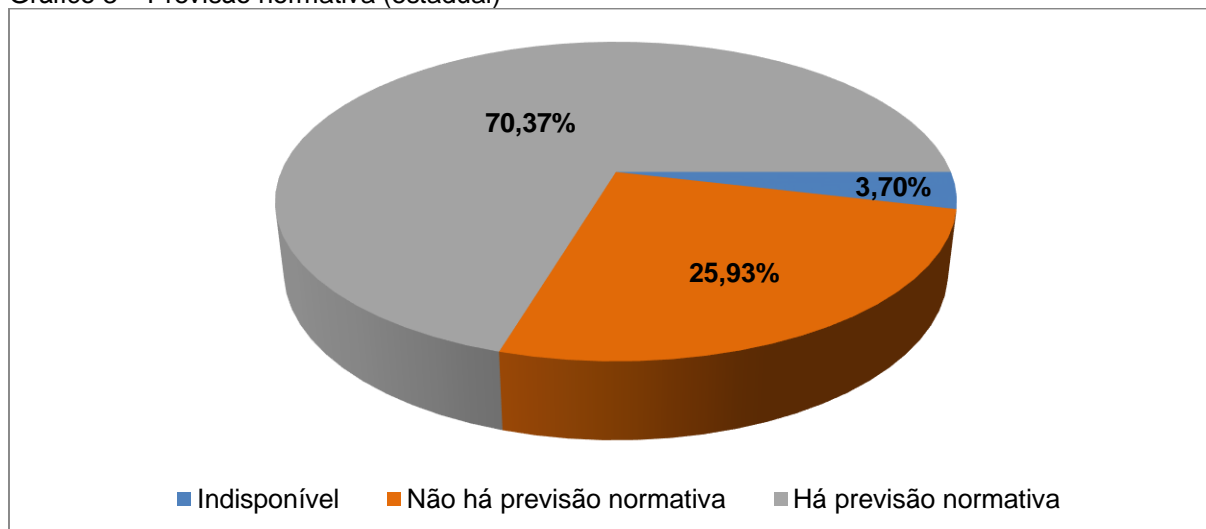
Muito embora não vislumbremos a norma regimental apontada como veiculadora de uma previsão expressa de uma fase de concessão de contraditório e ampla defesa, ela dá guarida à concretização dessas garantias processuais nas

contas de governo. Nesse sentido, indeferindo mandado de segurança de deputado federal justamente contra o ato do TCU que determinou a oitiva da então presidenta Dilma Roussef, em decisão monocrática, pronunciou-se o Ministro Luís Roberto Barroso (MS 33671):

14. Ademais, a medida encontra respaldo no art. 224 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual o relator pode “solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório”. (STF, MS 33.671, Relator: Min. Roberto Barroso, j. 11/09/2015, DJe 15/09/2015, p. 1).

No âmbito dos demais TCs, via de regra, há previsão nos respectivos normativos de que os chefes do Executivo estaduais e municipais sejam ouvidos no processo de prestação de contas de governo. O Gráfico 3 expressa os percentuais de TCEs nos quais há previsão normativa de oitiva do chefe do Executivo estadual:

Gráfico 3 – Previsão normativa (estadual)

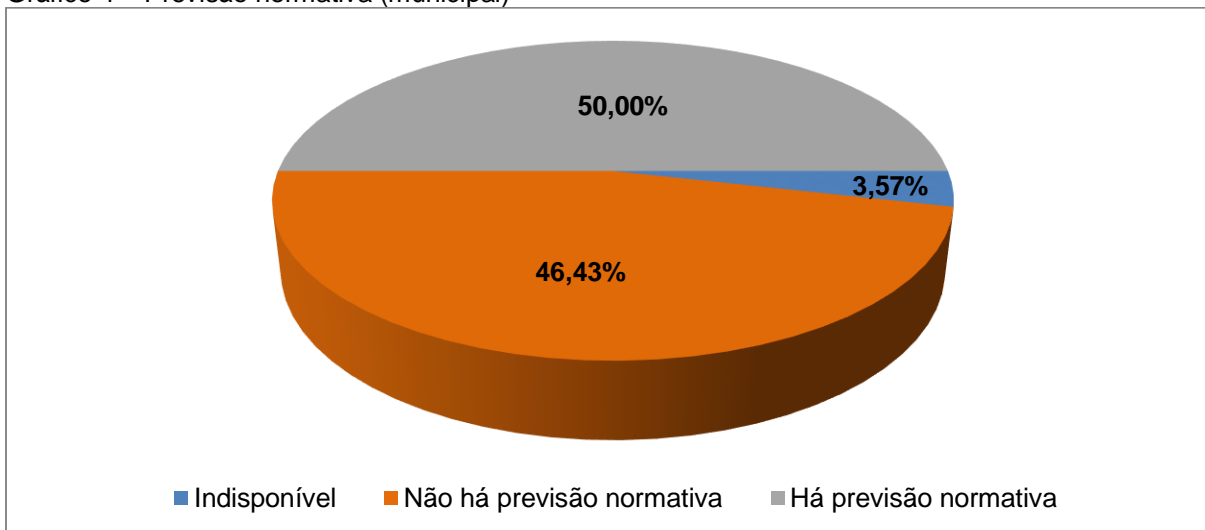


Obs.: consideramos apenas os Tribunais que possuem competência para analisar as Contas Estaduais (Total: 27).

Fonte: sítios oficiais dos Tribunais de Contas na internet.

Dos 27 TCs com a competência para o julgamento de contas estaduais, em 19 há previsão expressa da oportunização de contraditório/ampla defesa nas contas do Governador; em 7 não há previsão normativa desta fase, restando indisponível a informação em apenas uma das Cortes. O Gráfico 4, a seguir, apresenta o panorama de previsões normativas nos TCs em relação à oitiva dos prefeitos em suas contas de governo:

Gráfico 4 – Previsão normativa (municipal)



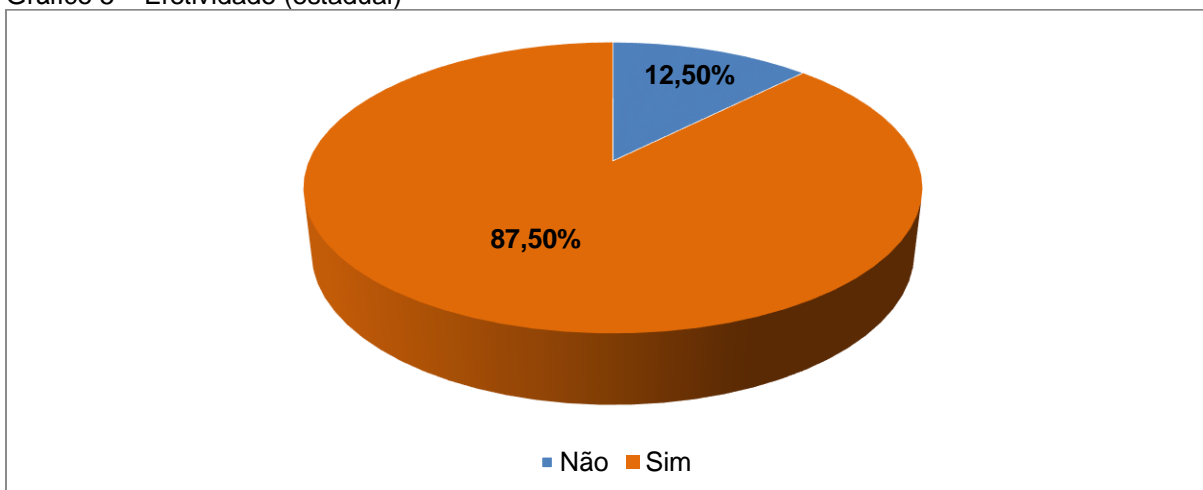
Obs.: consideramos apenas os Tribunais que possuem competência para analisar as Contas Municipais ou Municipal (Total: 28).

Fonte: sítios oficiais dos Tribunais de Contas na internet.

Dos 28 TCs com a competência para o julgamento de contas de prefeitos, em 14, há previsão normativa expressa de fase de contraditório e ampla defesa ao chefe do Executivo municipal; em 13, não há previsão normativa expressa e em uma Corte de Contas a informação não estava disponível.

Um dado interessante obtido na pesquisa diz respeito ao fato de que, mesmo na ausência de previsão normativa expressa, alguns TCs oportunizaram efetivamente o contraditório e a ampla defesa, pelo menos no último exercício financeiro analisado. Dessa forma, no que toca às contas do Governador, os TCEs de São Paulo e do Paraná, embora não prevejam expressamente a possibilidade, foram efetivos em propiciar a oitiva do Governador. No tocante às contas de prefeitos, TCM/BA, TCE/MT, TCE/PR, TCE/RS, TCE/SC, TCE/SP e TCE/TO, embora não possuíssem previsão, foram efetivos na oportunização de oitiva do chefe do Executivo municipal. Os gráficos 5 e 6, a seguir, representam, respectivamente, o percentual de TCs em que foram de fato oportunizadas manifestações dos governadores e dos prefeitos antes da emissão do parecer prévio no último exercício financeiro analisado:

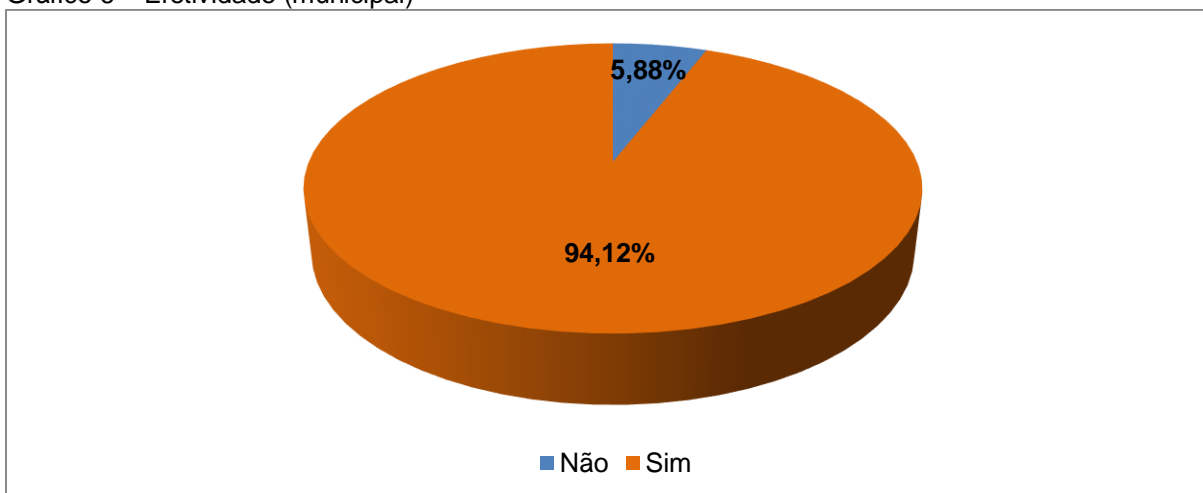
Gráfico 5 – Efetividade (estadual)



* Todos em que foi confirmada ou não a previsão normativa e as contas estavam disponíveis (Total: 16, dos quais 14 foram efetivos).

Fonte: sítios oficiais dos Tribunais de Contas na internet.

Gráfico 6 – Efetividade (municipal)



* Todos em que foi confirmada ou não a previsão normativa e as contas estavam disponíveis (Total: 17, dos quais 16 foram efetivos).

* Por limitação prática, analisamos apenas os pareceres prévios em contas de governo de capitais, ou, no caso de indisponibilidade da informação, da maior cidade com parecer prévio disponível no *site* do respectivo Tribunal.

Fonte: sítios oficiais dos Tribunais de Contas na internet.

A partir da análise dos gráficos 5 e 6, pode-se dizer que é praxe entre os Tribunais de Contas a concessão de oportunidade de defesa anterior à emissão do parecer prévio ao chefe do Executivo. Percebe-se, portanto, que a prática do TCU tem sido destoante nesse quesito. Tal fato adquire um maior relevo porque se trata das contas do Presidente da República, abrangendo, destarte, o interesse de todos os brasileiros. Outra constatação é a de que, muito embora não haja previsão normativa expressa no âmbito da Corte de Contas federal acerca do contraditório, não há necessidade de qualquer mudança legislativa para viabilizar a oitiva do chefe do

Executivo nacional, uma vez que tal medida encontra amparo no seu Regimento Interno e na própria Constituição.

Há três argumentos que geralmente são apontados como obstáculos para a escuta do chefe do Executivo no parecer prévio das Contas de Governo. O primeiro diz respeito à própria natureza do parecer prévio, o qual não configuraria um julgamento propriamente dito, mas apenas uma peça técnica que dá suporte ao julgamento político a ser realizado pelo respectivo Parlamento. O segundo argumento se reporta à dificuldade operacional de compatibilizar o prazo necessário para a elaboração de uma defesa efetiva com o prazo constitucionalmente fixado para a emissão do parecer prévio (até sessenta dias após o seu recebimento, conforme o art. 71, I, da CF/88). Por fim, apresenta-se, também, um argumento de ordem pragmática: oportunizar a manifestação do chefe do Executivo só seria medida indispensável no caso de serem apontadas ocorrências capazes de conduzir a um parecer propondo a reprovação de contas. Fora dessa situação, a oitiva seria de pouca utilidade (no caso, por exemplo, de as falhas encontradas na prestação de contas ensejarem um parecer prévio propondo julgamento delas como regulares com ressalvas).

No que diz respeito ao primeiro argumento, o STF tem reconhecido a necessidade de concessão de prazo ao chefe do Executivo para se manifestar sobre as ocorrências elencadas no relatório preliminar ao parecer prévio, antes da deliberação do colegiado da Corte de Contas, como forma de assegurar os princípios do contraditório e da ampla defesa em sede de procedimentos administrativos. Seguem algumas decisões nesse sentido:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PARECER PRÉVIO DO TCU. CONCESSÃO DE PRAZO PARA EXPLICAÇÕES. DEVIDO PROCESSO LEGAL. [...]. 3. De todo modo, ainda que assim não fosse, a ausência de caráter deliberativo do parecer prévio não dispensa o órgão de controle do dever de observar o contraditório e a ampla defesa (nesse sentido: SS 1.197, Rel. Min. Celso de Mello). 4. Writ a que se nega seguimento. (MS 33671 / DF, rel. Min. Roberto Barroso, 15/09/2015, decisão monocrática).

A circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle – mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado – do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica. (STF, SS 1197, Relator: Min. Celso de Mello, j. 15/09/1997, DJ 22/09/1997, p. 1).

Pode-se ainda, em sentido contrário, continuar argumentando que, embora seja, de fato, um procedimento administrativo, não se destina a produzir um julgamento. Este será realizado pelo Legislativo, limitando-se o parecer prévio a servir-lhe de suporte técnico. Aprofundando esse argumento, pode-se levantar a objeção de que, se tem que haver contraditório em contas de governo, o mesmo deve ser oportunizado no Legislativo. O STF, em vários precedentes, vem se manifestando sobre a necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa no julgamento das contas de governo no âmbito do Parlamento. Citem-se, dentre outros, AC 2085 MC (Rel. Min. Menezes Direito), RE 261.885 (Rel. Min. Ilmar Galvão), RE 235.593 (Rel. Min. Celso de Mello).

Quanto aos precedentes do STF ora referidos, eles, tão só, afirmaram que na fase de julgamento pela correspondente Casa Legislativa devem ser ensejados o contraditório e a ampla defesa acerca do parecer prévio. Não foi dito que o julgamento no Legislativo é a única seara onde devem ser prestigiados os referidos princípios. Nesse sentido, convém destacar que no RE 261.885 acima citado, o relator, Min. Ilmar Galvão, averbou inclusive que as mencionadas garantias constitucionais deveriam ser observadas “[...] ainda que exercido [o direito de defesa] perante o Tribunal de Contas” (STF, RE 261.885, Relator: Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, 05/12/2000, DJ 16/03/2001, p. 1000).

É bem verdade que, como já dissemos, a emissão do parecer prévio é um procedimento cujo produto final é uma peça informativa e opinativa, que tem como objetivo servir de base técnica para o julgamento a ser realizado pelo Parlamento. A partir dessa premissa, entretanto, não se pode concluir que a oitiva do chefe do Executivo é desnecessária ou incabível nessa oportunidade. Isso porque a atuação da Corte de Contas, nesse campo, deve ser eminentemente técnica, enquanto o julgamento do Legislativo é preponderantemente político. Destarte, coaduna-se com a promoção efetiva do contraditório e da ampla defesa oferecer ao chefe do Executivo a oportunidade de se contrapor, por meio de uma defesa técnica, às irregularidades que porventura tenham sido apontadas inicialmente pelos auditores do Tribunal ao seu governo.

Desse modo, diferir a oitiva do chefe do Executivo para a ocasião do julgamento do Legislativo pode comprometer significativamente a efetividade da defesa, uma vez que argumentos técnicos, que poderiam justificar as falhas inicialmente apontadas pelos auditores da Corte de Contas, podem não ser

adequadamente analisadas pelo Parlamento, em razão da falta de *expertise* acerca do tema, ou até mesmo devido à preponderância do caráter político de sua atuação.

Como exemplo, pensemos no caso em que um Tribunal de Contas estadual emite um parecer prévio sugerindo, à Assembleia Legislativa, a reprovação das contas do Governador do Estado, em razão das irregularidades A e B. Não se pode desprezar o fato de que o parecer prévio propondo a rejeição das contas apresenta, por si só, considerável repercussão política.¹⁷¹ Adiciona um peso, não só argumentativo, mas, também, político, ao Governador para exercer a sua defesa perante o Legislativo, o qual vai ter que lidar com a repercussão de, eventualmente, desacolher um parecer técnico da Corte de Contas.

Imaginemos, de outra parte, que, no exemplo dado, o chefe do Executivo e sua equipe dispunham de documentos e boas razões de ordem técnica aptas a afastar as falhas A e B, inicialmente apontadas. Com efeito, o órgão que, em análise técnica, apontou as ocorrências maculadoras das contas possui melhores condições de avaliar a argumentação técnica tendente a afastá-las, emitindo parecer prévio favorável à sua aprovação. Destarte, conferir essa oportunidade processual apenas no âmbito da avaliação das contas pelo Legislativo diminui, significativamente, as chances de defesa do governante, elevando a carga política do julgamento das contas de governo.¹⁷² A situação é ainda mais grave quando se trata das contas de prefeitos, pois, nesse caso, a superação do parecer prévio sugerindo a reprovação exige o *quorum* qualificado de 2/3 dos vereadores (art. 31, § 2º, CF/88).

Portanto, sob a ótica do respeito ao contraditório e à ampla defesa, entendemos que a oportuna manifestação de prazo para o chefe do Executivo, antes da deliberação do Tribunal de Contas sobre o parecer prévio, é fundamental para o pleno exercício dessas garantias. De outra parte, a oitiva do governante se impõe também sob o viés do fomento ao debate público bem informado acerca da execução orçamentária. Nesse ponto, é evidente que, se se quer propiciar o envolvimento da sociedade na avaliação das contas de governo, possibilitando que esse processo seja, também, um palco para o desenrolar do debate público, é medida

¹⁷¹ Em toda a sua história, o TCU somente propôs a reprovação das contas do Presidente da República em duas oportunidades: exercício financeiro de 2014 (Dilma Roussef) e exercício financeiro de 1937 (Getúlio Vargas) (CRUZ; MATOSO, 2015).

¹⁷² Uma vez que o julgamento do Legislativo é eminentemente político, o parecer prévio que, no exemplo dado, propôs equivocadamente a rejeição das contas, elevará indevidamente o preço político dessa decisão.

inafastável ouvir as razões do governante acerca das falhas elencadas nas suas contas de uma forma geral e, mais especificamente no que pertine a esta pesquisa, sobre eventual mau uso da ferramenta do contingenciamento, com a consequente baixa execução de investimentos públicos nas áreas ligadas aos direitos fundamentais e aos objetivos da República.

Quanto ao segundo argumento, no sentido de que conferir oportunidade de manifestação ao chefe do Executivo inviabiliza o cumprimento do prazo constitucional para a emissão do parecer prévio (art. 71, I, da CF/88 – sessenta dias após o recebimento das contas), entendemos que também não merece prosperar. De fato, se, por um lado, há um prazo constitucional a seguir, por outro, existem princípios constitucionais, com *status* de direitos fundamentais, a assegurar – contraditório e ampla defesa. Nesse sentido, asseverou o Ministro Luís Roberto Barroso na decisão que negou seguimento ao já mencionado MS 33.671: “Nessa linha, eventual extrapolação do prazo de sessenta dias previsto no art. 71, I, da Constituição, justificável à luz das circunstâncias do caso concreto, não serve de óbice ao exercício do contraditório e da ampla defesa” (STF, MS 33.671, Relator: Min. Roberto Barroso, j. 11/09/2015, DJe 15/09/2015, p. 1).

Ademais, há que se levar em conta também o próprio princípio democrático, no seu viés de democracia participativa, que também reclama a oitiva, como forma de propiciar o debate público acerca da execução orçamentária. Esses três vetores constitucionais somados (contraditório, ampla defesa e princípio democrático) nos levam a considerar o mencionado prazo como impróprio, servindo não como comando, mas como baliza para a atuação do Tribunal de Contas. Como vimos nos gráficos 3 a 6, na prática, dos TCs nos quais se pôde ter acesso pela internet ao parecer prévio das contas de governo estaduais e municipais, a grande maioria promove a oitiva do chefe do Executivo, considerando o prazo constitucional como impróprio.

Sem embargo do posicionamento acima, uma solução intermediária e que, a nosso ver, compatibilizaria o respeito ao prazo constitucional, de um lado, com a observância dos direitos fundamentais do contraditório e ampla defesa de outro, seria uma interpretação que descontasse, do cômputo total do prazo conferido constitucionalmente ao Tribunal de Contas para emitir o parecer, o tempo gasto com a oportunização do contraditório para o governante.

Sobre o terceiro argumento contrário à escuta do chefe do Executivo no parecer prévio das contas de governo, que advoga a sua inutilidade no caso de o Tribunal não se encaminhar pela rejeição das contas, entendemos que, também, não merece guarida. Em verdade, não é um fato comum os Tribunais de Contas sugerirem a rejeição das contas de governadores e presidentes da República. Com efeito, o TCU, em toda a sua história, apenas propôs a desaprovação das contas de dois governantes, quais sejam, as da presidenta Dilma Roussef, referentes ao exercício de 2014, e as do presidente Getúlio Vargas, atinentes ao exercício de 1937 (CRUZ; MATOSO, 2015).

Temos, assim, boas razões para vislumbrar que várias falhas, de diferentes níveis de relevância, são, de modo geral, consideradas como ressalvas nas contas, não ensejando proposta de reprovação. Esse parece ser o motivo pelo qual o TCU jamais ouvira o chefe do Executivo, até a análise das contas de governo do exercício de 2014. O problema da baixa execução orçamentária de dotações destinadas a investimentos públicos, por exemplo, foi apontado em diversos pareceres prévios do TCU (ver capítulo 2); porém, dada a prevalência da compreensão de que o orçamento é meramente autorizativo, nunca foi considerado de grande importância, motivo pelo qual jamais um presidente foi chamado a justificar sua opção por não investir o montante planejado.

O caminho de solução que indicamos para esse gravíssimo problema passa justamente por lançar luzes democráticas e discursivas sobre ele. Para que a sociedade possa se apropriar do tema da execução orçamentária dos investimentos públicos como motor da concretização de seus direitos fundamentais, é imprescindível uma mudança de postura dos Tribunais de Contas, especialmente o TCU. A emissão do parecer prévio (bem como o julgamento das contas de governo pelo Legislativo) há de ser um dos pontos altos da vida democrática. É a ocasião em que o chefe do Executivo tem avaliado o seu desempenho na condução da máquina governamental. É indispensável que ele submeta ao debate público as opções que fez no uso do dinheiro arrecadado de todos os cidadãos.

Um argumento final deve ser acrescentado. Como analisamos no capítulo anterior e reforçamos no início deste, a tese de que o orçamento é meramente autorizativo tem conduzido a uma execução orçamentária com significativa desconformidade em relação aos objetivos da República e à concretização dos direitos fundamentais. De outra parte, a adoção do modelo de orçamento plenamente

impositivo pode ensejar distorções de outra natureza. Daí entendermos que a solução passa pela necessidade de motivação da decisão de não gastar os recursos previamente fixados na lei orçamentária. Esse entendimento, conforme já apontado no tópico 4.1, parece ter sido reforçado pelas Emendas Constitucionais 100 e 102/2019, que preveem a obrigação de apresentação de justificativas de ordem técnica para a não execução das programações orçamentárias ligadas a despesas primárias discricionárias.

Desse modo, defendemos que é precisamente por ocasião da apreciação das contas de governo que se terá a oportunidade de analisar, com a atenção necessária, as razões das escolhas governamentais de não realizar determinadas despesas. Indicada a situação de descompasso relevante da previsão orçamentária em despesas com investimentos públicos (especialmente nas áreas ligadas à implementação dos direitos fundamentais e dos objetivos da República) em relação à sua efetiva execução, o chefe de Executivo deve ser chamado a justificar esse ponto (bem como, obviamente, outras falhas eventualmente elencadas).

Várias justificativas podem ser ofertadas - frustração de receitas, calamidade pública, necessidade de *superavit* primário etc. O Tribunal de Contas, então, poderá analisar a validade e a legitimidade¹⁷³ das alegações do governante para a sua decisão. O atingimento de um *superavit* primário superior ao fixado na LDO seria, por exemplo, um motivo legítimo para deixar de executar dotações que estão diretamente ligadas à promoção de direitos fundamentais e objetivos da República?

Esse é um tema por demais complexo, uma vez que, muito embora não figure, de fato, entre os objetivos da República, uma considerável parcela de

¹⁷³ O art. 70, *caput*, estabelece que a fiscalização do Tribunal de Contas não se restringe à análise da legalidade, mas também da economicidade e, destacamos, da legitimidade. Sob o viés da legitimidade é que a Corte de Contas pode averiguar a adequação da ação (ou inação) governamental ao implemento dos direitos fundamentais e objetivos republicanos. Nesse sentido, discorre Cunha (2016, p. 9): “Ademais, ao realizar a avaliação da legitimidade estabelecida no art. 70 da CF/88, os Tribunais de Contas têm o poder de intervir para a concretização indireta dos direitos e deveres fundamentais, assegurando, gradativamente, o alcance dos objetivos constitucionais (art. 3º), tendo em vista terem condições de contrapor as ações de curto prazo comumente ligadas aos cálculos político eleitorais.” Em outra oportunidade, discorreremos sobre a análise da legitimidade pelos TCs nos seguintes termos: “Em nossa visão, parafraseando o entendimento esposado pela Corte Constitucional alemã acerca das cláusulas gerais e conceitos indeterminados da lei civil, a legitimidade seria o ponto por onde os direitos fundamentais, inclusive os sociais, penetrariam na atividade do órgão controlador. Ou seja, a análise desse aspecto permitiria ao Tribunal de Contas verificar se a omissão, concepção ou execução de uma determinada política pública se legitima à luz dos direitos fundamentais sociais envolvidos” (QUEIROZ, 2009, p. 78).

economistas defende que o atingimento consistente das metas de *superavit* contribui para a diminuição do valor dos juros da dívida pública, fomentando, assim, por via indireta, a consecução dos mencionados objetivos. Ou, dito de outra maneira, a busca pela obtenção de *superavit* é instrumental e essencial para manter as políticas públicas de perseguição dos objetivos constitucionais de forma duradoura e sustentável financeiramente.¹⁷⁴ Mas a partir de que ponto a ênfase no instrumento prejudica o atingimento dos objetivos aos quais ele deveria servir?¹⁷⁵

Essa indagação nos conduz ao próximo ponto a ser abordado, que é o da necessidade (ou não) de promover audiências públicas no âmbito do parecer prévio sobre as contas de governo.¹⁷⁶ Por mais técnicos que sejam o corpo funcional e os membros de um Tribunal de Contas, não é tarefa simples (e talvez nem deva ser sua tarefa) estabelecer o ponto exato em que a busca por *superavit* primário deixa de beneficiar a promoção sustentável dos direitos fundamentais e objetivos da República.

Os conselheiros e ministros não podem ser os juízes Hércules referidos por Dworkin. Porém, as suas diferentes origens e multidisciplinares conhecimentos¹⁷⁷ representam uma vantagem quando se considera o procedimento de emissão de parecer prévio como sendo o palco de um debate público bem informado sobre as escolhas governamentais. Com efeito, muito embora não se possa esperar dos conselheiros e ministros uma solução pronta e acabada para o problema há pouco

¹⁷⁴ Nesse sentido, relatório da OCDE (2015, p. 6) sobre governança orçamentária: “[...] ‘*política fiscal sólida*’ es aquella que evita la creación de grandes deudas insostenibles y que utiliza los buenos momentos económicos para generar resiliencia y amortiguar los momentos de dificultades, de forma que puedan atenderse las necesidades de ciudadanos y partes interesadas de forma efectiva y duradera”.

¹⁷⁵ Conforme analisado no capítulo 2, o art. 9º, *caput* e § 1º, da LRF, autoriza a interpretação de que o contingenciamento deve ser realizado a partir de uma análise de risco de as metas fiscais não serem alcançadas, dando margem ao entendimento de que não seria lícita a sua realização em patamar superior ao fixado pela LDO. Certamente a apreciação das contas de governo é um momento bastante oportuno para a realização desse debate.

¹⁷⁶ Utilizaremos aqui o conceito de audiência pública exposto por Silva, Santos e Paulino (2015, p. 246): “[...] definiremos então audiência pública como instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer um do povo no dia, no horário e no local determinados em editais impressos no Diário Oficial, para que então aproveitem a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar, enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema predefinido, um tema que, via de regra, exigiu o chamamento de uma audiência pública, justamente em razão de se tratar de assunto de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade anônima, cuja voz precisa ser compreendida pelo órgão decisor”.

¹⁷⁷ Já ressaltamos, no tópico anterior, que o modelo de composição é, do ponto de vista teórico, bem desenhado, propiciando uma formação eclética do Tribunal de Contas, porém, na prática, há consideráveis indícios de que tal modelo tem sido implementado de forma desvirtuada em vários casos.

referido, pode-se utilizar a oportunidade da análise das contas de governo como uma ocasião para se lançar luzes discursivas sobre aspecto de tanto relevo.

Assim, reputamos ser importante a abertura de espaço para a realização de audiência pública, com o intuito de promover o debate sobre as ocorrências elencadas nas contas de governo, especialmente, no que diz respeito ao objeto desta tese, quando verificada a baixa execução orçamentária de despesas relacionadas à promoção dos objetivos da República e dos direitos fundamentais.

Foge ao escopo da presente tese aprofundar o tema da audiência pública.¹⁷⁸ Para o objetivo a que nos propomos, é importante fixar que ela pode ser tida como uma ferramenta jurídico-política de grande importância para proporcionar um maior engajamento dos cidadãos no processo de avaliação do desempenho governamental. Se, como defendemos, a solução para o problema da baixa execução orçamentária das verbas de investimento público passa pelo aprofundamento da democracia, no sentido de que os cidadãos possam ter canais institucionais para contestar as escolhas e decisões de seus representantes, parece-nos razoável defender a utilização do mecanismo da audiência pública no momento da avaliação das contas de governo.¹⁷⁹

No exemplo dado, no qual o governante apresenta, como razões para não realizar a execução completa da verba orçamentária destinada a investimentos em áreas sociais, a necessidade de atingir meta de *superavit* primário, percebe-se claramente a relevância do debate público sobre o tema, induzido pelo Tribunal de Contas. A realização de audiência pública envolvendo os conselhos profissionais de áreas relacionadas à atividade do Tribunal (Direito, Economia, Contabilidade e Contabilidade e Administração), os conselhos profissionais conectados às áreas cujas políticas públicas foram prejudicadas pela baixa execução dos investimentos (Conselho de Medicina, se a verba subutilizada for na área da saúde, Conselho de

¹⁷⁸ Para aprofundamento da temática, ver, dentre outros, Silva, Santos e Paulino (2015), Figueiredo (2002), Nohara (2011), Oliveira (2006) e Vestena (2012).

¹⁷⁹ Seria importante a previsão do instituto da audiência pública nas normas de regência de cada Tribunal de Contas (leis orgânicas e regimentos internos). Não obstante, concordamos com Silva, Santos e Paulino (2015, p. 240-241), no ponto em que defende a possibilidade de aplicação subsidiária da lei de processo administrativo federal – 9784/99: “Além de ter promovido a codificação do processo administrativo federal, a importância dessa lei também decorre de seu caráter de lei geral e subsidiária. Isso significa que, em não havendo lei específica para dispor sobre um procedimento administrativo específico, aplica-se a Lei nº 9.784/99, possibilitando o uso de audiência pública. Se houver lei própria disciplinando um procedimento administrativo específico, mas que não preveja especificamente a audiência pública, a Lei nº 9.784/99 poderá ser invocada de modo subsidiário para a convocação de uma audiência pública”.

Engenharia, no caso de dotações relacionadas, por exemplo, à manutenção de barragens etc.), movimentos sociais organizados, representantes do governo etc, pode gerar dois efeitos benéficos: 1) melhorar, em razão do incremento de informações e argumentos, a qualidade da deliberação no parecer prévio; 2) promover o devido destaque para o tema da execução orçamentária, podendo o debate ali efetivado ressoar para a sociedade como um todo, colocando-a em melhores condições de avaliar o desempenho de seu governante, utilizando os instrumentos jurídicos e políticos à disposição, inclusive, a avaliação final no momento da eleição.¹⁸⁰

Assim, os ganhos com a realização de audiências públicas pelos Tribunais de Contas são significativos. O que é necessário avaliar é se eles superam os custos e dificuldades operacionais em todos os casos. Em se tratando de contas de Governador e do Presidente da República, os benefícios já mencionados parecem superar, com sobras, os custos de realização dessas audiências. Dificuldades operacionais, entretanto, podem não recomendar a realização em todas as contas municipais. A título de exemplo, o Estado de Minas Gerais possui 853 municípios. Caso fossem realizadas audiências públicas nas contas de governo de todos eles, o trabalho do Tribunal de Contas mineiro poderia restar inviabilizado.

Desse modo, no que se refere às contas de governo dos prefeitos, cada Tribunal, considerando a sua capacidade operacional, deve fixar critérios para a promoção dessas audiências: municípios com quantidade de habitantes acima de um certo patamar; nas situações em que o Conselheiro encontrar uma dificuldade técnica que recomende a realização da audiência, desde que devidamente fundamentada no despacho que a solicita ao presidente, dentre outros.¹⁸¹

¹⁸⁰ Em relatório engendrado pelo BID, voltado para a realização de diagnósticos e prognósticos acerca do gasto público da América Latina, Izquierdo *et al.* (2018, p. 392) reforçam a importância do engajamento da coletividade na fiscalização do cumprimento das promessas governamentais: “*Sin embargo, la informacion es solo una pieza del rompecabezas de la confianza. Otra es la capacidad de los ciudadanos de actuar colectivamente. La confianza en el gobierno es una funcion de si los ciudadanos creen que pueden influir en la toma de decisiones del mismo, es decir: si pueden recompensar a los gobiernos que cumplen sus promesas o castigar a aquellos que no las cumplen. Sin embargo, desde el punto de vista individual, los ciudadanos estan indefensos, a menos que recurran a la via judicial para plantear sus reclamos. Sin embargo, cuando los politicos no cumplen sus promesas electorales, no hay recursos legales. Por lo tanto, la accion colectiva es esencial para la rendicion de cuentas del gobierno. Y tambien deberia serlo para confiar en el.*”

¹⁸¹ Não há, no âmbito do TCU, previsão normativa para a realização de audiências públicas nas contas de governo. Ademais, até o momento em que essa tese é escrita, não consta previsão de tal instrumento em nenhum Tribunal de Contas brasileiro no âmbito dos pareceres prévios em contas de governo. Trata-se, portanto, de uma inovação que, pelas razões expostas, pode enriquecer esse procedimento.

Finda a etapa de emissão do parecer prévio, peça de natureza eminentemente técnica, o julgamento efetivo das contas de governo do chefe do Executivo ocorre no respectivo Parlamento. A decisão, aqui, tem caráter predominantemente político; não pode, todavia, prescindir de balizas jurídicas, tampouco desprezar inteiramente o componente racional, devendo ser apresentadas as razões de convencimento que embasaram a aprovação ou reprovação das contas de governo.¹⁸²

Importa, agora, investigarmos se o desenho institucional desse procedimento oferece, efetivamente, os necessários contornos jurídicos e racionais e, ademais, se também é favorável a uma maior participação social, por intermédio do debate público em torno da execução orçamentária. Para tanto, limitar-nos-emos a analisar o procedimento no âmbito da União, justificando-se a escolha pelo fato de ser o modelo que tem servido de base para o dos Estados e Municípios.

De início, encontramos um dado preocupante. O Congresso Nacional, desde 2002, não vem realizando o julgamento das contas dos Presidentes da República. Mesmo nos exercícios financeiros anteriores em que houve os julgamentos, verifica-se, na maior parte deles, uma distância temporal que esvazia a sua própria utilidade – por exemplo, as contas dos exercícios de 1993 e de 1995 a 1998 foram julgadas apenas em 2002. Isso mostra o total descaso com que o Congresso Nacional vem lidando em relação a essa prerrogativa, a qual, como já margeamos quando discorreremos sobre o parecer prévio, é de grande relevância para o aprofundamento da democracia participativa.

À luz dessa postura do Congresso Nacional, realmente não parece ser à toa que a execução orçamentária se distancia de modo tão significativo dos objetivos constitucionais. A matéria, que deveria ser fonte de intenso debate cívico, tendo em vista que exprime o grau de zelo e efetividade do governo na utilização dos recursos públicos arrecadados de toda sociedade, simplesmente é desprezada. Esse fato robustece o nosso entendimento de que um caminho para solução do problema da baixa execução orçamentária das dotações de investimentos públicos seja lançar luzes discursivas sobre ele, o que atualmente não ocorre.

¹⁸² Até mesmo no campo da elaboração normativa, é defensável a fixação de balizas jurídicas e racionais. Barcellos (2016, p. 21) fala em “Devido Procedimento na Elaboração Normativa” ou DPEN: “Em resumo, o devido procedimento na elaboração normativa gera deveres de natureza procedimental que exigem a apresentação pública de uma justificativa contendo razões e informações acerca das proposições normativas”.

Visando a transformar essa realidade, defendemos a necessidade de uma mudança de ordem constitucional. Os dados coletados evidenciam que a previsão da prerrogativa de julgar as contas de governo (art. 49, IX, CF/88), sem maiores consequências, não tem sido suficiente para que isso realmente ocorra. Assim, é necessária a previsão de algum instrumento de *enforcement* para essa norma. Em nosso entendimento, uma opção eficaz seria o estabelecimento, na Constituição Federal, de um mecanismo de trancamento da pauta legislativa até que as contas do Governo sejam apreciadas. Desse modo, após a entrega do parecer prévio ao Congresso Nacional, o mesmo disporia de prazo igual ao do Tribunal de Contas (sessenta dias) para realizar o julgamento, sob pena de suspensão do trâmite das deliberações legislativas, semelhante ao que acontece no caso das medidas provisórias (art. 62, § 6º, da CF/88).¹⁸³

Sobre o processo de julgamento das contas em si, pelas razões já expressas quando nos reportamos à emissão do parecer prévio, entendemos que deve ser conferida nova oportunidade para que o chefe do Executivo apresente defesa perante o Legislativo. Isso porque, como já expressamos, embora se trate de um julgamento preponderantemente político, não pode se desenvolver sem os mínimos contornos jurídicos, devendo, portanto, obedecer aos princípios do contraditório e da ampla defesa. O STF possui precedentes considerando nulos julgamentos de contas nos quais não se ofereceu a oportunidade para o governante apresentar suas justificativas, conforme já apontamos anteriormente (RE 261885 e AC 2185 MC-REF).

Não obstante, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, a qual, em seus artigos 115 e 116, regula o procedimento de apreciação das contas, não traz disposição expressa no sentido de conferir ampla defesa e contraditório ao Presidente da República. Entretanto, a falta de previsão expressa não seria um óbice intransponível à realização desta medida, tendo em vista que se trata de garantir direitos fundamentais, além de, como já expressamos, contribuir para o aprofundamento da democracia.

¹⁸³ Sugerimos a formulação de uma Proposta de Emenda à Constituição com os seguintes termos: “PEC nº _____. Dá nova redação ao inciso IX do art. 49 e acrescenta-lhe um parágrafo único: Art. 49 [...], IX – julgar anualmente, no prazo de 60 dias contados da data do recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas da União, as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; [...] Parágrafo único. Ultrapassado o prazo a que se refere o inciso IX sem deliberação, ficarão sobrestadas, até que se ultime o julgamento das contas do Presidente da República, todas as deliberações legislativas de ambas as Casas”.

É possível argumentar que a oitiva do chefe do Executivo no Parlamento seria desnecessária quando ele já tiver apresentado defesa perante o Tribunal de Contas (uma vez tendo sido acatada nossa tese em prol dessa oitiva por ocasião do parecer prévio). Essa objeção, entretanto, não deve prosperar. Primeiramente, porque os parlamentares são, de fato, os “juízes” das contas de governo, sendo inadmissível, desde que sejam levados a sério os princípios do contraditório e da ampla defesa, privar alguém da oportunidade de apresentar manifestação defensiva perante o julgador; em segundo lugar, porque, perante a Corte de Contas, a defesa tende a assumir um viés mais técnico, enquanto, no Legislativo, ela pode adotar um tom mais político. Com efeito, irregularidades que não poderiam ser relevadas à luz de uma argumentação puramente técnica (por exemplo, abertura de créditos suplementares sem autorização prévia do Congresso Nacional, um dos motivos, inclusive, que levou a Câmara dos deputados a acolher o *impeachment* de Dilma Roussef, em 2016) podem ser desconsideradas pelos parlamentares em face de argumentos como o êxito da Administração na promoção do crescimento econômico, geração de empregos e incremento do IDH.

Cabe, também, destacar o fato de que as Casas Legislativas possuem uma vocação ainda mais evidente para acolher o debate do que qualquer outra instituição pública. Assim, transpondo a questão do resguardo da ampla defesa e do contraditório, a compreensão do julgamento das contas de governo como um espaço privilegiado para exercício da democracia, mediante a promoção do debate público bem informado sobre a gestão, demanda a escuta do chefe do Executivo acerca daquilo que lhe foi imputado no parecer prévio.

Por esse motivo, entendemos que o Legislativo também deve fomentar o debate, realizando audiências públicas prévias ao julgamento das contas de governo. Aqui, há ainda um ponto a acrescentar. A LRF prevê a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração das normas orçamentárias, como forma de assegurar a transparência e incentivar a participação social (art. 48, § 1º, I). Ora, é observando a execução orçamentária que se pode avaliar se as despesas planejadas e fixadas na LOA foram, de fato, concretizadas. Desse modo, se a aprovação do orçamento demanda a participação popular via debate público, há de se prever essa possibilidade também no momento em que se julga a sua adequada realização.

Dessa maneira, defendemos uma alteração na LRF, para que seja dada nova redação ao inciso I do parágrafo primeiro do art. 48, prevendo a realização de

audiências públicas também por ocasião do julgamento das contas de governo.¹⁸⁴ Nesse ponto, no que se refere aos Legislativos municipais, não ocorre o mesmo problema operacional apontado no caso da análise do parecer prévio pelos Tribunais de Contas. Com efeito, cada Câmara de Vereadores realiza o julgamento das contas do Prefeito da respectiva municipalidade, ao passo que uma única Corte de Contas emite parecer prévio sobre as contas de todos os prefeitos, o que inviabiliza, como já expressamos, a realização de audiências públicas em todos os casos.

Com esses incrementos - obrigatoriedade de oitiva do chefe do Executivo sobre os achados de auditoria do parecer prévio; fixação de prazo para julgamento das contas de governo, com a previsão de mecanismo de travamento da pauta legislativa no caso de sua ultrapassagem; e a realização de audiências públicas prévias ao julgamento das contas -, temos boas razões para vislumbrar que o processo de julgamento das contas de governo será alçado a um outro patamar de relevância. Na verdade, receberá a atenção adequada.

O que se propõe é um reforço da *accountability* democrática, a qual forçará os clássicos atores orçamentários a serem mais explícitos e responsáveis com suas decisões, uma vez que a opinião pública terá condições de avaliar o desempenho da gestão, verificar os gargalos e quem lhes deu causa. Como pondera Schick (1975, p. 69):

Making explicit matters that had been veiled will also fuel the budget wars. Priorities will have to be decided; the parts of the budget will have to be consistent with the whole; Congress will have to go on record as regards the budget surplus or deficit; tax expenditures will be publicly displayed; the costs of legislation and its impact on the congressional budget will be identified.

Se é verdade que o orçamento, como apontou o Ministro Carlos Ayres Britto, é a norma mais importante do país, depois da Constituição, a decisão acerca da execução orçamentária em um dado exercício financeiro deve ser, do pondo de

¹⁸⁴ Sugerimos a formulação de um projeto de lei alterando a LRF nos seguintes termos: “Projeto de Lei Nº _____. Dá nova redação ao inciso I do §1º do art. 48 da LRF: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como durante o processo de julgamento das contas do chefe do Executivo perante o Legislativo competente;”.

vista democrático e da cidadania, o principal julgamento a ser acompanhado pela Nação.¹⁸⁵¹⁸⁶

5.2.1.2.2 Mudança de paradigma nas contas de gestão: a necessária responsabilização do gestor ineficaz

No capítulo 3, avaliamos a hipótese de que uma das possíveis causas da execução orçamentária insatisfatória dos investimentos públicos, inclusive os voltados à promoção dos direitos fundamentais sociais e dos objetivos da República seria a desídia dos gestores responsáveis pela administração da coisa pública (ministros de estado, secretários estaduais e municipais, presidentes de autarquias etc).

Assim, a baixa execução orçamentária pode não ser causada somente pelo contingenciamento realizado pelo chefe do Poder Executivo, mas também por algum tipo de inabilidade do gestor imediato no trato da coisa pública. Nessa oportunidade, demonstramos que, devido ao entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo, essas condutas não costumam ser alvo de análise nos julgamentos das prestações de contas. Essa realidade precisa ser transformada, uma vez que contribui para a construção de um estado de coisas de menoscabo aos direitos fundamentais e aos objetivos da república, verdadeiros eixos de todo o sistema constitucional.

O primeiro passo para um equacionamento da situação consiste numa tomada de consciência dos Tribunais acerca da gravidade do problema. Diante dos fins constitucionais e da necessidade de promoção dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, a execução insatisfatória de investimentos públicos previstos na lei orçamentária nessas áreas não pode ser vista como algo banal, merecendo ser revisto o entendimento do orçamento como meramente autorizativo. Como destacamos no início deste capítulo, a visão mais adequada do ponto de vista

¹⁸⁵ Em já mencionado documento que congrega recomendações de governança orçamentária, a OCDE (2015, p. 5) reconhece a importância do engajamento do Legislativo e dos cidadãos para a responsabilização do governo acerca das escolhas orçamentárias: “*RECONOCIENDO que el parlamento nacional desempeña un papel fundamental en la autorización de las decisiones presupuestarias y en la responsabilización del gobierno, y que, además de tener acceso a documentos y datos presupuestarios, el parlamento y los ciudadanos deberían poder participar e influir en el debate de las distintas opciones de política presupuestaria, de acuerdo con su mandato democrático, sus competencias y sus perspectivas*”.

¹⁸⁶ Parte das informações expostas neste tópico foi apresentada em artigo de minha autoria (QUEIROZ, 2019a), como meio de submeter algumas das ideias desenvolvidas nesta tese ao debate público.

prático e mais consentânea com a Constituição de 1988 é a tese que preconiza o dever de motivação para o caso de não utilização dos recursos previstos.

Nas contas de governo, o chefe do Executivo deverá ser ouvido para explicar os motivos que o levaram a contingenciar as verbas destinadas aos investimentos públicos. No âmbito das contas de gestão¹⁸⁷, uma vez constatada a situação de execução insatisfatória das verbas de investimento público, o responsável deve ser ouvido para prestar os esclarecimentos necessários. Nesse momento, ele pode demonstrar, inclusive, que as dotações foram contingenciadas, não estando à sua disposição gastá-las em suas finalidades. Nesse caso, afasta-se a sua responsabilidade e a questão deve ser remetida para as contas de governo (caso ainda não tenham sido objeto de parecer prévio). Outra justificativa que o eximiria de responsabilidade seria, por exemplo, a frustração de receita destinada exclusivamente a fazer face à despesa não realizada, como no caso da não ocorrência de repasse de recursos de outro ente da Federação para a finalidade em foco.¹⁸⁸

Por outro lado, uma vez constatada a disponibilidade de recursos para a Pasta e não tendo o gestor apresentado motivos plausíveis para a não realização da despesa com investimentos, necessária para a promoção dos direitos fundamentais, caberá a emissão de algum juízo de reprovabilidade pelo Tribunal de Contas acerca da omissão. Mas qual seria o juízo adequado?

Uma linha mais dura de encaminhamento (a qual não seria de todo desarrazoada, tendo em vista a gravidade do tema, que envolve o respeito a colunas centrais de sustentação da CF/88) seria o julgamento pela irregularidade das contas, em decorrência de graves falhas operacionais no implemento das políticas públicas. O outro extremo é o que já costuma acontecer hoje – julgamento regular das contas (desde que não haja outras ocorrências), considerando o caráter meramente autorizativo do orçamento.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Cabe lembrar que as prestações de contas de gestão dizem respeito a atos de ordenação de despesa e de execução administrativa ordinária. Aqui há um efetivo julgamento pelos Tribunais de Contas, conforme o art. 71, II, da CF/88.

¹⁸⁸ É necessário, outrossim, analisar se o gestor da prestação de contas, de alguma forma, deu causa à não efetivação do repasse de outro ente, deixando de apresentar projetos exigidos para o aperfeiçoamento do ajuste, por exemplo. Tal situação configuraria desídia e implicaria sua responsabilização pela não realização da política pública.

¹⁸⁹ A Lei Orgânica do TCU, a qual costuma servir de paradigma para as leis orgânicas dos demais Tribunais de Contas do país, em seu art. 16, estabelece três tipos de julgamento para as contas de gestão: regular (quando as contas expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável), regular com ressalva (quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de

Uma solução intermediária seria, pelo menos, apontar essa questão como ensejadora de ressalvas às contas, com determinação para que o gestor, nos exercícios seguintes, envide esforços para que o problema seja equacionado, sob pena de, em reincidindo na mesma omissão, as suas contas poderem ser julgadas irregulares.¹⁹⁰ Essa solução tem a vantagem de, sem deixar de levar a sério os direitos fundamentais e objetivos da República (uma vez que o problema é ressaltado e as próximas contas podem ser reprovadas por esse motivo), promover uma espécie de transição não traumática entre o entendimento atual, extremamente leniente com essa prática inconstitucional, e um novo entendimento no qual essa omissão é reputada grave e merece receber a devida justificativa por parte dos gestores públicos.

5.2.1.2.3 Os relatórios resumidos de execução orçamentária e o acompanhamento concomitante do nível de execução dos investimentos (controle efetivo das razões do contingenciamento)

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada no chamado Consenso de Washington, o qual preconizava a adoção de medidas de controle fiscal por parte dos países com dívidas perante os organismos creditícios internacionais. Pode-se dizer que o principal objetivo da norma é a obtenção de *superavits*, mediante a adoção de práticas de disciplina fiscal: controle dos gastos com pessoal, do endividamento.

Muitas críticas foram (e ainda são) dirigidas à LRF, acusando-a de contribuir para o sufocamento da atividade econômica. Os economistas controvertem sobre a relação entre rigidez fiscal e desenvolvimento. Sem pretender alcançar uma resposta definitiva para a intrincada querela, cuja profundidade escapa ao objeto deste trabalho e, inclusive, nosso ramo de expertise, por ora, basta assentar que, no nosso ponto de vista, há boas razões para defender a existência de normas de controle fiscal. Elas garantem que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável do ponto de vista econômico e financeiro, servindo de instrumento de resguardo para as gerações

natureza formal de que não resulte dano ao Erário) e irregular (nas seguintes situações: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos).

¹⁹⁰ A Lei Orgânica do TCU preconiza que o descumprimento de determinação aposta em contas de gestão pode levar ao julgamento irregular das contas (BRASIL, 1992, art. 16, § 1º).

futuras. Com efeito, dentro de um ambiente de recursos escassos, as escolhas dos gastos a serem feitos hoje têm que levar em conta os efeitos para as gerações vindouras.

Assim, pensamos que as críticas dirigidas às normas que promovem o controle fiscal devem ser direcionadas ao seu mau uso, ou ao exagero nas medidas de austeridade. De fato, a obtenção de *superavit* não é elencada como um dos objetivos constitucionais a serem perseguidos. Porém, a responsabilidade fiscal pode ser vista como um instrumento para a construção de uma nação livre, justa e solidária. Reforce-se que a solidariedade, inclusive, deve ser observada em relação às futuras gerações.

Assim, deve-se tomar a responsabilidade fiscal, não como um fim em si mesmo, mas como um meio para a promoção dos objetivos da República. O que se deve ter cuidado é para que essa equação meio/fim se mantenha equilibrada. A busca pelos objetivos da República deve se dar em balizas sustentáveis, de molde a que sejam alcançados de forma constante e consistente. Por outro lado, a preocupação com a responsabilidade fiscal não pode ser tão elevada ao ponto de sacrificar a promoção desses mesmos objetivos.

Tendo como norte a diretriz de que a responsabilidade fiscal deve ser um meio para o atingimento dos objetivos constitucionais, checaremos agora se é possível extrair aplicações da LRF que se enquadrem nessa perspectiva. Vale dizer, a LRF conduz a uma situação de transformar a responsabilidade fiscal em um fim em si mesma, ou ela pode servir de instrumento para a implementação dos objetivos da República e dos direitos fundamentais?

Pois bem. No capítulo 3, verificamos que uma das causas da baixa execução orçamentária dos investimentos públicos é o mau uso, ou uso arbitrário (sem o oferecimento de razões aceitáveis que o embasem) do instituto do contingenciamento, previsto no art. 9º da LRF. Como vimos naquela oportunidade, via de regra, o Executivo federal realiza, logo nos primeiros meses do exercício financeiro, uma espécie de contingenciamento prévio, o que impede os gestores das pastas de governo de irem implementando as despesas tal como é previsto na LOA, sendo os recursos liberados de forma não racional (ou não criteriosa¹⁹¹) ao longo do exercício,

¹⁹¹ Como visto no capítulo 3, a dinâmica das liberações é fortemente influenciada pelo jogo político marcado pelo presidencialismo de coalizão, em detrimento da obediência a um cronograma racionalmente concebido em conexão com as prioridades estabelecidas nas normas orçamentárias.

ocorrendo boa parte das liberações de dotações para investimento no final do ano, o que desvirtua o orçamento como ferramenta de planejamento. O que convém indagar é se a LRF dá realmente suporte a esse tipo de prática, ou se esta é decorrente de um mau uso dessa norma.

Analisando de forma sistemática o conjunto das regras previstas na LRF, parece-nos que a resposta se encaminha no sentido de que há um uso desvirtuado desta lei. Começemos por focar o art. 9º, o qual prescreve a possibilidade de contingenciamento:

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

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. (BRASIL, 2000, art. 9º, § 1º).

Da leitura atenta do dispositivo, verifica-se que o contingenciamento deve ocorrer de forma condicional, na seguinte fórmula: se “A”, deve ser “B”, onde “A” é: “verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal”; e “B” é o próprio contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira). Ademais, complementando a fórmula: em ocorrendo “B”, ele deve se dar conforme “C” (critérios fixados pela LDO).

Assim, parece evidente que o contingenciamento só pode ocorrer se verificada a condição de frustração potencial da receita. Ou seja, se o comportamento da realização da receita levar ao convencimento de que ela não suportará o cumprimento das metas fiscais. Fora dessa situação, o contingenciamento é ilegal e, uma vez que compromete a realização dos investimentos necessários para a consecução dos objetivos da República e implementação dos direitos fundamentais (como demonstramos no capítulo 2), é incompatível com a Constituição. Portanto, a interpretação e aplicação que usualmente o governo federal vem dando ao art. 9º da LRF está fora das possibilidades albergadas pela Constituição.¹⁹²

¹⁹² Nesse mesmo sentido, ver Scaff (2018, p. 360), Oliveira (2014, p. 466) e Weder de Oliveira (2015, p. 403).

O art. 53, § 2º, da LRF, ao seu turno, impõe o dever de apresentar justificativas para a limitação de empenho e para a frustração de receitas.¹⁹³ Diga-se, ademais, que a mera alegação de que a receita não comportará a realização das despesas não é suficiente para a realização do contingenciamento. É preciso que essa motivação esteja amparada em dados e, portanto, possa ser controlável, seja pelos Tribunais de Contas, seja pela sociedade de uma forma geral.

Prosseguindo na análise do art. 9º da LRF, verificamos que o seu parágrafo 1º estabelece a necessidade de recomposição das dotações contingenciadas tão logo se verifique o restabelecimento das receitas. Assim, o que se verifica é que há todo um cuidado da referida lei no sentido de que o contingenciamento não se dê de forma arbitrária. Senão vejamos: só pode ocorrer se se verificar frustração de receitas que ponham em risco o atingimento das metas fiscais; deve ser justificado; as limitações devem ocorrer seguindo parâmetros da LDO; observando-se o restabelecimento das receitas, as dotações contingenciadas devem ser proporcionalmente restabelecidas; há despesas que não podem ser contingenciadas (art. 9º, § 2º).

O conjunto de diretrizes acima constitui o regime jurídico do contingenciamento. Há boas razões para supor que, uma vez sendo rigorosamente obedecido, o contingenciamento se dará de forma racional, propiciando uma execução razoável das despesas de investimentos, especialmente as voltadas para o atingimento dos objetivos constitucionais. O que constatamos, por outro lado, é um desvio, na prática, em relação ao regime legal, o que tem grande contribuição para o problema que apontamos ao longo do presente trabalho. Como noticia Weder de Oliveira (2015, p. 760), o disposto no § 1º do art. 9º da LRF tem sido ignorado no âmbito da União:

E quanto ao que dispõe o § 1º do art. 9º, tem sido aplicado tão somente para previsão da distribuição do contingenciamento entre os Poderes e instituições autônomas, tal como demonstrado no relatório de avaliação relativo ao 5º bimestre de 2011 [...]

A regra do art. 9º, § 1º, da LRF tem sido solenemente ignorada (ou se é observada, não tem havido diligência em demonstrar seu cumprimento nos relatórios bimestrais de avaliação) no que se refere à ampliação de limites de empenho para os órgãos e unidades orçamentárias expressamente submetidos à limitação nos decretos bimestrais.

¹⁹³ “Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a: [...]. § 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas: I - da limitação de empenho; II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.” (BRASIL, 2000, art. 53, § 2º, I e II).

Podemos argumentar, em sentido contrário, que a execução do orçamento tal como é aprovado pelo Legislativo seria inviável, uma vez que apresenta uma série de deturpações introduzidas por este Poder, sendo a mais evidente a superestimação de receitas para dar guarida às emendas parlamentares.¹⁹⁴ Dessa forma, o cumprimento exato da programação estabelecida na LOA conduziria a uma situação indesejável de desequilíbrio nas contas públicas.

O argumento é robusto, sendo, inclusive, um dos principais motivos pelos quais não defendemos o orçamento impositivo.¹⁹⁵ Pensamos, entretanto, que se trata de um obstáculo contornável pela via da argumentação. O chefe do Executivo deve expor essa motivação no momento do contingenciamento, mostrando dados que comprovem a alegada superestimação da receita e a conseqüente necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. Tal argumentação será submetida ao debate público, sendo utilizada para a avaliação do governante, seja na emissão de parecer prévio e julgamento de suas contas de governo, seja servindo de base para a formação do convencimento do eleitor no momento do sufrágio.

O que não se pode tolerar é que, sob o entendimento de que as coisas não podem ser de outro jeito, adote-se a solução simplista de realizar um contingenciamento prévio e geral, que desconsidera em grande medida o que foi aprovado na LOA, realizando as liberações das dotações seguindo critérios opacos e, por isso mesmo, arbitrários, mais voltados a turbinar a primazia do Executivo no jogo do presidencialismo de coalizão, em detrimento da realização dos objetivos constitucionalmente definidos.

Nossa perspectiva é de que, ao seguir rigorosamente o regime legal, todas essas questões venham à baila, sendo submetidas ao debate público. À medida que isso vai acontecendo, como que numa espiral virtuosa, ao passo em que as motivações para o contingenciamento vão ficando expostas, a população vai tomando contato com elas e aumentando a cobrança para adequar a execução orçamentária aos fins constitucionais. Com isso, a tendência é de que se aumente o grau de implementação destes fins, o que, por sua vez, contribui para incrementar a autonomia dos cidadãos, que passam a ter mais conhecimentos e condições de cobrar a realização de seus direitos.

¹⁹⁴ Ver 3.1.2.1.

¹⁹⁵ Ver 4.3.

Se constatamos que a LRF já prevê um regime jurídico para o contingenciamento, é preciso, para se poder dar início a essa espiral virtuosa, que se investigue o motivo pelo qual ele não é obedecido. Nesse ponto, é fundamental que os Tribunais de Contas, principais guardiões da aplicação da LRF, realizem essa checagem. Analisemos um exemplo no âmbito da União, no exercício financeiro de 2010¹⁹⁶, no qual houve o maior crescimento do PIB brasileiro no século atual (7,5%) (G1, 2011).

Nesse exercício, o TCU, mediante o relatório de acompanhamento (RACOM) TC 013.811/2010-0 (BRASIL, 2011b), realizou o monitoramento da execução orçamentária (de janeiro a maio de 2010), objetivando verificar, dentre outros pontos, a conformidade da execução de restos a pagar, as prioridades e metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o contingenciamento orçamentário e financeiro e o comportamento do resultado primário. Nessa oportunidade, apontou alguns achados importantes:

- Dos R\$ 103,56 bilhões destinados às ações prioritárias previstas na LDO, apenas R\$ 38,7 bilhões, 37,4%, foram empenhados até 31 de maio de 2010 (BRASIL, 2011b, p. 10).
- No tocante às ações categorizadas como prioritárias, o Ministério da Saúde, que possui o maior volume de recursos destinados a esse tipo de ações, apresentou 20,6% de ações sem empenho e 50% de ações com execução maior do que zero e até 25% e apenas 2,9% de ações com execução entre 75% e 100%, sendo que 48,4% da dotação foram empenhados até 31 de maio (BRASIL, 2011b, p. 12-13).
- Em que pese a média dos contingenciamentos ter sido próxima de 17%, boa parte dos órgãos/unidades orçamentárias teve contingenciamento superior a um quarto dos recursos. Em cinco deles o volume contingenciado ainda permaneceu acima de 50%. Se compararmos com outros exercícios, o forte contingenciamento em Ministérios como Cultura, Esporte e Turismo é recorrente, o que prejudica qualquer planejamento orçamentário que se pretenda fazer quando da elaboração da proposta orçamentária (BRASIL, 2011b, p. 20).

¹⁹⁶ A razão da escolha desse exercício, em específico, deve-se ao fato de, em sendo um ano de forte crescimento econômico, enfraquece-se o argumento de que eventual baixa execução orçamentária de investimentos públicos decore de fatores de queda da atividade econômica.

- Por outro lado, de acordo com critérios estabelecidos pela LDO vigente à época, a meta de *superavit* primário seria de R\$ 15,9 bilhões, sendo, dessa forma, superada pelo Governo Central, que obteve resultado primário positivo de R\$ 22,3 bilhões (BRASIL, 2011b, p. 26).

Em suma, o que se constatou da leitura do mencionado relatório é que, não obstante o atingimento com sobras do *superavit* primário, nos moldes fixados na LDO vigente, o contingenciamento realizado apresentou tendência de prejudicar o resultado de programas, inclusive considerados prioritários. Tal fato, entretanto, não mobilizou o TCU a emitir o alerta previsto no art. 59, § 1º, V, da LRF.¹⁹⁷ Releva destacar, confirmando a tendência ora apontada, que, quando da emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República atinentes ao exercício de 2010, o próprio TCU apôs, como ressalva, o baixo percentual de execução de vinte por cento das ações relacionadas como prioritárias no Anexo I, Prioridades e Metas, da Lei 12.017, 12 de agosto de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010), que receberam dotação orçamentária (BRASIL, 2011d, p. 478). Asseverou a Corte de Contas federal (BRASIL, 2011d, p. 473):

É de relevo registrar que, independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado ao longo dos anos significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Diante dos dados e argumentos desenvolvidos, podemos responder à indagação proposta no início do tópico. Do ponto de vista estritamente jurídico, é possível afirmar que a LRF instituiu um regime jurídico do contingenciamento que prevê mecanismos que permitem calibrar a busca do *superavit* como um meio para o atingimento dos objetivos constitucionais. A fixação da meta fiscal é realizada na LDO, cabendo aos representantes do povo o debate da proporcionalidade da equação meio/fim para a busca do *superavit*.

Entretanto, para que a LRF sirva ao propósito constitucional, é necessário que os órgãos de controle atuem de forma criteriosa e tempestiva no sentido de que

¹⁹⁷ Em verdade, a decisão foi proferida em maio de 2011, quase um ano após o período analisado (janeiro a maio de 2010). A demora na análise dos relatórios de execução orçamentária, por si só, já inviabiliza o papel do Tribunal na emissão dos alertas previstos no art. 59, § 1º, da LRF.

seja cumprido o mencionado regime jurídico do contingenciamento. Para tanto, parece válida a utilização do alerta previsto no art. 59, § 1º, V, da LRF:

Art. 59 [...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...]

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (BRASIL, 2000, art. 59, § 1º, V).

Entendemos que esse alerta pode ser dado no caso de constatação de baixa execução orçamentária de investimentos, especialmente os voltados para a concretização dos direitos fundamentais e objetivos da República.¹⁹⁸ Pode-se objetar que o alerta não constitui uma sanção e, portanto, não será suficiente para conduzir o chefe do Executivo à realização dos investimentos. Não obstante, o sinal dado tem o condão de colocar luzes imediatas sobre o problema, fomentando, concomitantemente, o controle social. Ademais, uma vez emitido o alerta e quedando-se inerte o governante em envidar esforços para resolver a questão, ou, pelo menos, em apresentar uma justificativa aceitável para tanto, a matéria tende a ganhar um juízo de reprovabilidade maior quando da análise do parecer prévio das contas de governo.

De uma certa forma, esse tipo de solução já era sinalizada por Giacomoni (2012, p. 298):

A outra sugestão que, igualmente, só deveria ser cogitada após cuidadosa avaliação quanto a sua oportunidade e, especialmente, quanto à existência de efetiva capacidade de acompanhamento da execução orçamentária por parte do Poder Legislativo seria a maior ingerência deste na formulação da programação financeira de desembolso, função legal e tradicionalmente afeta ao Poder Executivo.

Nesse sentido, conforme detalhamos aqui, o Tribunal de Contas, nesse caso em atuação tipicamente auxiliar do Legislativo, pode aperfeiçoar os controles sobre o contingenciamento, nos termos acima expressos, subsidiando tanto o Parlamento quanto a sociedade em geral sobre eventual distorção nos níveis de execução orçamentária dos investimentos. Corroborando esse entendimento, a norma que estabelece a competência do Congresso Nacional para o julgamento das

¹⁹⁸ No já mencionado relatório de acompanhamento da execução orçamentária de 2010, a unidade instrutiva do TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) sugeriu a emissão do alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF, tendo em vista a situação de não aplicação de no mínimo 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, o qual, entretanto, não foi encampado pelo colegiado deliberativo.

contas de governo também lhe prescreve o poder-dever de “[...] apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (art. 49, IX, CF/88).

Destarte, é perfeitamente defensável que o Tribunal de Contas, quando da análise do RREO, em verificando que a execução dos investimentos ocorre abaixo do planejado, emita o alerta ao Executivo com base no art. 59, § 1º, V, da LRF.

Os cidadãos poderiam, inclusive, fazer uso dessas informações para atuar com maior efetividade nas audiências públicas previstas no art. 9º, § 4º, da LRF, ao passo que o Legislativo teria um excelente material para nele se debruçar, especialmente por ocasião do julgamento das contas de governo (sem prejuízo de outros mecanismos de embate político ao longo do exercício). Reforçando a importância do efetivo acompanhamento desses relatórios, expressa Torres (2014, p. 411):

Nesse propósito, é necessária uma permanente atenção com o controle de exercícios anteriores ou em execução. Veja-se, por exemplo, a exigência constitucional do art. 165, § 3º, segundo a qual “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido de execução orçamentária”. Tanto este demonstrativo quanto a maioria dos relatórios exigidos pela LRF são documentos significativos, mas nem sempre assumidos com rigor de critérios, quando deveriam motivar cuidadoso controle parlamentar, em sentido construtivo, para a otimização dos resultados. E não é só aqui que esse problema persiste. Recentemente, na França, surgiu a expressão *budgetisation axée sur la performance*, a aludir à necessidade do melhor controle desses relatórios como resultados de objetivos, ou seja, para atingir performance orçamentária (orientada segundo resultados).

O que se propõe é que, ao tema da baixa execução em investimentos públicos, seja conferido o devido destaque pelo controle externo, ultrapassando o paradigma limitado à análise do cumprimento das metas de resultado primário e nominal, passando a abarcar também o do cumprimento razoável das despesas previstas para a implementação dos programas governamentais. Esses relatórios, com ênfase também nesse aspecto, podem servir de propulsores para o debate público bem informado sobre até que ponto a busca de resultados fiscais favoráveis serve aos objetivos constitucionais ou, se, ao contrário, estes são sacrificados em nome daqueles.

5.2.1.2.4 A necessária análise dos resultados da gestão

Como já enfatizamos, nosso principal objetivo é encontrar um caminho de solução para o problema da baixa execução orçamentária de dotações de

investimentos públicos. Ao propormos mecanismos de fortalecimento do controle externo acerca da execução desse tipo de despesas, uma preocupação pode surgir: tal cobrança maior pela execução orçamentária não pode gerar uma situação de “corrida para gastar”, a fim de evitar eventual responsabilização jurídica ou política, descompromissada com a efetividade dos dispêndios?

A indagação é, sem dúvida, pertinente e merece nossa atenção no momento. Em primeiro lugar, ainda que o papel do controle se limitasse à quantificação do montante executado nas dotações (logo adiante veremos que vai ou deve ir além), temos boas razões para inferir que seria um ganho em relação ao modelo que se tem hoje. Com efeito, na prática atual, o orçamento, que deveria ser a principal norma infraconstitucional do País (repetindo, mais uma vez aqui, a feliz imagem de Ayres Britto), é por muitos considerado uma mera peça de ficção, o que constitui quase uma fraude contra o sistema democrático, pois se deixa de gastar naquilo que os representantes eleitos aprovaram como prioridade.

Ademais, como já abordamos, essa forma de tratar o orçamento é a mãe de vários vícios em nossa política, privilegiando uma relação pouco ética entre o Executivo e o Legislativo em detrimento do planejamento e racionalidade dos gastos públicos para o atingimento dos fins constitucionais. Em nosso entendimento, isso, por si só, já seria motivo para a adoção de uma nova perspectiva, ainda que com riscos de provocar um efeito colateral, no caso, uma aplicação sem maiores critérios das verbas públicas apenas para utilizar mais completamente a dotação e não ser repreendido pelo controle externo.

Por outro lado, cabe aqui ponderar acerca da real gravidade desse efeito colateral de, supostamente, haver uma gastança descompromissada para burlar os mecanismos de controle. Não se pode perder de vista o fato de que as dotações orçamentárias fixadas partem de um projeto encaminhado pelo próprio Executivo, havendo uma série de restrições para a aprovação de emendas parlamentares, especialmente as dispostas nos §§ 3º e 4º do art. 166 da CF/88:

Art. 166. [...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (BRASIL, 1988, art. 166).

Aqui, duas considerações podem ser feitas para amenizar o problema de um possível incentivo para um gasto realizado apenas para satisfazer o controle. Presente o risco de serem aprovadas emendas indevidas e, sabendo da necessidade de prestar contas acerca da escolha de não gastar totalmente as dotações, é também razoável que tal fato gere o efeito de o Executivo ser mais atuante no processo legislativo orçamentário, participando mais ativamente do debate político no momento da aprovação do orçamento. Pela praxe atual, simplesmente, não há tanto zelo político do governo nesse procedimento, uma vez que o governante sabe que pode “discrecionariamente” contingenciar as dotações, sem maiores consequências.

Assim, considerando que o controle externo seria mais rígido no tocante à execução orçamentária deficiente, a norma de orçamento, por outro lado, tenderia a ser mais precisa, o que, de certo modo, enfraquece a preocupação inicial apontada. Ademais, não propomos aqui a execução integral obrigatória de todo o orçamento, mas tão só, a necessidade de justificativa no caso de não realização dos gastos previstos. Se, por exemplo, o orçamento aprovado for irrealista, o governante pode demonstrar argumentativamente que tinha razões para contingenciar.

Dessa forma, sendo o orçamento aprovado mais fiel ao que planejou o Executivo, a sua execução integral (ou, pelo menos, aproximada) tende a ser mais comum e natural. Ora, se a previsão das receitas e despesas é proposta pelo próprio Executivo; se, como dissemos, a tendência é uma maior participação deste Poder na manutenção do projeto elaborado e, por fim, se é possível demonstrar argumentativamente no processo de contas que a execução não foi integral por motivos justificáveis (como a não concretização da estimativa de receitas), pensamos que os estímulos para uma execução “às pressas” não são assim tão fortes quanto podem parecer a princípio.

Porém, ainda que minimizado, esse risco existe e deve ser combatido. E a melhor forma de fazê-lo é incrementando a análise de resultados no processo de contas. Vale dizer, a análise não deve ser apenas quantitativa, mas também qualitativa. A ênfase que temos dado na verificação do percentual de execução

orçamentária das despesas de investimento (que hoje não costuma ser analisada) é apenas um bom ponto de partida para a discussão e, por si só, já constitui um avanço em termos de fiscalização e promoção dos objetivos constitucionais em relação ao que é praticado atualmente. Mas é importante que se avance para a análise dos resultados. Não se trata aqui de nenhuma novidade em nosso ordenamento jurídico, como bem ressalta Torres (2014, p. 411):

Para comprovar que essa exigência de *performance financeira* na legislação brasileira não é nova, mas algo coerente com a Constituição, quanto ao controle das *despesas*, o art. 74, nos seus incisos I e II, da CF, exige que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; e II) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à *eficácia e eficiência*, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e, no que tange às *receitas*, o art. 52, XV, estabelece a competência do Senado Federal para avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Somados esses dispositivos com o art. 37, que consagrou o princípio da eficiência na Administração Pública como princípio fundamental, patente que a instauração de controles do orçamento por “resultados” (*performance*) sempre existiu. Falta a atitude de execução firme e qualificada, inclusive quanto às metas, programas e objetivos, no que sua impositividade é plena.

Em sintonia com Torres (2014), verificamos que, nesta seara, é necessária uma mudança de atitude pelos Tribunais de Contas e Parlamentos, no sentido de exercer o controle externo em sua plenitude, o que inclui a análise das entregas realizadas pelo Poder Público em relação àquilo que propôs em seu planejamento. É bem verdade que os Tribunais de Contas realizam uma série de auditorias operacionais em programas de governo. Tais procedimentos têm por objetivo dissecar a eficácia e eficiência de políticas públicas e programas de governo específicos.

O que ora propomos, entretanto, é que os Tribunais de Contas, para além das auditorias operacionais, elaborem metodologias de análise de resultados nas próprias contas de governo, as quais, como já frisamos, são locais privilegiados para o debate público bem informado acerca da execução orçamentária.

Não se trata de utilizar as contas de governo para a realização de auditorias. Com efeito, partindo dos próprios dados constantes do planejamento realizado pelo Executivo, o Tribunal conferirá se os objetivos e metas pelo governante mesmo traçados foram atingidos ao longo do exercício. Obviamente, devem ser

desenvolvidos mecanismos de aferir a fidedignidade das informações prestadas pelo gestor quanto ao cumprimento das metas.¹⁹⁹ Os governantes devem ser instados a criar sistemas de acompanhamento de execução física das metas previstas nas normas orçamentárias e, onde já existirem, sua correta operacionalização deve ser avaliada em auditoria específica, de forma a garantir a fidedignidade dos dados ofertados nas contas de governo.

Outrossim, deve o Tribunal de Contas instar o governante a promover a necessária conexão entre o PPA, a LDO e a LOA, de forma que a previsão de despesas anual esteja em consonância com a programação de médio prazo do PPA, possibilitando ao Tribunal e à sociedade avaliarem o ritmo de atingimento das metas estabelecidas e a própria eficiência do gasto. Tudo isso, naturalmente, sem embargo de os TCs continuarem realizando auditorias operacionais pontuais em programas e ações selecionados.

Na verdade, o que propomos é aproveitar a visibilidade e as possibilidades discursivas do processo de prestação de contas de governo, abrangendo a emissão de parecer prévio e o julgamento das contas pelo Legislativo, para abarcar, com a ênfase merecida, a questão da execução orçamentária das despesas de investimentos públicos em conexão com o cumprimento das metas físicas estabelecidas no planejamento, especialmente as mais diretamente voltadas para a consecução dos objetivos da República.²⁰⁰

Não custa repetirmos que, no processo de prestação de contas de governo, o Tribunal de Contas emite um parecer técnico, cujo objetivo é subsidiar o julgamento eminentemente político do Legislativo correspondente. Mas o parecer prévio, do ponto de vista do diálogo entre as instituições, é uma peça de fundamental importância, pois impulsiona o debate público sobre o desempenho do Governo no cumprimento de suas propostas. Trata-se de uma fonte de informação preciosa, na qual, para além do

¹⁹⁹ Auditorias por amostragem, em processos apartados, por exemplo.

²⁰⁰ Nesse sentido, Locken (2018, p. 244-245) noticia importante iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o qual, a partir de um projeto-piloto abrangendo as contas de 33 municípios referentes ao exercício 2016, passou a incluir na análise os seguintes eixos: o do compromisso político, o do planejamento orçamentário e o das políticas públicas. O primeiro diz respeito à responsabilização do governo em decorrência do pacto celebrado na disputa eleitoral, incluindo os planos de governo apresentados e registrados no TSE quando da candidatura. Sob o segundo eixo, inclui-se a avaliação das ações previstas no Plano Plurianual, verificando o percentual da sua execução orçamentária. Já no que toca ao terceiro eixo, analisa-se a qualidade dos gastos públicos no que toca à efetivação das políticas públicas, como, por exemplo, o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Saúde.

Parlamento, a sociedade civil pode se apoiar para tecer sua análise crítica acerca do exercício do mandato do chefe do Executivo.

Se, por um lado, é possível que se aponte essa atuação do Tribunal de Contas como de pouca força institucional, uma vez que não cabe, nesse momento, a aplicação de sanções na tentativa de conduzir o governante ao desempenho adequado, apresenta, de outra parte, algumas vantagens. Primeiramente, trata-se de um controle pouquíssimo invasivo em relação às competências do Executivo. É que o Tribunal aqui está avaliando o governo segundo critérios estabelecidos por ele mesmo em seu planejamento. Não está determinando “o que” deve ser feito, muito menos “como” deve ser feito, mas apontando, de forma técnica, que não foi feito o que se programou.

Em segundo lugar, a intervenção do Tribunal nos moldes aqui preconizados, malgrado não sancionatória, leva devidamente a sério o princípio democrático, inclusive em sua vertente discursiva. Em um ambiente de liberdade de expressão plena, inclusive com garantia de imprensa livre, a informação de que o governante manteve reservas de recursos, deixando de realizar investimentos necessários para promover os objetivos republicanos e direitos fundamentais, induz o debate público nas mais variadas instâncias civis. Para além do processo de contas, o governante terá que apresentar suas razões publicamente, tentando convencer a sociedade de que fez as melhores escolhas. E será “julgado” por isso.

Ademais, essa informação também tende a promover o debate no âmbito do Legislativo, que é o órgão responsável pelo julgamento das contas. Aqui, como já defendemos, deve o governante ter novo espaço para apresentar suas razões, bem como devem também ocorrer audiências públicas para debater o desempenho governamental. Embora se possa argumentar tratar-se de um julgamento político, frisamos que ele é, na verdade, preponderantemente (e não exclusivamente) político, posto que municiado por uma peça técnica – o parecer prévio do TC.

Assim, mesmo que disponha de maioria capaz de determinar a aprovação de suas contas, não se pode desprezar o ônus político e argumentativo de ultrapassar a peça técnica que porventura houver exposto um péssimo desempenho governamental em áreas essenciais. Destarte, a ênfase na abordagem desses pontos nas contas de governo, embora aparente ser uma via fraca de *enforcement* dos objetivos constitucionais, é uma forma de controle que aposta na evolução das

virtudes democráticas, ao mesmo tempo em que as promove, em uma verdadeira espiral virtuosa.

De outra parte, da mesma forma que propusemos a análise do nível de execução orçamentária nas prestações de contas de gestão, também entendemos cabível a análise do alcance dos resultados programados nessa seara. Com efeito, entendemos salutar que os Tribunais incluam nas suas matrizes de análises das contas dos gestores públicos a averiguação acerca do cumprimento das metas e objetivos por eles planejados. Nesta análise, devem ser garantidos os princípios processuais constitucionais do contraditório e da ampla defesa, podendo o gestor apresentar suas justificativas para eventual mau desempenho. Não custa lembrar que esse tipo de análise encontra guarida na própria Constituição, quando prescreve que o controle externo também se ocupa do aspecto da legitimidade²⁰¹, enfocando, dentre outros, o aspecto operacional.

Nesse sentido, digna de nota é a mudança de paradigma na análise das prestações de contas de gestão veiculada pela Decisão Normativa nº 170/2018, a qual estatuiu, no âmbito do TCU, um novo modelo de apresentação e análise das contas – o Relato Integrado. Conforme se extrai do documento “Relatório de Gestão na Forma de Relato Integrado – Evolução da Prestação de Contas” (BRASIL, 2018d), este novo modelo adota a sociedade como destinatária primordial, devendo ser redigido de forma concisa e abrangente, em linguagem voltada para o cidadão e com foco nos resultados alcançados, garantindo a transparência, a credibilidade e a utilidade das prestações de contas (CARREIRO, 2018, p. 3).²⁰²

Por fim, cabe uma palavra acerca da responsabilização do gestor imediato quando não atinge os resultados previstos nos instrumentos de planejamento. Como já tivemos a oportunidade de explanar, no processo de prestação de contas de gestão, o Tribunal efetivamente realiza um julgamento. Não é nosso objetivo aqui indicar que tipo de julgamento devem os Tribunais proferir, tendo em vista a questão da não

²⁰¹ Podemos entender o cumprimento daquilo que se propôs como uma vertente da atuação pública legítima.

²⁰² Para se ter uma ideia da maior simplificação das informações dispostas nesse novo modelo de prestação de contas, o Relato Integrado piloto, as contas do Ministério da Fazenda entregues em 2018, foi composto de apenas um relatório, com 176 páginas, enquanto que, em 2017, seguindo o modelo antigo, foram entregues pela mesma unidade 43 relatórios, totalizando aproximadamente 1800 páginas. “Por ser um documento conciso e abrangente, o relatório integrado se concentrou, apenas, nas informações que afetam, de maneira significativa, a capacidade de o ministério gerar valor” (BRASIL, 2018d, p. 16).

execução das metas físicas previstas nas normas orçamentárias. Como, tradicionalmente, as formas de julgamento se limitam a regular, regular com ressalva e irregular, pensamos que, de uma forma geral, se ficar demonstrado que a não execução das metas previstas se deu por falta de zelo do gestor, no mínimo, essas contas merecem receber ressalva, sem prejuízo de determinação ao responsável no sentido de que promova as medidas ao seu alcance para efetivar a dotação ao seu dispor. Esse tipo de comando, como já dissemos alhures, é importante porque, como preconiza a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), costumeiramente adaptada para os demais Tribunais de Contas, o descumprimento de determinação poderá dar ensejo ao julgamento irregular da prestação de contas seguinte.²⁰³

Destarte, mesmo não sendo punido de imediato, o gestor público tem condições de adequar os rumos de sua administração, de sorte a não ter suas contas julgadas irregulares em exercícios posteriores. Essa sugestão de julgamento tem a vantagem de viabilizar uma transição razoável da forma atual de encarar o tema (ignorando-o quase completamente) para uma desejada situação de cumprimento adequado do planejamento, dando condições dos gestores se adaptarem aos novos entendimentos, o que, aliás, é preconizado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.²⁰⁴

²⁰³ A Lei Orgânica do TCU preconiza que o descumprimento de determinação aposta em contas de gestão pode levar ao julgamento irregular das contas (BRASIL, 1992, art. 16, § 1º).

²⁰⁴ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.” (BRASIL, 1942, art. 23).

6 CONCLUSÃO

- A lei orçamentária é uma regra que, para além de permitir a realização do gasto público, veicula um comando de proibição de que se gaste acima de um determinado valor para uma determinada despesa, o que, *a contrario sensu*, “autoriza” que seja realizado o gasto até aquele montante. Sua estrutura pode ser sintetizada na seguinte fórmula: “é proibido gastar além de X”; ou então: “é autorizado gastar somente até X”. Dessa forma, a norma orçamentária apenas autoriza que o gasto seja realizado até um determinado montante, mas, por si só, não determina que ele seja realizado. O comando para a realização do gasto é dado por outra norma.
- Se grande parte do orçamento é obrigatoriamente executada em decorrência dos comandos de outras normas, diz-se que se trata de um orçamento rígido, ou seja, com pouca margem de manobra para o governante. No Brasil, cerca de 90% do orçamento são de execução obrigatória, por força de obrigações constitucionais ou legais.
- Um sistema orçamentário é dito impositivo quando o governante não dispõe de liberdade para deixar de gastar uma determinada dotação orçamentária, o que se dá mediante a existência de uma norma geral (constitucional ou não), que determina a obrigatoriedade de realização completa do orçamento (podendo haver válvulas de escape, como a autorização do Parlamento para cancelar dotações, por exemplo).
- No Brasil, teoricamente, em razão do prescrito no art. 9º, *caput*, da LRF, as despesas só poderiam deixar de ser executadas caso a arrecadação não comportasse o atingimento das metas fiscais. Na prática, entretanto, observa-se que essa condição não é observada, comportando-se o orçamento como autorizativo.
- A EC 86/15 estabeleceu uma espécie de impositividade para alguns tipos de despesas, quais sejam, as resultantes de emendas parlamentares individuais. Entretanto, essa impositividade está vinculada a algumas exceções (não atingimento de metas fiscais e impedimentos de ordem técnica) e o seu contingenciamento não carece de autorização legislativa, o que nos leva a supor que o dispositivo receberá o mesmo tratamento que é dado ao art. 9º, *caput*, da

LRF. O mesmo raciocínio se aplica às emendas parlamentares de bancada, cuja obrigatoriedade de execução foi instituída pela EC 100/2019.

- As ECs 100 e 102/19, além de fixarem a obrigatoriedade de execução das emendas orçamentárias de bancada, em moldes semelhantes aos das emendas parlamentares individuais, estabeleceram um dever geral de execução das programações orçamentárias relativas a despesas primárias discricionárias, excepcionado no caso de impossibilidade técnica e risco de não atingimento das metas fiscais. Teoricamente, deu-se um grande passo rumo ao orçamento impositivo, uma vez que justamente as despesas primárias discricionárias é que são geralmente contingenciadas (como os investimentos públicos). Como, porém, o contingenciamento continua sem passar pelo crivo prévio do Parlamento (diferentemente do que ocorre nos EUA) e como há previsão de válvulas de escape, especialmente a não execução em razão de “impedimentos de ordem técnica”, a efetividade dessas normas em tornar o orçamento impositivo vai depender do entendimento e atuação dos órgãos de controle externo – Tribunal de Contas e Poder Legislativo.
- A atual prática orçamentária brasileira, calcada no entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo, não obstante os passos que vêm sendo dados rumo a um maior grau de impositividade, apresenta uma série de efeitos adversos: enfraquecimento do papel do Legislativo nas decisões alocativas e, por consequência, da própria democracia; enfraquecimento, ou até mesmo dizimação do caráter de planejamento das leis orçamentárias; reforço da cultura política criticável da barganha de apoio parlamentar em troca da liberação da execução de dotações; estímulo a um determinado tipo de corrupção, uma vez que há uma grande discricionariedade na realização das despesas; baixo nível de execução orçamentária das despesas de investimento público (o que pôde ser constatado por meio da análise de uma amostra abrangendo os últimos dez exercícios financeiros no âmbito do governo federal – 2009 a 2018).
- Estudos evidenciam que os investimentos públicos em infraestrutura melhoram a produtividade, contribuindo para a promoção do crescimento econômico com influência na redução das desigualdades sociais e diminuição da pobreza, sendo, portanto, vetor importante para o atingimento dos objetivos da República. Por outro lado, não é preciso muito esforço para concluir no sentido do impacto positivo dos investimentos específicos na promoção de direitos fundamentais. Com efeito, é

evidente que construção de casas, escolas, creches, postos de saúde, hospitais, reservatórios de água, abrigos, equipamentos de lazer, dentre outros, impactam diretamente na fruição dos direitos fundamentais sociais (art. 6º, CF/88). Ademais, restou evidenciada a forte conexão entre a promoção dos direitos fundamentais sociais do art. 6º da CF/88 e a busca pelo atingimento dos objetivos republicanos previstos no art. 3º da Carta Magna. Dessa forma, como, via de regra, não tem sido executado de maneira satisfatória o que foi previsto no orçamento para investimentos públicos, constata-se haver regressividade nos gastos públicos, para além da costumeiramente apontada regressividade na tributação.

- O princípio democrático também é severamente afetado pela prática orçamentária atual. Quando o orçamento realizado deixa considerável montante de parcelas sem serem aplicadas, o que está em jogo não é o mero descumprimento de uma lei, mas o desvirtuamento de escolhas democráticas fundamentais para a vida do País, as quais consubstanciam o próprio juízo ponderativo que o Legislador (com base na proposta do próprio Executivo) fez em termos de prioridades entre os vários princípios constitucionais.
- Se as normas constitucionais que estabelecem objetivos a serem perseguidos e direitos fundamentais a serem implementados, via de regra, dependem de gastos para a sua concretização; se há uma forte conexão entre a realização de investimentos públicos e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República; se a deliberação democrática dos representantes do povo no Parlamento acerca das prioridades alocativas em termos de investimentos públicos vem sendo subexecutada; logo, a conclusão a que se pode chegar é de que a atual prática orçamentária brasileira é afrontosa à CF/88.
- O controle judicial nessa seara, embora plenamente defensável, é insuficiente. Fixando-nos no exemplo da decisão do STF que determinou a liberação das verbas do FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional), atacou-se um contingenciamento específico, mas não a causa dos contingenciamentos. Dessa forma, há boas razões para supor que os motivos que levaram o Executivo a contingenciar tais recursos continuaram presentes. Em tal caso, sendo impossibilitado de manter o contingenciamento dos recursos do FUNPEN por determinação judicial, muito provavelmente teve que reforçar as limitações orçamentárias em outras áreas: saneamento, habitação, saúde, segurança etc. O controle externo exercido pelo

Legislativo e Tribunais de Contas, pelo menos em tese, apresenta condições de ser mais abrangente e efetivo.

- Apontar que o caráter autorizativo do orçamento é causa do baixo nível de execução orçamentária dos investimentos públicos, embora não seja falso, é insuficiente. Existe uma série de causas anteriores que provocam o desvirtuamento do planejado no orçamento. Nesse sentido, constatamos que há um *deficit* de racionalidade na elaboração dos contingenciamentos pelo Executivo Federal. Tal *deficit* se apresenta sob vários aspectos: descompasso dos Relatórios Bimestrais de Avaliação em relação aos Decretos de Contingenciamento; discrepância do percentual realizado da receita com o da execução das despesas discricionárias; não apresentação de critérios mediante os quais se disponibilizam os recursos financeiros para os variados órgãos, o que dificulta a execução do planejamento, dando margem ao jogo de barganha política e, inclusive, servindo de porta aberta à corrupção; concentração da execução das despesas de investimento no último mês do ano, o que prejudica ou inviabiliza o planejamento, além de aumentar o volume de restos a pagar de exercício anterior.
- A prática política institucional no Brasil engendrou um sistema de governabilidade complexo e peculiar, com reflexos claros na elaboração e execução do orçamento, ao qual se convencionou chamar “presidencialismo de coalizão”. Num ambiente de multiplicidade de partidos políticos e sem uma regulação mais criteriosa acerca da disciplina partidária, o controle do Executivo sobre a execução do orçamento tem sido um pilar importante para a manutenção da governabilidade. Em consequência disso, a função da lei orçamentária como instância de planejamento fica fortemente comprometida, pois as liberações dos recursos deixam de seguir uma pauta de prioridades racionalmente concatenadas para servir de objeto de barganha política. Outra vertente perniciosa desse sistema é a sua permeabilidade à corrupção. Por outro lado, a aprovação das emendas constitucionais 86/15 e 100/19 (complementadas pela EC 102/19), que tornaram obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada ao orçamento, não foi suficiente para reverter essa prática.
- Um fator relevante na produção do problema da baixa execução orçamentária dos investimentos públicos é a compressão sobre estes gerada pelas despesas obrigatórias. Cerca de 90% do gasto público são compostos por esse tipo de despesa, dentre as quais se destacam o pagamento de servidores públicos,

previdência e dívida pública. Estudos apontam que todo o esforço de contenção de gastos tem recaído sobre as despesas discricionárias, grupo ao qual pertencem os investimentos públicos, havendo uma verdadeira compressão sobre estes. Diante da margem de incerteza acerca da plenitude da arrecadação, o gestor tende a dar prioridade aos gastos obrigatórios, postergando a realização das despesas com investimentos, que acabam não sendo executados integralmente, além de se concentrarem no final do exercício, com graves prejuízos à qualidade do gasto público. Assim, paralelamente a uma cobrança por maior transparência e racionalidade na adoção dos contingenciamentos, é fundamental que se envidem esforços no sentido de conter a tendência de crescimento das despesas obrigatórias. Embora passíveis de críticas, a recém-aprovada reforma da previdência (EC 103/19), bem como as PECs 186/19 e 188/19, caminham nesse sentido.

- O Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/16, ao fixar um teto geral para os gastos públicos, sem promover medidas de contenção do crescimento das despesas obrigatórias, contribui para agravar a situação de compressão sobre os investimentos públicos. Conforme estudos da IFI, se nada mudar na trajetória de crescimento dos gastos obrigatórios, o teto dos gastos públicos fixados na nova regra constitucional será ultrapassado, sob pena de paralisação da máquina pública (*shutdown*). Portanto, o regime estabelecido pela EC 95/16 se nos apresenta como uma imposição de austeridade fiscal que não parece servir de meio para a concretização dos objetivos consagrados na Constituição. Um modelo alternativo interessante foi o adotado pelo Estado do Ceará (EC 88/16), em moldes bastante parecidos com os da União, mas com uma diferença essencial: o teto dos gastos se refere à despesa primária corrente, não abrangendo, portanto, despesas de capital, o que leva à descompressão dos investimentos.
- Mesmo com disponibilidade financeira, é possível que a realização dos gastos previstos não ocorra por algum tipo de deficiência na atuação do gestor responsável. Porém, diante do entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo, a questão da baixa execução orçamentária não vem sendo devidamente aprofundada. Há que se prescrutar, em cada caso concreto, se a baixa execução decorreu do contingenciamento dos recursos financeiros promovidos pelo chefe do Executivo, ou em razão de algum tipo de falha do gestor

responsável. No primeiro caso, a questão há de ser explorada no âmbito das contas de governo. No segundo, nas contas de gestão.

- Na análise comparativa com o modelo chileno, percebeu-se uma forte primazia do Poder Executivo ao longo do ciclo orçamentário. Um ponto interessante e que merece reflexão é a impossibilidade de o Parlamento elevar o gasto total da proposta orçamentária do Executivo, não podendo realizar reestimativa de receitas, como acontece no Brasil e é amplamente utilizado pelos nossos parlamentares para dar suporte às suas emendas individuais, bem como às de bancada. Outro ponto que merece reflexão, e que poderia influenciar positivamente a execução orçamentária dos investimentos, é a existência, no Chile, de uma Divisão de Avaliação Social de Investimento, órgão especializado em analisar tecnicamente todos os programas de investimento sob a ótica do custo-eficiência, subsidiando a decisão sobre a alocação dos recursos.
- Os Estados Unidos da América são o país paradigma mundial em adoção do orçamento impositivo. A solução adotada por lá, a partir do *Budget and Impoundment Control Act*, de 1974, fortalece sobremaneira o Parlamento na execução orçamentária, uma vez que cancelamentos ou adiamentos de realização de dotações devem ser submetidos previamente ao Congresso. Esse ponto é crucial, pois as recentes investidas brasileiras rumo a um maior grau de impositividade do orçamento, tornando obrigatórias as emendas parlamentares individuais e de bancada (ECs 86/15 e 100/15), não impõem a necessidade de submeter ao Congresso previamente a decisão do Executivo de retardar ou não realizar o gasto delas decorrentes. Esse detalhe põe em risco a própria efetividade das alterações constitucionais veiculadas.
- No decurso do século XXI, várias propostas de ementas constitucionais e projetos de lei foram apresentados com vistas a modificar a sistemática orçamentária brasileira. O grande debate tem sido em torno da questão do sistema autorizativo vs. impositivo. As propostas perpassam desde a adoção do sistema impositivo pura e simplesmente, até a atribuição de impositividade a alguns tipos de despesa. Nesse sentido, foram aprovadas as ECs 86/15 e 100/19 (complementadas pela EC 102/19), as quais veicularam a obrigatoriedade, observadas certas condições, de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada. Chama atenção a inclusão, pela EC 100/19, do § 10 do art. 165, o qual estabelece o dever geral de a Administração executar as programações orçamentárias. Submetida a uma série

de condicionantes e prescindindo de autorização prévia do Legislativo para a não execução, há fortes dúvidas se essa norma pode impulsionar, de fato, a execução obrigatória das despesas discricionárias, inclusive as de investimento.

- Pontos fora da curva no debate parlamentar são as recentes PECs 186 e 188/19, as quais se esquivam do tema do orçamento impositivo vs. autorizativo e buscam combater uma das principais causas que levam à compressão dos investimentos públicos: o crescimento dos gastos primários obrigatórios. Entretanto, trazem pontos extremamente polêmicos do ponto de vista político e até jurídico, como a redução de remuneração de servidores públicos. De outra parte, não atacam outros fatores que provocam o contingenciamento dos investimentos. Com efeito, não há qualquer discussão acerca da dinâmica da dívida pública (exceto estabelecer a sustentabilidade da dívida como parâmetro fiscal), nem sobre o sistema político-eleitoral, que contribui de forma importante para a utilização dos contingenciamentos como moeda de troca em busca de apoio político.
- A importação pura e simples do modelo impositivo de execução orçamentária norte-americano, sem buscar solucionar as questões que levam o Executivo a deixar de realizar as despesas de investimento previstas na lei orçamentária tem boas chances de conduzir a outros graves problemas, especialmente o descontrole fiscal e o imobilismo governamental. Por outro lado, há boas razões para antever que o caminho seguido de estabelecer a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada tende a promover uma pulverização danosa dos investimentos, os quais deixam de seguir um planejamento racional e concatenado. A tendência é a priorização de gastos eleitoreiros, alheios às reais necessidades e prioridades do País.
- A proposta doutrinária que entende que o ordenamento jurídico pátrio possui uma norma jurídica implícita de impositividade do orçamento em relação aos direitos fundamentais sociais, funcionando como norma-regra no que tange ao mínimo existencial, e norma-princípio no que o excede, embora tenha o mérito de levar devidamente a sério as normas constitucionais, especialmente os direitos fundamentais, merece reparos. Primeiramente, entendemos que a lei orçamentária proíbe que se gaste além de um montante em uma determinada ação, sendo autorizativa quanto à realização do gasto até o teto nela estabelecido. O que, na verdade, determina a realização dos gastos, são as demais normas do ordenamento, inclusive as constitucionais. Segundo, há uma dificuldade prática de

implementação, pois a determinação do que seja o mínimo existencial varia conforme as circunstâncias dos casos concretos. Terceiro, ao estabelecer a impositividade das normas orçamentárias ligadas a direitos fundamentais sociais, pode-se provocar o abandono de uma gama de interesses que a Constituição protege, até mesmo direitos fundamentais de primeira geração, que também demandam gastos para serem assegurados.

- A tese de que o ordenamento jurídico pátrio determina pelo menos um grau de impositividade mínima à lei orçamentária, o que se traduz no dever de motivar a decisão de não gastar dotações previstas, padece do mesmo defeito de atribuir ao orçamento uma obrigatoriedade inerente. Novamente, o que determina a obrigatoriedade dos gastos são outras normas, inclusive constitucionais. Assim, entendemos que a necessidade de motivação da decisão de não gastar se deve ao fato de que a não execução orçamentária pode estar limitando princípios constitucionais, inclusive direitos fundamentais, os quais demandam custos para a sua concretização.
- A filosofia política contemporânea tem reforçado a ideia de que a democracia não pode se limitar à escolha de representantes para manifestar a vontade dos representados, mas deve encampar um movimento de contínua participação destes na condução das questões públicas, de modo especial, dispondo de mecanismos para fazer valer seus direitos e contestar as escolhas governamentais. Nesse sentido, o orçamento público e todo o seu ciclo (desde a elaboração até a avaliação da execução) é uma instituição com potencial enorme para promover um aprofundamento da democracia, pois é nele que são cristalizados os meios financeiros para a concretização de todos os direitos, inclusive os fundamentais, e os objetivos da República. Entretanto, o ciclo orçamentário, como atualmente se desenvolve, apresenta uma série de deficiências que inviabilizam o seu papel de contribuir para a democracia, conforme demonstrado ao longo desta tese. Assim, como trilha de solução para o relevante problema do distanciamento da prática orçamentária brasileira em relação à busca pela concretização dos direitos fundamentais (especialmente os sociais) e pelo alcance dos objetivos da República, indicamos a necessidade de existirem arranjos institucionais que fomentem o eficaz acompanhamento da execução orçamentária (com foco especial nas justificativas acerca da decisão de não gastar em dotações essenciais para a efetivação dos ditames constitucionais), ao mesmo tempo em que ofereçam os instrumentos

indispensáveis para a promoção do debate público amplo e bem informado acerca da matéria.

O caminho de solução apontado apresenta algumas vantagens: 1) os cidadãos sairiam da condição de meros destinatários passivos das (más, ou melhor, inconstitucionais) escolhas dos governantes a ativos partícipes do processo de avaliação delas, não havendo necessidade de esperar o fim do mandato para decidir, apenas no momento eleitoral, se aprovam ou não a gestão; 2) o incremento da educação para a cidadania, haja vista que a participação dos cidadãos na avaliação da execução orçamentária se daria pelo engajamento em um debate público bem informado, tendente a produzir conhecimento sobre o tema da qualidade da despesa pública, o que, ao seu turno, promoveria uma maior capacitação dos cidadãos para novas intervenções no controle externo; 3) as intervenções nos rumos da Administração gozariam de maior legitimidade, uma vez que seriam frutos do debate público, com ampla participação dos diversos interessados e afetados, não cabendo, nesse caso, a crítica, geralmente dirigida ao Judiciário, de intromissão indevida na discricionariedade dos demais Poderes.

- De fato, ainda é excessivamente alto o custo para o cidadão realizar com denodo o controle social acerca da gestão orçamentária. Primeiramente, o monitoramento das despesas públicas requer uma disposição de tempo, o qual é retirado das atividades particulares; outro elemento de dificuldade é que a análise das contas públicas pode demandar um certo grau de conhecimento técnico para a obtenção satisfatória das informações. Por fim, também é um fator limitante do pleno exercício do controle social sobre a realização dos gastos públicos o temor de represálias advindas do gestor fiscalizado. Assim, é necessário que existam instituições voltadas para o acompanhamento e fiscalização das despesas públicas. Essas instituições, então, seriam especializadas em realizar essa atividade, que pode ser excessivamente custosa para os cidadãos comuns. Teriam a incumbência de monitorar os dispêndios públicos, verificando a sua compatibilidade com as normas, a sua economicidade e eficácia, devendo o resultado de seu trabalho ser facilmente compreensível para os cidadãos. Não é o caso de simplesmente substituir o cidadão no papel de exercer o controle da gestão pública, mas de envolvê-lo nessa tarefa, induzindo, assim, um controle democrático da execução orçamentária.

- O sistema de controle judicial, embora importante, não é suficiente para cumprir essa função. Isso porque o Judiciário, da maneira como está estruturado e funcionalmente conformado, tem como foco principal a realização da Justiça comutativa, atuando na resolução de situações de ameaça ou lesão a direitos de pessoas ou grupos, ocupando-se com a Justiça distributiva de maneira somente residual, ou colateral. De outra parte, as Cortes de Contas são mais orientadas à promoção da Justiça distributiva, uma vez que, de modo geral, dirigem sua atuação com vistas a corrigir (o termo “corrigir” aqui é utilizado em sentido amplo, abrangendo tanto o caráter pedagógico, quanto o de responsabilização e aplicação de sanções) os desvios da gestão pública, o que produz efeitos para toda a sociedade, sendo os direitos ou interesses individuais afetados apenas residualmente.
- Há boas razões para concluirmos que o desenho institucional dos Tribunais de Contas apresenta-se adequado para a fiscalização dos gastos públicos, bem como para o fomento de uma ambiência propícia à promoção do debate público sobre a execução orçamentária e a sua coerência com a busca de atingimento dos objetivos da república e concretização dos direitos fundamentais. A composição heterogênea dessas Cortes, ao nosso viso, pelo menos em tese, enriquece de legitimidade a sua atuação, seja porque incrementa o debate com a participação de pessoas com diferentes formações, visões e experiências de mundo, seja porque a indicação de membros pelo Legislativo, bem como a sua chancela nas indicações dos membros pelo Executivo (sabatina e aprovação plenária) transfere para esses agentes, em uma certa medida, uma carga da representatividade de que gozam os que foram eleitos pelo povo. Tudo isso com o acréscimo de que todas as escolhas de membros (tanto as do Parlamento, como a escolha livre do Executivo e as outras vinculadas a carreiras preenchidas por concurso público) devem partir de patamares consideráveis de conhecimento técnico e reputação ilibada. Buscando ainda isolar tais membros de uma influência política indevida, foram-lhes conferidas garantias e vedações subjetivas semelhantes às da Magistratura. No mesmo sentido, são as garantias da própria instituição, como autonomia administrativa e financeira. Entretanto, assim como não é suficiente estabelecer um rol amplo de direitos fundamentais para que eles sejam desfrutados pelos seus destinatários, o *design* inteligente de uma instituição não é suficiente para que ela funcione de maneira adequada. Ao que parece, o grande problema de

funcionamento dos Tribunais de Contas não está tanto no modelo em si, mas nos mecanismos de *enforcement* da sua implementação em conformidade ao figurino constitucional. Por isso defendemos critérios mais rígidos para a aferição da idoneidade moral e reputação ilibada, bem como para a avaliação do conhecimento e experiência técnica do candidato ao cargo de membro de Corte de Contas, como forma de garantir o cumprimento da intenção do constituinte de mesclar o componente político com o técnico. De outra parte, para garantir a atuação reta dos membros dos Tribunais, defendemos a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas nos moldes do Conselho Nacional de Justiça.

- Não somos frontalmente contra as propostas de emenda à Constituição que visam à mudança da forma de composição das Cortes de Contas, muitas das quais buscam aumentar a quantidade de membros exclusivamente técnicos nos colegiados. São apostas para solucionar muitos dos problemas por que passam essas Cortes, especialmente a captura política de seus membros. Não há garantias de que solucionem efetivamente o problema, mas pode ser válida a tentativa. O que entendemos é que, sem alterações constitucionais (salvo a criação de um CNTC), mas apenas com uma atitude mais criteriosa na avaliação dos requisitos técnicos e éticos, o que implica uma mudança do posicionamento do Judiciário sobre a matéria, já seria possível atingir bons resultados, sem mexer em um modelo adequadamente desenhado.
- Na tentativa de elaborar uma baliza mínima para a atuação do Judiciário no controle das escolhas dos membros das Cortes de Contas, convém construir argumentativamente alguns critérios mínimos. Quanto ao requisito do notório saber em áreas temáticas ligadas ao controle externo, vislumbramos um critério de cunho positivo, qual seja, a exigência de que o candidato ao cargo de membro de uma Corte de Contas tenha, pelo menos, formação superior em alguma das áreas mencionadas no art. 73, § 1º, III, da CF/88. De fato, ter um diploma de nível superior em uma área técnica é o requisito mínimo consensualmente reconhecido para atestar aptidão para o seu exercício de atividades nessa área. O desejável é que sejam nomeadas pessoas proeminentes nos ramos indicados, mas, diante da realidade de que isso não tem sido observado, o que se busca garantir é um mínimo inquestionável além do qual a liberdade do Legislativo e do chefe do Executivo não pode ir em matéria de indicação do membro da Corte de Contas.

- Importa estabelecer, também, balizas mínimas para a interpretação dos requisitos “idoneidade moral” e “reputação ilibada”, capazes de servir de norte para a sindicabilidade das escolhas dos membros das Cortes de Contas. Nessa ordem de ideias, parece-nos adequado o estabelecimento de um critério negativo, ou seja, o pleiteante ao cargo não pode apresentar uma situação “X” capaz de macular a sua reputação. A condenação em primeira instância nos parece um bom critério para considerar maculada a reputação ilibada. Aqui, pode-se fazer um contraste com a prisão a partir da condenação transitada em julgado. Servindo-nos de uma analogia com a Física, o vetor para impor a prisão a alguém precisa ser de uma grandeza maior do que o que tão somente lhe retira a ilibidez de sua reputação. Assim, se para a prisão é necessária a força de uma condenação transitada em julgado, a mácula à reputação ilibada pode ocorrer com a condenação em primeira instância. Nesse caso, há boas razões para se sustentar que a boa imagem de alguém perante a sociedade foi objetivamente comprometida. Diferentemente do mero recebimento da peça inicial (penal ou cível), aqui o juízo de primeiro grau exerceu uma cognição plena e exauriente. Destarte, a chance de manipulação artificial do impedimento de eventuais candidatos aos cargos são pequenas, pois depende do crivo final de um Juiz, após o transcurso do processo e suas fases. Aqui, exige-se mais do que o recebimento da denúncia e menos do que a condenação transitada em julgado. Pelas mesmas razões, decisões de primeira instância condenatórias em processos perante os Tribunais de Contas também infirmariam a reputação do candidato ao cargo.
- Não obstante o potencial de crises institucionais que tal entendimento pode gerar, é de se reconhecer, à luz das normas e jurisprudência pátrias, a prerrogativa de o presidente do Tribunal de Contas negar a posse a quem não possui os requisitos constitucionais. Assim, alguém sem o nível superior, ou que não tenha experiência em áreas afins com as de controle externo, ou que possua uma condenação criminal ou por improbidade em primeira instância não preenche, com a mínima objetividade, os requisitos mínimos para o exercício da magistratura de contas, podendo ser-lhe recusada a posse.
- Com vistas a detalhar e uniformizar as balizas acerca dos critérios para a posse de membros das Cortes de Contas, aprimorar o sistema de correição sobre eles e exercer um controle externo da administração dos TCs, parece-nos justificável a defesa da criação de um Conselho dos Tribunais de Contas, nos moldes do CNJ.

Parece adequado um colegiado semelhante ao CNJ, mas com menor número de membros, um quantitativo proporcional ao número de magistrados de contas; a composição deve ser mista, com membros oriundos da classe dos conselheiros de TCEs, de conselheiros de TCMs, membros do TCU, membros da classe dos Auditores (conselheiros-substitutos) membros do Ministério Público de Contas e oriundos dos conselhos profissionais relacionados às áreas de Administração, Contabilidade, Economia e OAB.

- Na análise das contas apresentadas pelo chefe do Executivo é possível fazer um cotejo global entre o planejamento fixado na lei orçamentária e o que foi realmente executado no transcurso do exercício financeiro. Assim, o parecer prévio se mostra como um dos espaços e momentos processuais mais relevantes para o desenvolvimento do debate público sobre a efetiva execução orçamentária dos investimentos públicos essenciais à promoção dos direitos fundamentais e objetivos da República.
- Para que esse debate de fato ocorra, é fundamental a oitiva do chefe do Poder Executivo nesse procedimento. Além de dar efetividade ao contraditório e à ampla defesa, conforme já reconheceu o STF, é precisamente por ocasião da apreciação das contas de governo que se terá a oportunidade de analisar, com a atenção necessária, as razões das escolhas governamentais de não realizar determinadas despesas. Indicada a situação de descompasso relevante da previsão orçamentária em despesas com investimentos públicos (especialmente nas áreas ligadas à implementação dos direitos fundamentais e dos objetivos da República) em relação à sua efetiva execução, o chefe de Executivo deve ser chamado a justificar esse ponto (bem como, obviamente, outras falhas eventualmente elencadas).
- De outra parte, se, como defendemos, a solução para o problema da baixa execução orçamentária das verbas de investimento público passa pelo aprofundamento da democracia, no sentido de que os cidadãos possam ter canais institucionais para contestar as escolhas e decisões de seus representantes, parece-nos razoável defender a utilização do mecanismo da audiência pública no momento da avaliação das contas de governo. Assim, no que se refere às contas de governo de prefeitos, cada Tribunal, de acordo com a sua capacidade operacional, deve fixar critérios para a promoção dessas audiências: municípios com número de habitantes acima de um determinado piso; nos casos em que o

Conselheiro apresentar dificuldades técnicas que demandem a realização da audiência, desde que devidamente fundamentado no despacho que a requer ao presidente, dentre outros.

- O Congresso Nacional, desde 2002, não vem realizando o julgamento das contas dos Presidentes da República. Mesmo nos exercícios financeiros anteriores em que houve os julgamentos, verifica-se, na maior parte deles, uma distância temporal que esvazia a sua própria utilidade – por exemplo, as contas dos exercícios de 1993 e de 1995 a 1998 foram julgadas apenas em 2002. Isso mostra o total descaso com que o Congresso Nacional vem lidando em relação a essa prerrogativa, a qual, como já margeamos quando discorreremos sobre o parecer prévio, é de grande relevância para o aprofundamento da democracia participativa. À luz dessa postura do Congresso Nacional, realmente não parece ser à toa que a execução orçamentária se distancia de modo tão significativo dos objetivos constitucionais. A matéria, que deveria ser fonte de intenso debate cívico, tendo em vista que exprime o grau de zelo e efetividade do governo na utilização dos recursos públicos arrecadados de toda sociedade, simplesmente é desprezada. Esse fato robustece o nosso entendimento de que um caminho para solução do problema da baixa execução orçamentária das dotações de investimentos públicos seja lançar luzes discursivas sobre ele, o que atualmente não ocorre. Visando a transformar essa realidade, defendemos a necessidade de uma mudança de ordem constitucional. Os dados coletados evidenciam que a previsão da prerrogativa de julgar as contas de governo (art. 49, IX, CF/88), sem maiores consequências, não tem sido suficiente para que isso realmente ocorra. Assim, é necessária a previsão de algum instrumento de *enforcement* para essa norma. Em nosso entendimento, uma opção eficaz seria o estabelecimento, na Constituição Federal, de um mecanismo de trancamento da pauta legislativa até que as contas do Governo sejam apreciadas. Desse modo, após a entrega do parecer prévio ao Congresso Nacional, o mesmo disporia de prazo igual ao do Tribunal de Contas (sessenta dias) para realizar o julgamento, sob pena de suspensão do trâmite das deliberações legislativas, semelhante ao que acontece no caso das medidas provisórias (art. 62, § 6º, da CF/88).
- Também em relação ao julgamento das contas de governo pelo Congresso Nacional, defendemos a abertura de espaço para oitiva do chefe do Executivo, além da realização prévia de audiência pública, pelos mesmos motivos apontados no

que se refere à emissão do parecer prévio. Aqui, há ainda um ponto a acrescentar. A LRF prevê a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração das normas orçamentárias, como forma de assegurar a transparência e incentivar a participação social (art. 48, § 1º, I). Ora, é observando a execução orçamentária que se pode avaliar se as despesas planejadas e fixadas na LOA foram, de fato, concretizadas. Desse modo, se a aprovação do orçamento demanda a participação popular via debate público, há de se prever essa possibilidade também no momento em que se julga a sua adequada realização. Dessa maneira, defendemos uma alteração na LRF, para que seja dada nova redação ao inciso I do parágrafo primeiro do art. 48, prevendo a realização de audiências públicas também por ocasião do julgamento das contas de governo.

- No âmbito das contas de gestão, uma vez constatada a situação de execução insatisfatória das verbas de investimento público, o responsável deve ser ouvido para prestar os esclarecimentos necessários. Nesse momento, ele pode demonstrar, inclusive, que as dotações foram contingenciadas, não estando à sua disposição gastá-las em suas finalidades. Nesse caso, afasta-se a sua responsabilidade e a questão deve ser remetida para as contas de governo (caso ainda não tenham sido objeto de parecer prévio). Por outro lado, uma vez constatada a disponibilidade de recursos para a Pasta e não tendo o gestor apresentado motivos plausíveis para a não realização da despesa com investimentos necessária para a promoção dos direitos fundamentais, caberá a emissão de algum juízo de reprovabilidade pelo Tribunal de Contas acerca da omissão. No mínimo, poderia o Tribunal entender essa questão como ensejadora de ressalvas às contas, com determinação para que o gestor, nos exercícios seguintes, envide esforços para que o problema seja equacionado, sob pena de, em reincidindo na mesma omissão, as suas contas poderem ser julgadas irregulares. Essa solução tem a vantagem de, sem deixar de levar a sério os direitos fundamentais e objetivos da república (uma vez que o problema é ressaltado e as próximas contas podem ser reprovadas por esse motivo), promover uma espécie de transição não traumática entre o entendimento atual, extremamente leniente com essa prática inconstitucional, e um novo entendimento no qual essa omissão é reputada grave e tem que ser devidamente justificativa por parte dos gestores públicos, sob pena de responsabilização administrativa perante os Tribunais de Contas.

- Do ponto de vista estritamente jurídico, é possível afirmar que a LRF institui um regime jurídico do contingenciamento, prevendo mecanismos que permitem calibrar a busca do equilíbrio fiscal como um meio para o atingimento dos objetivos constitucionais. A fixação da meta fiscal é realizada na LDO, cabendo aos representantes do povo o debate sobre a proporcionalidade da equação meio/fim para a busca dos resultados fiscais. Entretanto, para que a LRF sirva ao propósito constitucional, é necessário que os órgãos de controle atuem de forma criteriosa e tempestiva no sentido de que seja cumprido o mencionado regime jurídico do contingenciamento. Para tanto, parece válida a utilização do alerta previsto no art. 59, § 1º, V, da LRF. Entendemos que esse alerta pode ser dado no caso de constatação de baixa execução orçamentária de investimentos, especialmente os voltados para a concretização dos direitos fundamentais e objetivos da República. Pode-se objetar que o alerta não constitui uma sanção e, portanto, não será suficiente para conduzir o chefe do Executivo à realização dos investimentos. Não obstante, o sinal dado tem o condão de colocar luzes imediatas sobre o problema, fomentando de forma concomitante o controle social. Ademais, uma vez emitido o alerta e quedando-se inerte o governante em envidar esforços para resolver a questão, ou, pelo menos, em apresentar uma justificativa aceitável para tanto, a matéria tende a ganhar um juízo de reprovabilidade maior quando da análise do parecer prévio das contas de governo. Destarte, é perfeitamente defensável que o Tribunal de Contas, quando da análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em verificando que a execução dos investimentos ocorre abaixo do planejado, emita o alerta ao Executivo com base no art. 59, § 1º, V, da LRF.
- O controle acerca do nível de execução orçamentária das verbas de investimentos públicos pode e deve ser complementado pela análise dos resultados da gestão. É necessária uma mudança de atitude pelos Tribunais de Contas e Parlamentos, no sentido de exercer o controle externo em sua plenitude, o que inclui a análise das entregas realizadas pelo Poder Público em relação àquilo que propôs em seu planejamento. Com efeito, a partir dos próprios dados constantes do planejamento realizado pelo Executivo, o Tribunal de Contas conferirá se os objetivos e metas pelo governante mesmo traçados foram atingidos ao longo do exercício. Obviamente, devem ser desenvolvidos mecanismos de aferir a fidedignidade das informações prestadas pelo gestor quanto ao cumprimento das metas. Os governantes devem ser instados a criar sistemas de acompanhamento de

execução física das metas previstas nas normas orçamentárias e, onde já existirem, sua correta operacionalização deve ser avaliada em auditoria específica. Outrossim, deve o Tribunal de Contas instar o governante a promover a necessária conexão entre o PPA, a LDO e a LOA, de maneira que a previsão de despesas anual esteja em consonância com a programação de médio prazo do PPA, possibilitando ao Tribunal e à sociedade avaliarem o ritmo de atingimento das metas estabelecidas e a própria eficiência do gasto.

- Também é salutar que os Tribunais incluam nas suas matrizes de análises das contas dos gestores públicos a averiguação acerca do cumprimento das metas e objetivos por eles planejados. Nesta análise, devem ser garantidos os princípios processuais constitucionais do contraditório e da ampla defesa, podendo o gestor apresentar suas justificativas para eventual mau desempenho. No que tange à responsabilização, partindo das tradicionais formas de julgamento pelas Cortes de Contas – regular, regular com ressalva e irregular –, pensamos que, de modo geral, se ficar demonstrado que a não execução das metas previstas se deu por falta de zelo do gestor, no mínimo, essas contas merecem receber ressalva, sem prejuízo de determinação ao responsável no sentido de que promova as medidas ao seu alcance para efetivar a dotação ao seu dispor. Esse tipo de comando, como já dissemos alhures, é importante porque, como preconiza a LOTCU, costumeiramente adaptada para os demais Tribunais de Contas, o descumprimento de determinação poderá dar ensejo ao julgamento irregular da prestação de contas seguinte. Destarte, mesmo não sendo punido de imediato, o gestor público tem condições de adequar os rumos de sua administração, de sorte a não ter suas contas julgadas irregulares em exercícios posteriores.
- O problema da baixa execução orçamentária dos investimentos públicos é determinado por um conjunto de causas e condições, sendo o controle da execução orçamentária uma vertente importante delas. Neste estudo, buscamos indicar um caminho por meio do qual a sociedade e as instituições do País possam seguir num processo de aperfeiçoamento contínuo da execução orçamentária, levando devidamente a sério os direitos fundamentais, os objetivos constitucionais, e a participação democrática no Governo. A perspectiva é a de que, melhorando a qualidade do exercício da cidadania, concomitantemente e progressivamente, será melhorada, também, a qualidade da execução orçamentária e vice-versa, num sistema de retroalimentação que constitui uma verdadeira espiral virtuosa. Isto é,

na medida em que as motivações para a não realização dos gastos planejados vão sendo debatidas, a população vai tomando contato com elas e aumentando a cobrança para a adequação da execução orçamentária aos fins constitucionais. Com isso, a tendência é de que se aumente o grau de implementação destes fins, o que, por sua vez, contribui para incrementar a autonomia dos cidadãos, que passam a ter mais conhecimentos e condições de cobrar e de colaborar para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=348>. Acesso em: 20 set. 2019.

ACKERMAN, John M. Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano. *In*: ACKERMAN, John M.; ASTUDILLO, César (coord.). **La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación**. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. p. 19-44. (Serie Estudios Jurídicos, n. 524). Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/6.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

AGUIAR, Simone Coêlho. **Análise das restrições orçamentárias decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016 nos gastos com educação**. 2019. 237 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/?cdConteudo=9884119>. Acesso em: 30 dez. 2019.

AGUIAR, Simone Coêlho. **O controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas**. 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F1286129992/Dissertacao%20%20.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

ALBERTO MORENO, Luis. Prefacio. *In*: IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo (ed.). **Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. p. XXIII-XXV.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALMEIDA, Mansueto. Execução orçamentária do governo federal: novas evidências, problemas e barreiras ao investimento. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). **A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014. p. 133-210.

ALVES, Marco Antonio; PEDERIVA, João Henrique. **O processo orçamentário federal e a execução das despesas em dezembro: estratégia de planejamento orçamentário?** Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2016. (Orçamento em discussão, n. 25). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/519436>. Acesso em: 3 jan. 2020.

ALVES, Marco Antonio; PEDERIVA, João Henrique; BERNARDES, Fernanda. O processo orçamentário federal e a execução das despesas em dezembro: estratégia de planejamento orçamentário? *In: ENCONTRO DA ANPAD*, XXXVII., 2013, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1216.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

ANTOUN NETTO, Leonardo Silveira. Orçamento público no Chile. *In: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor (coord.). Orçamento público no direito comparado*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 145-176.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Anexo único da Resolução Atricon 03/2014**. Fortaleza: Atricon, 2014. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO_RESOLUCAOATRICON_-03-2014.pdf. Acesso em: 22 set. 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. AMPCON apresenta PEC para Tribunais de Contas. **Notícias da ANTC**, Brasília, DF, 24 set. 2013. Disponível em: https://www.antcbrasil.org.br/?secao=noticias&visualizar_noticia=115. Acesso em: 26 out. 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Avaliação de investimento social. **Gestaoeplanejamento.com**, [s. l.], [2013a]. Disponível em: <https://gestaoeplanejamento.com/pt/inovacoes-em-gestao-publica-e-planejamento/avaliacao-do-de-investimento-social?id=59>. Acesso em: 3 maio 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Avaliação de investimento social. **Gestaoeplanejamento.com**, [s. l.], [2013b]. Disponível em: <https://gestaoeplanejamento.com/pt/inovacoes-em-gestao-publica-e-planejamento/avaliacao-do-de-investimento-social?id=78>. Acesso em: 3 maio 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Avaliação de investimento social: inovação apresentada. **Gestaoeplanejamento.com**, [s. l.], [2013c]. Disponível em: <https://gestaoeplanejamento.com/pt/inovacoes-em-gestao-publica-e-planejamento/avaliacao-do-de-investimento-social?id=58>. Acesso em: 3 maio 2019.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília, DF: Grupo Banco Mundial, nov. 2017. v. 1. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa:** devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARROS, Maurício. **A efetivação dos direitos sociais por medidas fiscais e financeiras:** instrumentos para a superação do subdesenvolvimento. 2013. 317. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-02122016-093313/publico/TESE_Mauricio_Barros.pdf. Acesso em: 7 mar. 2019.

BELLINI, Adriana da Silva. Orçamento público no Canadá. *In:* ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado.** São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 119-144.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-pl.html>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira: exercício 2016. **Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000?ano=2016>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira: exercício 2017. **Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000?ano=2017>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira: exercício 2018. **Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000?ano=2018>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 31 dez. 1940. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 mar. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2019b.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc102.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 ago. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 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 União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**:

seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 781, de 23 de maio de 2017. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 maio 2017b, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv781.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 87, de 2003**. Altera a redação do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129506>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017**. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2017c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019**. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019f. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019g. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. **Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, out. 2017d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7229607&disposition=inline>. Acesso em: 3 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 559.886/RN**. Direito administrativo. Recurso Extraordinário interposto sob a égide do CPC/1973. Concurso público. Requisitos previstos no edital. Exigência. Momento da posse. [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 24 de maio de 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749994063>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Medida Cautelar em Ação Cautelar 285/MG**. Medida cautelar. Referendo. Recurso extraordinário. Apreciação das contas do prefeito. Observância do contraditório e da ampla defesa pela Câmara Municipal. Precedentes da Corte. [...]. Relator: Min. Menezes Direito, 21 de outubro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570085>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 261.885/SP**. Prefeito municipal. Contas rejeitadas pela câmara de vereadores. Alegada ofensa ao princípio do direito de defesa (inc. LV do art. 5º da CF). Relator: Min. Ilmar Galvão, 5 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258878>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 953.125/RJ**. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Concurso público. Exigência prevista no edital. Comprovação. [...]. Precedentes. Relator: Min. Dias Toffoli, 11 de novembro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12104830>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Mandado de Segurança 32.491/DF**. Mandado de segurança. Ato do conselho nacional de justiça. Advogado nomeado ao cargo de desembargador pelo quinto constitucional. Idoneidade moral. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 19 de agosto de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6924553>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cautelar 2.185/DF**. Recurso Extraordinário – Medida Cautelar – Pressupostos necessários à concessão do provimento cautelar (RTJ 174/437-438) – Exigência legal de prévio depósito do valor da multa como condição de admissibilidade do recurso administrativo [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 11 de novembro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612212>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Ordinária 476/RR**. Ação Ordinária. Constitucional. Tribunal de Contas Estadual. Conselheiros. Nomeação. Qualificação. Profissional forma. Notório saber. A qualificação profissional formal não é requisito à nomeação de Conselheiro de Tribunal de Contas Estadual. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 5 de novembro de 1999. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/741872/acao-originaria-ao-476-rr/inteiro-teor-100458195?ref=juris-tabs>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.510/DF**. Procedimento licitatório. Impugnação. Competência do TCU. Cautelares. Contraditório. Ausência de instrução. Relator: Min. Ellen Grancie, 19 de novembro de 2003. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769868/mandado-de-seguranca-ms-24510-df/inteiro-teor-100486024>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.671/DF**. Direito constitucional. Mandado de Segurança. Contas do chefe do poder executivo. Parecer prévio do TCU. Concessão de prazo para explicações. Devido processo legal [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 11 de setembro de 2015. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000255153&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.484/DF**. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei com efeito concreto. Lei de Diretrizes Orçamentárias: Lei 10.266, de 2001. [...]. Relator: Min. Carlos Velloso, 19 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375403>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048/DF**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007. Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do poder executivo na edição de medidas provisórias. [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes, 14 de maio de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Custodiado – Integridade física e moral – Sistema penitenciário – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – Adequação. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno – Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores. Brasília, DF: STF, 2016c. 1 vídeo (208 min). Publicado pelo canal oficial do Supremo Tribunal Federal do Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zBwlw-4aUmY>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 235.593/MG**. Julgamento das contas do Prefeito Municipal. Poder de controle e de fiscalização da Câmara de Vereadores (CF, art. 31). Procedimento de caráter político-administrativo. Necessária observância da cláusula da plenitude de defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LV). [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 31 de março de 2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000118877&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 729.744/MG**. 1. Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes, 10 de agosto de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 848.826/CE**. Recurso Extraordinário. Prestação de contas do chefe do poder executivo municipal. Parecer prévio do tribunal de contas. Eficácia sujeita ao crivo parlamentar. Competência da câmara municipal para o julgamento das contas de governo e de gestão. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 de agosto de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190/RJ**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) – Entidade de classe de âmbito nacional – Legitimidade ativa “*ad causam*” [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 10 de março de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral No Recurso Extraordinário Com Agravo 964.246/SP**. Constitucional. Recurso Extraordinário. Princípio constitucional da presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII). Acórdão penal condenatório. Execução provisória. Possibilidade. Repercussão geral reconhecida. Jurisprudência reafirmada. [...]. Relator: Min. Teori Zavascki, 10 de novembro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12095503>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 266**. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1964b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=266.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1964c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 234/RO**. Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Estado de Rondônia, nos termos do art. 4, § 4º, da Lei nº 8.437/1992, com a finalidade de sustar os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 de outubro de 2008. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000212832&base=basePresidencia>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 1.197/PE**. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, alegando a ocorrência de grave lesão à ordem pública, requer, com fundamento no art. 4º da Lei nº 4.348/64, [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 15 de setembro de 1997. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000102602&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1143/2011 (TC 013.811/2010-0)**. Relator: Aroldo Cedraz, 4 de maio de 2011. Brasília, DF: TCU, 2011b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=55702>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2313/2019 (TC 022.775/2019-6)**. Relator: Walton Alencar Rodrigues, 2 de outubro de 2019. Brasília, DF: TCU, 2019h. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=681428>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2460/2018 (TC 017.325/2018-8)**. Relator: Ana Arraes, 24 de outubro de 2018. Brasília, DF: TCU, 2018b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=644089>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 184, p. 107, 24 set. 2018c. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/09/2018&jornal=515&pagina=107>. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU, 2011c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F61CF81080161D2E383FA6D99>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão na forma de relato integrado**: evolução da prestação de contas. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E66FA072101670DFD45BD3C70>. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do presidente República**: Exercício 2009. Relator Min. Raimundo Carreiro. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/index.html. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2010. Relator Min. Aroldo Cedraz. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2011d. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/index.html. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2011. Relator Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2012. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/index.html. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2012. Relator Min. José Jorge. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2013b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2012/index.html. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2013. Relator Min. Raimundo Carreiro. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/docs/CG_2013_Relatório%20Sessão.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2014. Relator Min. Augusto

Nardes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2015b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2015. Relator Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2016d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2015.htm>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República**: Exercício 2018. Relatora Min. Ana Arraes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019i. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016BFB1CC40562E2>. Acesso em: 26 out. 2019.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. **The effects of infrastructure development on growth and income distribution**. Washington, DC: The World Bank, 2004. (Policy Research Working Papers, WPS3400). DOI: <https://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3400>. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/438751468753289185/pdf/WPS3400.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

CALEIRO, João Pedro. 11 países com dívida maior que a própria economia. **Exame**, São Paulo, 13 set. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/11-paises-com-divida-maior-que-a-propria-economia/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

CARREIRO, Raimundo. Apresentação. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão na forma de relato integrado**: evolução da prestação de contas. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. p. 3. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E66FA072101670DFD45BD3C70>. Acesso em: 23 set. 2019.

CARTA CAPITAL. Taxa de homicídios no Brasil é cinco vezes maior que a média global. **Carta Capital**, Brasil, 8 jul. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/taxa-de-homicidios-no-brasil-e-cinco-vezes-maior-que-a-media-global/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 25,

p. 67-78, jan./dez. 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20024/30677>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará, 1989**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Auditoria do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais do Ceará**: Vale do Jaguaribe/Vale do Acaraú: Projeto Cidades II – Estado do Ceará: Contrato de Empréstimo nº 2826/OC-BR: Período: 01.01.2015 a 31.12.2015. Fortaleza: TCE-CE, 2016.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Auditoria do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais do Ceará**: Vale do Jaguaribe/Vale do Acaraú: Projeto Cidades II – Estado do Ceará: Contrato de Empréstimo nº 2826/OC-BR: Período: 01.01.2018 a 31.12.2018. Fortaleza: TCE-CE, 2019a.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer Prévio nº 01/2018**. Processo nº 03171/2018-5. Fortaleza: TCE-CE, 2018a. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo/documentos-das-contas-do-governo-2017/send/263-documentos-das-contas-do-governo-2017/3678-parecer-previo-contas-do-governador-2017>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Processo 00268/2019-1**. Auditoria das demonstrações financeiras do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais do Ceará – Cidades II. Fortaleza: TCE-CE, 2019b. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Processo 01054/2017-6**. Auditoria das demonstrações financeiras do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais do Ceará – Cidades II. Fortaleza: TCE-CE, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Processo 03235/2018-5**. Auditoria das demonstrações financeiras do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais do Ceará – Cidades II. Fortaleza: TCE-CE, 2018b. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará**: exercício 2017. Fortaleza: TCE-CE, 2018c. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo/documentos-das-contas-do-governo-2017/send/263-documentos-das-contas-do-governo-2017/3671-relatorio-tecnico-das-contas-do-governador-2017>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CHILE. [Constitución (1980)]. **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1980. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 22 out. 2019.

CHILE. Dirección de Presupuestos. **La Dipres**. Santiago: DIPRES, [2019]. Disponível em: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>. Acesso em: 17 dez. 2019.

CHILE. Ministerio de Hacienda. **Decreto Ley 1263, de 21 de noviembre de 1975**. Decreto Ley Organico de Administracion Financiera del Estado. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1975. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6536>. Acesso em: 22 out. 2019.

CHILE. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. **El proceso presupuestario en Chile, aspectos generales**: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización. República de Chile: DIPRES: BID, sept. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/8323>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CHILE. Ministerio de Hacienda. **Ley 19875, de 28 de mayo de 2003**. Ley Organica Constitucional del Congreso Nacional. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>. Acesso em: 22 out. 2019.

CHILE. Ministerio del Interior. **Ley 18575, de 5 de diciembre de 1986**. Ley Organica Constitucional de Bases Generales de la Administracion del Estado. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1986. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>. Acesso em: 22 out. 2019.

CHILE. Ministerio del Interior. **Ley 18695, de 31 de marzo de 1988**. Ley Organica Constitucional de Municipalidades. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1988. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>. Acesso em: 22 out. 2019.

CHILE. Ministerio del Interior. **Ley 18918, de 5 de febrero de 1990**. Ley Organica Constitucional del Congreso Nacional. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1990. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>. Acesso em: 22 out. 2019.

CONCEIÇÃO, Pedro *et al.* **Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente**: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XX. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf. Acesso em: 17 dez. 2019.

CONGRESSO EM FOCO. Corrupção dispara e supera saúde e segurança como principal preocupação de brasileiro, aponta Ibope. **Congresso em Foco**, Brasília, DF, 31 dez. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/corruptao-dispara-e-supera-saude-e-seguranca-como-principal-preocupacao-de-brasileiro-aponta-ibope/>. Acesso em: 5 nov. 2019.

CORRÊA, Diego Sanches. **Instituições orçamentárias e desempenho fiscal**: um estudo de caso no Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000. 2007. 106 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2007. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-27072007-112300/publico/TESE_DIEGO_SANCHES_CORREA.pdf. Acesso em: 30 mar. 2019.

CRUZ, Débora; MATOSO, Filipe. TCU recomenda ao Congresso reprovare contas do governo de 2014. **G1**, Brasília, 7 out. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/tcu-recomenda-ao-congresso-reprovar-contas-do-governo-de-2014.html>. Acesso em: 3 dez. 2019.

CUNHA, Milene Dias da. A *accountability* como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 189-205, dez. 2016. Disponível em: https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/cons_milene_cunha/2016-12-Accountability_como_sustentaculo_da_democracia_-_Forum.pdf. Acesso em: 6 maio 2019.

DALLARI, Adilson de Abreu. Orçamento impositivo. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 309-328.

DOMINGUES, José Marcos. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro. *In*: DOMINGUES, José Marcos (coord.). **Direito tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP, 2008. p. 316-332.

DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?** Principles for a new political debate. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. **Pillars of integrity**: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-250, out./dez. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46344>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46344>. Acesso em: 7 dez. 2019.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 13-26, jul./set. 2001.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

G1. Brasil está na 79ª posição entre os países mais ricos do mundo. **G1**, São Paulo, 11 abr. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/04/brasil-esta-na-79-posicao-entre-os-paises-mais-ricos-do-mundo.html>. Acesso em: 30 dez. 2019.

G1. Economia brasileira cresce 7,5% em 2010, mostra IBGE. **G1**, São Paulo, 3 mar. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/03/economia-brasileira-cresce-75-em-2010-mostra-ibge.html>. Acesso em: 7 dez. 2019.

GAMBA, Estêvão; YUKARI, Diana; TAKAHASHI, Fábio. Brasil é 57º do mundo em ranking de educação; veja evolução no Pisa desde 2000. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/brasil-e-57o-do-mundo-em-ranking-de-educacao-veja-evolucao-no-pisa-desde-2000.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONTIJO, Vander. **Estudo Técnica nº 10/2013**: orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, jul. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

GRACIOSA, José Gomes. Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes. **RTTC**: Revista Técnica dos Tribunais de Contas, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 39-53, set. 2011. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/portalgwt/wp-content/uploads/2013/12/A-Lei-Complementar-nº-131-09-e-sua-Regulamentação-RTTC-2011-p.189.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. **Direito constitucional financeiro**: direitos fundamentais e orçamento público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GREGGIANIN, Eugênio, MENDES, Graciano Rocha; VOLPE, Ricardo Alberto. **Estudo Técnico CONOF/CD nº 13, de 2018**: Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, ago. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 30 dez. 2019.

HAGEN, Jürgen von. Budgeting institutions for better fiscal performance. *In*: SHAH, Anwar (ED.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington, DC: The World Bank, 2007. p. 27-51.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Objetivos e normas. **Instituição Fiscal Independente**, Brasília, DF, 2 fev. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre-1/copy_of_sobre. Acesso em: 5 dez. 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de acompanhamento fiscal:** 18 de novembro de 2019. Brasília, DF: Senado Federal: IFI, 2019. (RAF, n. 34). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564604/RAF34_NOV2019.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Principais estatísticas no Brasil: esgoto. **Trata Brasil**, São Paulo, 11 maio 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>. Acesso em: 23 jul. 2019.

INTOSAI. **Declaração do México sobre Independência**. Tradução do Tribunal de Contas da União em 2016. Viena, Áustria: INTOSAI, 2007. Disponível em: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/pan_publications/S_Lima_Mexico_2013.pdf. Acesso em: 6 set. 2019.

INTOSAI. **Overview**. Vienna, Austria: INTOSAI, 2019. Disponível em: <https://www.intosai.org/about-us/overview>. Acesso em: 6 set. 2019.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

IZQUIERDO, Alejandro *et al.* El gasto público: de más a mejor. *In*: IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo (ed.). **Mejor gasto para mejores vidas**: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. p. 1-22.

JOHNSTON, Michael. A brief history of anticorruption agencies. *In*: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 217-226.

JULIO ESTRADA, Alexei. **La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **RDPE**: Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod_resource/content/1/Sem3_Texto2_KANAYAMA.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

KEEFER, Phil; SCARTASCINI, Carlos; VLAICU, Razvan. Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas. *In*: IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo (ed.). **Mejor gasto para mejores vidas**: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. p. 363-402.

LABAND, Paul. **Derecho presupuestario**. Traducción de José Zamit. Madrid: Editorial Tecnos, 2012.

LEITE, Hélio. Justificativa. *In*: BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015**. Altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados, 2015. p. 2. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946494>. Acesso em: 30 set. 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56>. Acesso em: 10 jan. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

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

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Legitimação dos tributos: algumas notas. **RFPTD**: Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-19, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15586>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Prefácio. *In*: GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. **Direito constitucional financeiro**: direitos fundamentais e orçamento público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 1-3.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e redução das desigualdades. **RJLB**: Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 4, n. 6, p. 105-146, jan. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15586>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MARTINS, Pilar Wagner. Orçamento público na França. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 227-248.

MAURICIO JR., Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias**: a intervenção judicial em políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Marcos. Os problemas da PEC do Orçamento Impositivo. **Instituto Braudel**, São Paulo, 22 abr. 2019. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=3209>. Acesso em: 22 abr. 2019.

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

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, VII., 2014, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2014.

MENEZES, Monique. Desempenho das Instituições de Fiscalização Superior na América Latina: Qual o papel dessas instituições para a qualidade da democracia? *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Teresina. **Anais** [...]. Teresina: Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt08-1/8894-desempenho-das-instituicoes-de-fiscalizacao-superior-na-america-latina-qual-o-papel-dessas-instituicoes-para-a-qualidade-na-democracia/file>. Acesso em: 22 out. 2019.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 53-116, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/150714_bps23_cap2.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

MIGAILIDES, Maria Antônia. Orçamento público na Espanha. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 177-204.

MILFONT, Renan Bezerra. **Análise das despesas primárias da União no período de 1997 a 2014**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. (Orçamento em Discussão, n. 21).

MOODY'S INVESTIDORS SERVICE. Moody's: despesas obrigatórias impedem consolidação fiscal na América Latina, especialmente no Brasil. **Moody's**, Nova York, 19 Oct. 2017. Disponível em: https://www.moody's.com/research/Moodys-Despesas-Obrigatrias-Impedem-Consolidao-Fiscal-na-Amrica-Latina-especialmente-PR_372881. Acesso em: 22 out. 2019.

MOURA, Emerson Affonso; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista Brasileira de Direito**, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 225-241, jan./abr. 2017. DOI: <https://dx.doi.org/10.21783/rei.v5i1.320>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/320/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

NARDES, Augusto. 'Não podia aceitar um condenado', diz presidente do TCU. [Entrevista cedida a] Débora Álvares. **O Estado de S. Paulo**, Brasília, 12 abr. 2014. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,nao-podia-aceitar-um-condenado-diz-presidente-do-tcu-imp-,1152739>. Acesso em: 10 set. 2019.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NEVES, Marcelo. O Profeta, os discípulos e o "Enviado": comentários a Virgílio Afonso da Silva. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 269-316, jan./abr. 2019. DOI: <https://dx.doi.org/10.21783/rei.v5i1.320>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/320/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática

dos interesses públicos. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). **Processo administrativo**: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99. São Paulo: Atlas, 2011. p. 77-100.

O POVO. Crise na segurança pública: é preciso admitir a realidade para retomar o controle. **O POVO online**, Fortaleza, 30 jan. 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/01/crise-na-seguranca-e-preciso-admitir-os-erros-para-retomar-o-controle.html>. Acesso em: 5 nov. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/03/07_democracia_delegativa.pdf.zip. Acesso em: 9 jan. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (ed.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. *In*: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Jurema Villela. **Direito administrativo**: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 401-428.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Os Tribunais de Contas só têm a ganhar com o controle pelo CNJ. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-21/contas-vista-tribunais-contas-ganhar-controle-cnj>. Acesso em: 30 dez. 2019.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **A Constituição Federal e a transparência, o mérito e a qualidade da despesa pública**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. (Orçamento Público em Discussão, n. 2).

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva; MILFONT, Renan Bezerra. **Princípios constitucionais específicos para a despesa pública**. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 13).

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

OLIVEIRA, Roberta de. Orçamento público na Itália. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 249-270.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relação com o regime fiscal. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jul. 2016. (Texto para Discussão, n. 2215). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf. Acesso em: 31 out. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Budgeting and policy making**. Paris: OCDE, 1996. (Sigma Papers, n. 8). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml6g6wccq0-en.pdf?expires=1580216181&id=id&accname=guest&checksum=D4A931B16B680DE2ED3791FB4FBD1DF4>. Acesso em: 8 jan. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris: OECD 2002. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Budgeting and public expenditures in oecd countries 2019**. Paris: OCDE, 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-chile.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. **Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria**. Paris: OCDE, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendación-del-consejo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PAULA, Daniel Giotti de. Orçamento público na Alemanha. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 45-64.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Extinção do plano plurianual é retrocesso. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml>. Acesso em: 16 dez. 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000004>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares. *In*: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 119-192.

PEREIRA, Vitor Pimentel. Orçamento público na Argentina. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 65-86.

PESSINO, Carola *et al.* Mejores instituciones: la clave para un mejor gasto público. *In*: IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo (ed.). **Mejor gasto para mejores vidas**: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. p. 301-362.

PETTIT, Philip. **Republicanism**: a theory of freedom and government. New York: Oxford University Press, 2002. *E-book*.

PINTO, Élide Graziane. Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA? **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 dez. 2019a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-03/contas-vista-equalizar-investimentos-programas-duracao-continuada-ppa>. Acesso em: 14 dez. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

PINTO, Élide Graziane. Tudo muda na Constituição para quase nada mudar fiscalmente. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 nov. 2019b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-19/tudo-muda-constituicao-nada-mudar-federativa-fiscalmente>. Acesso em: 14 dez. 2019.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia Constituinte, [2005]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>. Acesso em: 10 jan. 2020.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (org.). **Legislativo pós-1988**: reflexões e perspectivas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 15-45.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. A análise das contas de governo como um espaço de aprofundamento da participação democrática. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019a. p. 279-312. (Coleção Fórum IRB, v. 3).

QUEIROZ, Rholden Botelho de. **A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas**. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. Apontamentos sobre a ideia de justiça em Amartya Sen. **Revista PGM-Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, Fortaleza, v. 26, n. 2, p. 1, ago. 2019b. Disponível em: <https://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/revista1/article/view378>. Acesso em: 31 out. 2019.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. Democracia, direitos fundamentais e controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 63-83, abr. 2009.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. Democracia, direitos sociais e o controle da execução orçamentária pelos tribunais de contas. *In*: CAMPOS, Juliana Diniz (coord.); MATOS, Rômulo Richard Sales; MELO, Silvana Paula Martins de (org.). **Democracia & jurisdição constitucional**: estudos de interpretação da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016a. p. 235-251.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. Direitos humanos, justiça e racionalidade. *In*: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (coord.). **Ciência do direito**: estudos de epistemologia jurídica. Fortaleza: DIN.CE, 2016b. p. 221-244.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (coord.). **Contribuintes e cidadãos**: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. p. 65-77.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. O capital no século XXI e a justiça fiscal: uma contribuição de Thomas Piketty para uma reforma tributária no Brasil. **RDPE**: Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 197-228, abr./jun. 2015.

RIBEIRO, Sílvia do Espírito Santo. Orçamento público no Reino Unido. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 339-358.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais**: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Brasília, DF: Senado Federal. 2019 (Orçamento em Discussão, n. 45). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560152>. Acesso em: 30 dez. 2019.

ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. Traducción de Horacio Pons. Buenos Aires: Manantial, 2015a.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2015b.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROUSSEAU, Dominique. **Radicalizar la democracia**: propuestas para una refundación. Traducción de Esperanza Meléndez. Bogotá: Universidade Externado de Colombia, 2019. *E-book*.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?** Brasília, DF: Transparência Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>. Acesso em: 6 set. 2019.

SALGADO, Joaquim Carlos. O estado ético e o estado poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr./jun. 1998.

SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué; COURI, Daniel. A PEC Emergencial, a PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo. **Comentários da IFI**, Brasília, DF, n. 4, p. 1-7, 8 nov. 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564438/CI_04.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

SANTOS, Carlos Alberto Cerqueira dos. Orçamento público no México. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 271-288.

SANTOS, Nicolle de Macêdo. Orçamento público na Nova Zelândia. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 289-318.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, n. 1, p. 171-213, out./dez. 2007. DOI: <https://dx.doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590>. Acesso em: 18 dez. 2019.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o anexo de metas fiscais da LRF? **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 7 nov. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 maio 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao>. Acesso em: 7 nov. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Argumentandum**: Revista de Direito, Marília, SP, n. 6, p. 31-46, 2006.

Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/731>. Acesso em: 18 dez. 2019.

SCHICK, Allen. The battle of the budget. **Proceedings of the Academy of Political Science**, New York, v. 32, n. 1, p. 51-70, 1975. DOI: <https://dx.doi.org/10.2307/1173617>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1173617?seq=1>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SCHICK, Allen. **The federal budget**: politics, police, process. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. *E-book*.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Impactos macroeconômicos dos gastos públicos no Brasil. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 41-52, jun. 2009. DOI: <https://dx.doi.org/10.32586/rcda.v7i1.275>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/275>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 179/180, p. 51-67, jan./jun. 1990. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v179.1990.46170>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46170>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SILVA, Andrea Ferreira da; ARAUJO, Jair Andrade. Os gastos públicos e seus impactos na pobreza no Brasil. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 3, p. 93-108, jul./set. 2016. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/411>. Acesso em: 25 out. 2019.

SILVA, Fernando Veiga Barros e; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2019. (Orçamento em discussão, n. 44). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/557265>. Acesso em: 3 jan. 2020.

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C: R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 237-257, out./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v15i62.40>. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40>. Acesso em: 25 set. 2019.

SILVA, Rodrigo da Guia. Orçamento público nos Estados Unidos. *In*: ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Victor Pimentel (coord.). **Orçamento público no direito comparado**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 205-226.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Supremo Tribunal Federal precisa de lolau: resposta às objeções de Marcelo Neves ao sopesamento e à otimização. **Direito UnB**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 96-118, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/24545>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 607-630, 2003. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 30 dez. 2019.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A concretização do direito financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária**. 2014. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-30082017-140717/publico/Dissertacao_mestrado_Francisco_Silveira.pdf. Acesso em: 3 jan. 2020.

TIPKE, Klaus. **Moral tributaria do Estado e dos contribuintes**. Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019**. New York, NY: UNDP, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2019-report/download>. Acesso em: 30 dez. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. [Constitution (1787)]. **Constitution of the United States**. Washington, DC: United States Senate, [2019]. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. **Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974**. Washington, DC: United States Senate, 1974. Disponível em: <https://legcounsel.house.gov/Comps/93-344.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **County of Oneida v. Berle, 91 Misc. 2d 694**. New York: Supreme Court, 1977. Disponível em: <https://casetext.com/case/county-of-oneida-v-berle>. Acesso em: 17 dez. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. **The Budget and Accounting Act, 1921**. Washington, DC: United States General Accounting Office, 1966. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/660/651187.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. **United States Code**. Washington, DC: Office of the Law Revision Counsel, 2019. Disponível em: <https://uscode.house.gov/>. Acesso em: 17 dez. 2019.

VAMMALLE, Camila; RUIZ RIVADENEIRA, Ana Maria. Budgeting in Chile. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 2016, n. 3, p. 1-62, 2017. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-chile_budget-16-5jfw22b3c0r3#page63. Acesso em: 17 dez. 2019.

VASCONCELOS FILHO, José Aécio. **Controle dos gastos públicos no Brasil após a EC 95/2016**: reflexões sobre a constitucionalidade do novo regime fiscal. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

VELLOSO, Raul. O que está por trás da grave crise financeira dos estados? **Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 19 nov. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/colunistas/raul-veloso/2019/11/19/interna_raul_veloso,1102007/o-que-esta-por-tras-da-grave-crise-financeira-dos-estados.shtml. Acesso em: 19 nov. 2019.

VELLOSO, Raul. Para destravar o investimento em rodovias. *In*: VELLOSO, Raul; MENDES, Marcos; FREIRAS, Paulo Springer de. **O dia do juízo fiscal**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2016. p. 111-147.

VESTENA, Carolina Alves. Audiências públicas: diagnóstico empírico sobre os limites da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 24, p. 973-1020, out./dez. 2012.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

WORLD BANK. **World Development Indicators database**: Gross domestic product 2018. Washington, DC: The World Bank, 23 Dec. 2019. Disponível em: <https://data.bank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.