

A flexibilidade na execução e controle dos orçamentos(1)

Marga Inge Barth Tessler*

Sumário

1 Introdução; 2 O Orçamento Público; 2.1 As virtudes do Orçamento Público – “OP”; 2.2 A dimensão econômica do Orçamento Público – “OP”; 2.3 A dimensão constitucional do Orçamento Público – “OP”; 2.4 Experiências para superar problemas; 2.5 O orçamento público e a transição do poder; 2.6 Contexto brasileiro; 3 Conclusão.

1 Introdução

Leciona Armando Cunha(2) que a compreensão do que seja “Orçamento Público – OP” deve ser iniciada pela perspectiva multifacetada, isto é, a compreensão do Orçamento Público requer uma focalização sob, pelo menos, três aspectos, a saber: O “OP” é uma expressão legal e de relação de poder. Trata-se, por outro lado, de um processo de escolhas, sendo também um instrumento de gestão. É o seu caráter multifacetado que o caracteriza e é como melhor consegue ser entendido.

Castor(3) comenta que um dos processos fundamentais de gestão do Estado é a elaboração, aprovação e execução do orçamento público, mediante o qual a sociedade determina as maneiras pelas quais os recursos entregues ao Estado devem ser geridos, as fontes de onde devem provir e as finalidades que devem ser contempladas.(4) Se bem elaborado, o orçamento deveria permitir à sociedade identificar a priori que setores serão mais ou serão menos aquinhoados com verbas públicas, que obras serão realizadas, quanto custarão, se existem recursos para o aumento de salário do funcionalismo, etc. A importância do processo de orçamentação entre as nações mais desenvolvidas pode ser avaliada pelo exemplo britânico. O chanceler inglês exhibe a fotografos uma velha pasta onde está o orçamento que será por ele entregue ao Parlamento e o orçamento é debatido pelo público com o mesmo interesse que a convocação da seleção de futebol. O chanceler, segundo a tradição, está autorizado a “fortificar-se” com uma bebida alcoólica durante o discurso ao Parlamento. Aqui, segundo o Senador José Sarney, “a lei maior e talvez a mais importante de todo o Parlamento, o Orçamento, todo ano é uma luta imensa para votá-lo e só termina com concessões e acordos para afinal ser uma peça virtual...”.(5)

Assevera Castor que nada impediria que tivéssemos um processo orçamentário de igual qualidade e representatividade democrática, pois a nossa legislação é relativamente moderna e versátil. O Decreto-Lei nº 200/1967(6) é que introduziu a obrigatoriedade da

orçamentação programática no Brasil. Ainda segundo Castor, os orçamentos públicos são obras de “quase ficção” em razão de alguns fatores, um deles, a inflação, que chegou a 80% em um mês. Após 1994 e o Plano Real, as razões do descaso com o orçamento seriam a fragilidade técnica das instituições políticas, o que abre caminho para a perenização do poder desproporcional da “alta tecnoburocracia e da arrogância com que ela o exerce”.(7)

2 O Orçamento Público

Uadi Lammego Bulos,(8) nos comentários ao artigo 165 da Constituição Federal de 1988, diz que “orçamento” é palavra de origem incerta, procederia do latim, ordior, e, numa dimensão restrita, orçamento é termo correlacionado às finanças públicas, significando o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa das entidades político-administrativas. No Brasil o orçamento é um ato legislativo(9) desde a Constituição de 1926. É uma lei, mas na qual a participação do Legislativo vem diminuindo, daí é lei peculiar em certos aspectos.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho(10) tece considerações sobre a iniciativa do Executivo na matéria em tela, pois é o Executivo que é responsável pelos serviços e obras e, também, é o poder que tem assessoria para preparar os projetos. No aspecto em questão, a doutrina trava controvérsia antiga. Três correntes procuram definir a natureza da lei orçamentária. A doutrina alemã defende a existência de valor apenas formal na lei orçamentária, o orçamento não passaria de um ato administrativo com a forma de lei. Outra corrente considera a lei orçamentária com natureza material, funcionaria como “ato-condição” para a arrecadação de receitas e realização de despesas. A terceira corrente é a que considera a lei orçamentária lei sui generis, com características formais e materiais ou, ainda, como uma “lei de organização”. No direito orçamentário brasileiro, segundo James Giacomoni,(11) a opção pela teoria formal vem desde 1926 com a adoção do “Princípio da exclusividade” que foi introduzido na Constituição de 1891, e isso quer dizer que as leis orçamentárias não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa. A opção, segundo doutrinador citado antes, “significa a eliminação da praga das ‘caudas orçamentárias’” e a consequência negativa é que isso tem impedido que a lei orçamentária anual discipline questões de interesse para a gestão, a administração dos recursos públicos.

2.1 As virtudes do Orçamento Público – “OP”

As “virtudes”(12) do “OP”, segundo os doutrinadores Cunha e Bevilacqua, são os aspectos de: a) servem de orientação para os agentes públicos e privados; b) permitem compreensão das ações governamentais; c) servem ao atendimento das necessidades da população; d) por último, trazem vitalidade democrática.

2.2 A dimensão econômica do Orçamento Público – “OP”

No que respeita à dimensão econômica, o “OP” é um campo de domínio da economia, da política monetária, cambial e fiscal. As idéias básicas que permeiam a matéria são as finanças públicas,(13) a política fiscal, receitas/despesas, o déficit, a disciplina orçamentária, a rigidez orçamentária, custos econômicos, o equilíbrio. As transformações do mundo contemporâneo influenciam o “OP” e incontáveis forças pressionam-no.(14)

2.3 A dimensão constitucional do Orçamento Público – “OP”

A matriz constitucional do “OP” está nos artigos 165; 166; 167; 168; 198, § 2º (vinculação à saúde pública); 212 (vinculação para o ensino); e 37, inc. XXII (vinculação para atividades fazendárias). O artigo 165 refere-se às leis de iniciativa do Poder Executivo, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais. O que deve ser sublinhado e que as leis orçamentárias são autorizatórias e não normativas. O Executivo fica autorizado a fazer, mas não fica obrigado a fazer. O Legislativo, após a aprovação da Lei Orçamentária, quase que perde o controle sobre ela.(15) Destaco o disposto no artigo 39, § 7º, da Constituição Federal de 1988, parágrafo incluído pela Emenda nº 19, de 04.06.1998, que refere que a lei específica disciplinaria a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio produtividade. O caminho da “lei específica” para conferir prêmio aos gestores públicos extraordinários afigura-se uma hipótese a ser implementada.(16)

2.4 Experiências para superar problemas

Roberto Bevilacqua(17) traça um perfil das experiências de alguns países na tentativa de aperfeiçoar a gestão dos programas de governo, com ênfase nos modelos orçamentários. O ponto central das reformas situa-se na eliminação de controles centrais detalhados dos gastos das agências.

2.5 O orçamento público e a transição do poder

Analisando as limitações que afetam o orçamento público, Rezende e Cunha(18) concluem pelas grandes condicionantes da rigidez orçamentária, situando-as como um dos mais graves problemas que desafiam os gestores e governantes. Extrai-se ainda que o orçamento público tem potencialmente um extraordinário papel na democracia nacional, mas a sua importância tem sido dificultada pela opacidade e rigidez.(19)

A reforma orçamentária tem relação com a melhora da economia e a capacidade de gestão do governo, no sentido de melhor usar os recursos públicos coletados dos contribuintes.

Os citados doutrinadores, em especial, Bevilacqua,(20) salientam o exemplo norte-americano com o Government Performance and Results Act, de 1993, que determinou que todas as agências governamentais desenvolvam planos estratégicos de cinco anos com identificação de resultados mensuráveis em planos anuais de desempenho, com indicadores claros e metas de desempenho. Os planos poderiam incluir renúncias a controles (waiver), proibições ou restrições de transferência de fundos em troca da responsabilidade individual ou organizacional específica de atingir uma meta de desempenho. O aludido waiver representaria um importante instrumento para obtenção de maior flexibilidade na orçamentação das agências. Mais adiante o autor relata que o governo norte-americano tem-se valido da aplicação de waivers para cortar custos da burocracia e oferecer maior flexibilidade aos Estados e Municípios. Relata que o Departamento de Saúde concedeu waivers a 37 estados, permitindo que experimentassem novas formas de prover os serviços de saúde.

Em conclusão, verifica-se que as reformas referidas privilegiam o desenvolvimento da capacidade gerencial das agências governamentais, com tendência ao fortalecimento das instâncias locais e acentuam a necessidade de implementação de mudanças na gestão do orçamento público.

Em perspectiva teórica a questão de flexibilização na execução e controle orçamentário parece racional. É possível que seja aplicado com sucesso alhures. Causa certa preocupação o modelo comentado, qual seja, o caso da Agência de Auditoria do Exército dos Estados Unidos, a US Army Audit Agency. Teriam obtido bons resultados em trabalhos de consultoria nos Contratos no Haiti, Operações no Kuwait, após, na operação Tempestade no Deserto. Muito bem, nem sempre ao que parece essa prontidão e logística é alcançada. É o que restou das imagens transmitidas pela imprensa sobre o atendimento que o mesmo Exército ofereceu às vítimas do furacão Katrina. Não teria ocorrido antes uma omissão trágica nas medidas de precaução quando não foram liberados os recursos orçamentários necessários para reforço dos diques e obras necessárias para a otimização da proteção da área?(21)

2.6 Contexto brasileiro

Considerando o contexto brasileiro,(22) a rigidez orçamentária “é o resultado de pressões sobre o orçamento”, e as pressões são originadas de diversas circunstâncias, a saber: os compromissos financeiros acumulados no passado, cujo exemplo clássico são os precatórios; os direitos assegurados em lei a grupos sociais melhor organizados, como, por exemplo, os direitos adquiridos dos servidores públicos, magistrados, militares; os mecanismos de transferência de recursos fiscais, por exemplo, o Copom; as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais, as vinculações para a saúde e a educação, etc.

As circunstâncias antes apontadas afiguram-se inafastáveis, considerando o teor da Carta de 1988 que, para a modernização da administração no modelo norte-americano, representa uma dificuldade considerável. O artigo 167 da Constituição Federal de 1988 estabelece de maneira impositiva diversas vedações. Trata-se do antes referido “princípio da exclusividade”.

Por outro lado, os precedentes históricos(23), (24) lamentavelmente não recomendam, no caso brasileiro, a renúncia aos controles e às fiscalizações. Episódios antigos(25) e exemplos recentíssimos, pelo contrário, apontam que devem ser mantidos e reforçados. Acreditar que em um passe de mágica as condições se alterem era profissão de fé da figura humorística “velhinha de Taubaté”, do escritor Luis Fernando Verissimo, idosa que recentemente faleceu. Assim, a única cidadã brasileira que acreditava em tudo o que os governantes diziam e faziam foi levada a óbito pelo seu criador.

As vinculações orçamentárias para garantir recursos à saúde, para ficar no exemplo mais dramático, não são respeitadas, que dizer se não existissem ou restasse ao poder das municipalidades ou agências decidir a propósito do tema. A Emenda Constitucional nº 29, no tocante aos recursos do orçamento da União, propiciou uma vinculação que significou um incremento(26) significativo dos gastos federais com saúde. De igual forma nos estados e municípios. Se com as vinculações não se alcança uma efetividade maior, que dizer gerir o sistema sem elas.

3 Conclusão

Assim, concluindo, no caso particular do Brasil, o caminho da flexibilização no controle dos orçamentos apresenta-se desaconselhável e temerário. O Orçamento deve ainda ser realista,(27) é urgente torná-lo mais eficiente e efetivo. Por outro lado, como lembram Ana Maria Malik(28) e Cristiano Carvalho,(29) em especial na vinculação de recursos para a saúde, foi no direito sanitário que se deu a primeira grande interferência drástica na esfera privada, e vinculações necessárias, bem como controles ainda ineficientes. As condições sanitárias do Brasil do século XXI assemelham-se às da Europa no século IX, sendo assim, a vinculação e o controle da aplicação correta dos recursos ainda é matéria de relevância pública, não sendo prudente descartá-la ou flexibilizá-la.(30)

Notas

1. Marga Inge Barth Tessler. Mestranda do Curso Mestrado Profissional em Poder Judiciário, Disciplina Gestão e Orçamento. Tarefa intermediária: Questão: Em diferentes países, a busca de maior qualidade na gestão do orçamento público tem levado a se ampliar a autoridade dos gestores em relação à utilização dos recursos postos à disposição das organizações governamentais. Outras medidas igualmente tem sido adotadas para aumentar o grau de flexibilidade na execução e controle dos orçamentos como, por exemplo, maior liberdade para decisões operacionais. O que pensa sobre esse caminho considerando o contexto brasileiro?
2. CUNHA, Armando; OTERO, Roberto Bevilacqua. Gestão e Orçamento. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Caderno Conceitual. Mestrado Profissional em Poder Judiciário.
3. CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. O Brasil não é para amadores. Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho. 2. ed. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.
4. Verificar exemplo de “comportamento sazonal dos gastos do governo” em: OTTA, Lu Aiko. Festival de verbas: R\$ 7,5 bilhões em 10 dias. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 nov. 2005. Economia.
Verificar: COFRE aberto. Segurança pública é a 1ª beneficiada com liberação de verba do Orçamento. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 nov. 2005. Dinheiro.
5. Sarney, José. “Leis e pt. Saudações”. Folha de São Paulo, São Paulo, 10/02/2006.
6. Verificar CAMPOS, Roberto. A Reforma Administrativa. In: _____. A Lanterna na Popa: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004. 2 v. p. 697 et seq.
7. CALDAS, Suely; MELLO, Patrícia Campos; PEREIRA, Renée. Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar e não está em debate. O Estado de São Paulo, São Paulo, 9 nov. 2005. Entrevista com a Ministra Dilma Roussef. A Ministra Dilma Roussef, da Casa Civil, explicitou a polêmica com o Ministro Antonio Palocci Filho, da Fazenda; conforme reportagem do jornal “O Estado de São Paulo”. Vamos inverter o problema. Não é: Eu quero esterilizar xis bilhões. O problema é: Eu quero tornar o gasto público mais eficiente. Meu objetivo não é reduzir o superávit primário para 4,25%, é aumentar a qualidade e a destinação do gasto público porque existe uma sobra orçamentária.

8. BULOS, Uadi Lammego. Constituição Federal Anotada. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

9. Verificar: Questão de Ordem na ADI nº 224/RJ, STF, Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, julg. em 20.10.1994, DJU de 02.12.2004, p. 33196.

10. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Federal de 1988. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 145 et seq.

11. GIACOMONI, James. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 35, n. 137, jan./mar. 1998.

12. Em sala de aula os alunos do Curso de Mestrado (FGV) realizaram a seguinte avaliação crítica sobre cada uma das proclamadas virtudes: no item “a”, aspecto da “orientação”, a sua confiabilidade como indicador seria relativa, falta accountability; há falhas na implementação da receita prevista. A vinculação de percentuais das verbas orçamentárias compromete o potencial da orientação. Há falta de confiança nos políticos, há desconhecimento do cidadão, não há fidelidade na execução. No item “b”, a compreensão deve ser vista sob o enfoque cultural; o destinatário, o povo, está alienado e é passivo. No aspecto político do lado do gestor, ele é visto como ambíguo, desvinculado, sem transparência. No item “c”, a virtude ideal de servir para atender às necessidades da população, o grupo considerou que: a) não reflete as necessidades básicas; quando reflete, não são implementadas; quando implementadas, são insuficientes; não há fiscalização pela desinformação, falta de participação popular na formulação das prioridades. No aspecto “d”, da “vitalidade democrática”, ela estaria presente apenas no “orçamento participativo”, a participação popular é relativa e há baixa transparência. Na aprovação do orçamento, há predomínios do lobby, a questão é prejudicada pelo coeficiente eleitoral. Na implementação do “OP” não há qualquer vinculação a resultados.

13. Ver a polêmica entrevista pelo jornalista Luís Nassif e o Ministro Paulo Brossard em: NASSIF, Luís. O financista Rui Barbosa. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 nov. 2005.

14. Exemplo: CRESCE pressão por mudança econômica. Às vésperas do ano eleitoral, ministros e parlamentares insistem em liberação de verbas. O Estado de São Paulo, São Paulo, 15 nov. 2005.

15. Verificar Lei nº 9.504/1997 e Lei Complementar nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

16. BARALDI, Paulo. Presidente do INSS quer produtividade. Projeto em estudo prevê remuneração melhor para quem trabalhar mais. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 nov. 2005.

17. OTERO, Roberto Bevilacqua. Um toque de flexibilidade ao Orçamento Governamental. Casos e Textos sobre Administração Pública. Rio: Fesp, 1998.

18. REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (coords.) O Orçamento Público e a Transição do Poder. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

19. CALDAS, Suely; MELLO, Patrícia Campos; PEREIRA, Renée. Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar e não está em debate. O Estado de São Paulo, São Paulo, 9 nov. 2005. Entrevista com a Ministra Dilma Rousseff. Um país não é uma pessoa, não funciona assim: eu trabalhei, ganhei meu salário, sobrou um dinheiro e agora vou torrar. [...]. Ninguém vai gastar por gastar. O governo não vai autorizar um centavo empregado em algo que não resulte em investimento ou transferência de despesa corrente, como no caso da segurança pública. Aliás, essa história de que investimento é bom e despesa corrente é má é outra simplificação grotesca. Despesa corrente é vida: ou você proíbe o povo de nascer, de morrer, de comer ou de adoecer ou vai ter despesas correntes.

QUEIMA de dinheiro? “O Governo não soube investir e agora ameaça gastar às pressas”. O Estado de São Paulo, São Paulo, 19 nov. 2005. Editorial.

20. BEVILACQUA, op. cit.

21. Verificar reportagens sobre a tragédia nas Revistas Época, Veja e Jornal Folha de São Paulo, outubro de 2005, onde são relatadas as deficiências e falhas dos mecanismos de defesa contra cheias em New Orleans.

22. SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. A crise das finanças estaduais: causas e alternativas. Porto Alegre: AGE, 2005. Projeta um futuro sombrio, não vê formas de o Estado do Rio Grande do Sul romper o círculo da penúria financeira, um quadro mais alentador só com medidas ousadas, sendo que sugere reduzir as vantagens pessoais do funcionalismo, diminuir o comprometimento com as despesas vinculadas e organizar um fundo previdenciário para custear a aposentadoria de novos servidores. Em entrevista ao jornal Zero Hora, de 06.11.2005, o autor assevera que “a mágica de Rigotto foi o não-cumprimento das vinculações. Os outros (governadores) também não cumpriram, mas ele aumentou o percentual de não-cumprimento”.

23. CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Marias Candelárias, Barnabés, Marajás, Nomenclatura Tropical. A burocracia não tem natureza, tem histórico. In: _____. O Brasil não é para amadores. Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

24. CORRÊA, Hudson. Verba contra doença foi usada em outras despesas da pasta, diz TCU. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 nov. 2005. Dinheiro.

25. O escândalo na construção do prédio do TRT-SP, sob a presidência do Juiz Nicolau dos Santos Neto, em 1999, é exemplo da inocuidade das fiscalizações da Corte de Contas.

26. CUNHA; REZENDE, op. cit. “Em busca de novas garantias e de eficiência na gestão – o caso da saúde”.

27. MERSS, Carlito, Orçamento Realista, “Quanto mais realista e respeitado for o orçamento, mais irá garantir o rumo do desenvolvimento social”. Folha de São Paulo, São Paulo, 10 fev. 2006.

28. MALIK, Ana Maria. Planejamento, Financiamento e Orçamento da Saúde. In: ARANHA, Márcio Iorio; TOJAL, Sebastião Botto de Barros (orgs.). Curso de Especialização à distância em Direito Sanitário para membros do Ministério Público e da Magistratura Federal. Brasília-DF: Fiocruz, Universidade de Brasília, Escola Nacional de Saúde Pública, 2002.

29. CARVALHO, Cristiano; TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. Direito Sanitário Brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

30. ITOKAZU, Fernando. Foco de febre aftosa em MS já causa restrição de 30 países. Folha de São Paulo, São Paulo, 12 out. 2005. Folha Dinheiro. O recente caso da presença da Aftosa em Mato Grosso do Sul e as matérias jornalísticas de que os recursos destinados à vigilância sanitária e prevenção de doenças nos rebanhos não foram disponibilizadas resultaram em uma opção trágica, com incalculáveis prejuízos para a economia. Se destinadas verbas no orçamento, não são corretamente aplicadas, não se poderia falar em flexibilização.

*Desembargadora Federal do TRF da 4ª Região.

TESSLER, Marga Inge Barth. **A flexibilidade na execução e controle dos orçamentos.** Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.11, maio 2006. Disponível em:
<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao011/marga_tessler.htm>
Acesso em: 27 nov. 2006.