



L.A

**PROBLEMAS DE PRINCIPAL-AGENTE NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Análise e alternativas

Banca examinadora

Prof. Orientador Haroldo Clemente Giacometti

Prof. Leonardo Basso

Prof. Peter Spink

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GILBERTO RODRIGUES HASHIMOTO

PROBLEMAS DE PRINCIPAL-AGENTE NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Análise e alternativas

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-
Graduação da FGV/EAESP

Área de Concentração: Finanças Públicas como
requisito para obtenção de título de mestre em
Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Haroldo Clemente Giacometti



São Paulo

2002

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 09.05	Nº de Chamada 336.12(81) H348P
Tombo 886/2002	Dis. e.1

SPO0026165-7

HASHIMOTO, Gilberto Rodrigues. Problemas de principal-agente no processo orçamentário brasileiro: análise e alternativas. São Paulo: EAESP/FGV, 2002, 89 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Finanças Públicas)

Resumo: Analisa a problemática da relação principal-agente sob seus aspectos teóricos. Relaciona o orçamento no Brasil com mudanças constitucionais e legais e examina os efeitos no processo orçamentário brasileiro da legislação com relação a problemas de *agency*. Apresenta alternativas para redução ou eliminação de problemas de principal-agente, em especial a proposta de execução participativa.

Palavras-Chave: Orçamento; Principal-agente; *Agency*; Execução Participativa.

ERRATA				
onde se lê	leia-se	página	parágrafo	linha
está próxima de	ultrapassou	11	2	1
judicial	judicial	43	2	10
normativas	normativa	75	1	2
conselho quinhentos	conselho em número de quinhentos	76	1	6
notasse problemas nos procedimentos, poderia	notassem problemas nos procedimentos, poderiam	76	2	1 e 2

OMISSÃO
Nas Referências, inclua-se:
BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 15 de abril de 1999. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm >. Acesso em: 4 mar. 2002.

A meus pais, minha esposa e meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer à minha família, permitindo-me reduzir tempo com seu convívio para elaboração desta dissertação. Agradeço, de forma especial, a minha esposa Rita, cuja dedicação e sensatez permitiram que eu pudesse realizar este trabalho.

Não posso deixar de agradecer ao Professor Doutor Haroldo Clemente Giacometti, pelo privilégio de tê-lo como orientador. Estendo meus agradecimentos, igualmente, aos demais Professores Doutores, membros da banca examinadora.

Também gostaria de expressar minha gratidão a todos os demais professores que, ao longo dos meus anos de estudo, colaboraram diretamente em meu processo educativo, desde a minha professora do primeiro ano do Curso Primário do então Grupo Escolar até os professores da EAESP/FGV.

Agradeço, ademais, aos colegas de trabalho que, em minhas atividades funcionais, contribuíram, com profícuo convívio, para meu aprimoramento profissional.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	p. 9
1.1	Apresentação	p. 9
1.2	O objeto de estudo	p. 9
1.3	O método de análise	p. 11
2	A RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE	p. 14
2.1	A expressão principal-agente - conceituação	p. 14
2.2	O contexto privado	p. 14
2.3	O âmbito público	p. 18
3	O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL	p. 24
3.1	A história do processo orçamentário no Brasil	p. 24
3.2	Sistema e processo	p. 30
4	TÓPICOS SOBRE PROBLEMAS DE PRINCIPAL-AGENTE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	p. 35
4.1	Dispositivos constitucionais	p. 35
4.1.1	O caráter centralizador da Constituição	p. 35
4.1.2	Dispositivos supra-orçamentários	p. 37
4.1.3	Os precatórios	p. 39
4.1.4	O Tribunal de Contas	p. 43
4.2	A Lei 4.320/64	p. 49
4.2.1	As despesas de exercícios anteriores	p. 49
4.2.2	Os regimes contábeis e os restos a pagar	p. 51
4.2.3	A possibilidade de remanejamento do orçamento	p. 53
4.2.4	O excesso de arrecadação	p. 54
4.3	A hierarquia das leis orçamentárias	p. 55

4.4	A Lei de Responsabilidade Fiscal	p. 58
4.4.1	Demonstrativos obrigatórios	p. 59
4.4.2	A LRF e a LDO	p. 62
4.4.3	O fim do déficit	p. 64
5	ALTERNATIVAS	p. 68
5.1	Publicidade	p. 68
5.2	Extinção da LDO	p. 70
5.3	A Execução Participativa	p. 71
6 -	CONCLUSÃO	p. 79
7.	REFERÊNCIAS	p. 84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução da carga tributária no Brasil	p. 11
Quadro 2 – Carga tributária em relação ao PIB	p. 12
Quadro 3 – Tipologia de bens públicos	p. 21
Quadro 4 – Alguns demonstrativos exigidos pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	p. 59, 60 e 61

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 – Apresentação:

Esta dissertação aborda um tema que, pela sua natureza, é dos mais áridos no campo da Administração Pública. Contudo, a importância desse assunto para a coletividade é incontestável.

O amálgama de minha experiência profissional com minha formação acadêmica produziu o presente estudo. Minha atuação como servidor público na área de orçamento e finanças mostrou-me a tensão latente no processo orçamentário, principalmente na possibilidade sempre presente de a discussão orçamentária e sua execução resvalarem para o formalismo. Assim, esse contexto levou-me a estudar o assunto sob um particular ponto de vista: a problemática de *agency*, vale dizer, de representação. A influência fundamental da legislação na modelagem das relações de principal-agente é analisada nesta dissertação, com apresentação de algumas propostas para aumentar o controle do processo, ressaltando-se a idéia de implantação da execução participativa.

Como área do conhecimento e como instrumento para aplicação prática, os estudos sobre orçamento público e sua relação com a Administração Pública são do maior interesse. Este capítulo apresenta a metodologia de análise do assunto abrangido por esta dissertação.

1.2 – O objeto de estudo:

O processo orçamentário público é instrumento básico da ação governamental. Esta dissertação, como um estudo de caso, busca analisar sua dinâmica no Brasil, de um particular ponto de vista: suas implicações com objetivo formal

fundamental desse processo, qual seja o de planejar e propiciar a aplicação dos escassos recursos arrecadados pela três esferas de governo (União, Estados e Municípios) nas áreas de atuação constitucionalmente definidas para o poder público. Essa análise tem como parâmetro os efeitos da legislação orçamentária e sua execução sob a ótica da relação principal-agente.

Portanto, esta obra investiga:

- 1º) o que é o problema de principal-agente;
- 2º) como é o sistema orçamentário em vigor no Brasil;
- 3º) qual o processo orçamentário que dele decorre;
- 4º) os problemas concretos trazidos pelo sistema ora em vigência no país;
- 5º) alternativas para aprimoramento desse sistema e desse processo, à luz dos achados.

A dissertação, no segundo capítulo, apresenta a questão do problema de principal-agente sob o ponto de vista de diversos autores.

No terceiro capítulo, o trabalho examina a história do orçamento público no Brasil, em termos constitucionais. Ademais, qualifica o sistema orçamentário brasileiro e a dinâmica de seu processo.

O quarto capítulo apresenta tópicos sobre problemas de principal-agente no processo orçamentário brasileiro, analisando aspectos constitucionais e legais pertinentes à luz dessa problemática, vale dizer, como as deficiências, ambigüidades e outros problemas podem causar dificuldades na efetivação da ação pública. Como *benchmark*, o sistema federal de orçamento dos Estados Unidos da América é, quando possível, comparado com a sistemática brasileira.

O quinto capítulo, diante do panorama exposto nos demais capítulos, visa propor alternativas concretas à atual sistemática orçamentária. A percepção de problemas no sistema ora vigente, tendo em vista dificuldades intrínsecas de aplicação de modelos de descentralização, leva à proposição de uma alteração radical do sistema e do processo, fundamentando-se a proposta na ampliação da participação popular, com base numa dinâmica de desconcentração, alavancada pela tecnologia da informação.

1.3 – O método de análise:

Como afirmou J. SERRA (1994), “[a]pesar da obsessão dos economistas universitários pelo déficit fiscal, o tema do orçamento é considerado pouco nobre pela profissão e atrai a atenção de poucos.” SERRA (1994, primeira página da apresentação). Ou seja, o estudo da questão orçamentária no Brasil é historicamente negligenciado. Tratado como um assunto menor no âmbito da Economia, ao menos em nosso país, também a ciência da Administração não dá ao assunto o devido tratamento, mormente tendo em vista a inserção da atuação pública na sociedade brasileira. Normalmente, no Brasil a matéria é abordada de forma um pouco mais aprofundada pelo ponto de vista da Contabilidade Pública, evidentemente sob o prisma dessa disciplina. Já no exterior, a dinâmica orçamentária é também abordada pela visão de planejamento, quando não analisada do ponto de vista mais profundo dos fundamentos mesmos da teoria econômica, como, por exemplo, no caso de BUCHANAN e TULLOCK (1965), dentro da visão da teoria da escolha pública.

Com efeito, já está próxima de um terço do Produto Interno Bruto a carga tributária no Brasil. A evolução dessa carga é apresentada no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Evolução da carga tributária no Brasil

Ano	Percentual em relação ao PIB
1990	28,78
1995	29,41
2001	33,7

Fonte: GIACOMONI (2001, p. 36), com exceção do dado de 2001, que se refere à carga tributária bruta global (estimativa preliminar para 2001 – elaboração: Área de Assuntos Fiscais e de Emprego do BNDES –Jan./2001 - informação disponível em <http://federativo.bndes.gov.br/%5Cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0001756.pdf>)

Tal carga assemelha-se a países do mundo desenvolvido, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Carga tributária em relação ao PIB

País	Ano	Carga Tributária (em relação ao PIB)
Brasil	2001	33,7
Argentina	1990	15,35
México	1987	18,29
Estados Unidos	1993	29,70
Japão	1989	20,99
Alemanha	1991	44,18

Fonte: GIACOMONI (2001, p. 36), com exceção do dado de 2001, que se refere à carga tributária bruta global (estimativa preliminar para 2001 – elaboração: Área de Assuntos Fiscais e de Emprego do BNDES –Jan./2001 - informação disponível em <http://federativo.bndes.gov.br/%5Cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0001756.pdf>)

Assim, a forma como tais recursos, arrecadados da sociedade, são gastos, é vital para o desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto, literatura crítica a respeito do tema, no Brasil, não é muito ampla.

Como base de estudo dos temas ligados ao problema de *agency*, literatura norte-americana foi utilizada, assim como outras publicações relacionadas à questão orçamentária.

Mesmo diante das dificuldades de material a respeito do tema no Brasil, esta dissertação procura examinar as obras mais importantes a respeito existentes no país, envolvendo orçamento público e finanças públicas.

A análise da legislação orçamentária está, fundamentalmente, baseada na avaliação *a priori* de seus termos do ponto de vista lógico, vale dizer, examinando-se o dispositivo legal no sentido da causa (as normas propriamente ditas) para seus efeitos (resultados possíveis de sua aplicação). Entretanto, quando cabível, alguns exemplos dos problemas potenciais ou práticos de sua aplicação são apresentados. Não se trata, no aspecto do exame das normas, de interpretação jurídica *stricto sensu*: "Interpretar a lei consiste em determinar o seu significado e fixar o seu alcance." (CINTRA et al., 1991,

p. 93). O método utilizado nesta dissertação transcende esse conceito, ampliando-o para permitir a avaliação dos resultados possíveis de aplicação do dispositivo examinado sob o ponto de vista específico dos problemas de *agency* (representação) que o dispositivo, potencialmente, apresenta. Eventualmente, resultados já verificados em função desses dispositivos são apresentados.

A conclusão da dissertação baseia-se, no aspecto metodológico, na avaliação de alterações constitucionais e legais aplicáveis ao assunto, restando claro que seu escopo transborda a área orçamentária. O núcleo da proposta é do compartilhamento da responsabilidade no gasto dos recursos públicos, mantida a responsabilidade dos poderes ora existentes nas demais etapas orçamentárias.

CAPÍTULO 2

A relação principal-agente

2.1 – A expressão principal-agente – conceituação:

A relação principal-agente diz respeito, essencialmente, a uma relação de representação: "Dizemos que existe uma *relação de agente* sempre que houver uma relação de emprego na qual o bem-estar de alguém dependa daquilo que é feito por uma outra pessoa. O *agente* representa a pessoa atuante, e o *principal*, a parte que é afetada pela ação do agente." (PINDICK e RUBINFELD, 1994, p. 821).

A expressão "principal-agente", portanto, refere-se, em sentido amplo, ao binômio contratante-contratado. Desse modo, no contexto constitucional, o principal é o cidadão, considerado de forma individual ou coletiva, sendo que a definição de agente abrange:

- a) o político com mandato;
- b) o servidor público;
- c) o contratado pelo poder público.

Ou seja, o múnus público define o papel da pessoa de agente nessa relação.

2.2 - O contexto privado:

Diversos autores têm se debruçado sobre essa relação, tendo em vista suas inúmeras aplicações, tanto no campo das políticas públicas como nas atividades do setor privado. Especialmente em finanças ligadas a atividades privadas, as relações que se estabelecem entre contratante e contratado, e que repercutem intensamente nos resultados do contrato, têm levado a estudos sobre as ações dos envolvidos que não estejam explicitamente previstas no contrato. Ou seja, como um objetivo inicialmente almejado pode sofrer dramáticas variações em função das ações dos dois lados do

negócio, há interesse em analisar esses fenômenos, com o propósito, dentre outros, de avaliação e controle. É claro que no setor público essa relação também é da maior importância.

Como afirma ROSS (1973, p. 134), a relação de agência é um dos mais antigos e comuns modos codificados de interação social:

“We will say that an agency relationship has arisen between two (or more) parties when one, designated as the agent, acts for, on behalf of, or as representative for the other, designated the principal, in a particular domain of decision problems.”¹ (ROSS, 1973, p. 134).

Alguns conceitos são fundamentais para o melhor entendimento do assunto. Informação assimétrica ocorre quando, em uma transação, uma das partes não dispõe do mesmo conjunto de informações do que a outra: “... asymmetric information - one party in a transaction has information that is not available to another.”² (ROSEN, 1995, p. 52).

Com efeito, em significativa parte das vezes, sendo o conjunto de informações de uma das partes sobre um negócio específico denominado de A e o conjunto de informações da outra parte denominado de B, no tocante à transação específica, tem-se que A está contido em B. Vale dizer, é normal que uma das partes detenha maior quantidade de informações sobre a transação do que a outra parte.

Tanto na área privada como na pública, o papel da Contabilidade como um sistema de informações é essencial. O recente caso da falência da empresa norte-americana Enron é um forte exemplo de como a carência de informações contábeis adequadas ou o reduzido controle sobre a qualidade dessas informações pode ser catastrófica. Sem a abertura de dados confiáveis para todos os que participam de uma transação, a assimetria de informação pode causar os mais graves danos.

Adverse selection refere-se à situação assim definida: “The situation that occurs when the people who are most likely to receive benefits from a certain type of

¹ “Diremos que uma relação de representação surgiu entre duas (ou mais) partes quando uma, designada como agente, atua por, em nome de, ou como representante de outra, designada como principal, em um particular domínio de problemas de decisão.” (todas as traduções são do autor desta dissertação).

² “... *informação assimétrica* - uma parte na transação tem informação que não está disponível para a outra.”

insurance are the ones who most likely to purchase it.”³ (ROSEN, 1995, p. 574).

Além do caso descrito, outra situação de *adverse selection* é a contratação de uma empreiteira para a realização de uma obra. Ao elaborar o edital, os requisitos mínimos ali dispostos atrairão empresas, que proporão preços tais que possibilitem ganhar o certame. Entretanto, pode ocorrer que outras empresas, que apresentariam preços mais elevados justamente em função de uma melhor qualidade, ou não apresentarão proposta ou perderão a licitação.

Já *moral hazard*, expressão utilizada em inglês e às vezes traduzida como “risco moral”, descreve “... the tendency of policies to exert perverse incentives on behaviors of firms and individuals.”⁴ (MARLOW, 1995, p. 278).

Como exemplo de *moral hazard* na área pública, poderia ocorrer que a empresa ganhadora de uma licitação, durante a execução da obra, tivesse incentivos para utilizar os padrões mínimos, ou até inferiores, se não houvesse correta fiscalização.

Assim, os problemas de *agency* envolvendo assimetria de informação, *adverse selection* e *moral hazard* implicam em aumento nos custos de transação. Esses custos podem ser assim definidos:

“These are incidental costs to buyers and sellers of making a transaction. They include the costs of gathering information about market conditions, making decisions, negotiating a deal, writing contracts, writing invoices, and making payments.”⁵ (STARLING, 1998, p. 32).

Com efeito, segundo L. J. GITMAN (1997), que examina esse assunto sob a ótica das organizações com finalidade de lucro, o problema de *agency* caracteriza-se pela “... possibilidade de os administradores colocarem seus objetivos pessoais à frente dos objetivos da empresa.” (GITMAN, 1997, p. 20). Ainda conforme esse mesmo autor, dois fatores ajudam a evitar ou reduzir o problema da representação: as forças de

³ “A situação que ocorre quando as pessoas que estão mais dispostas a receber benefícios de um certo tipo de seguro são aquelas mais dispostas a comprá-lo.”

⁴ “... a tendência de políticas para exercer incentivos perversos nos comportamentos de firmas e indivíduos”.

⁵ “Estes são custos incidentais para compradores e vendedores na elaboração de uma transação. Eles incluem os custos de juntar informação sobre condições de mercado, elaborar decisões, negociar um acordo, escrever contratos,

mercado e o custo de *agency* (GITMAN, 1997, p. 20 e 21). Quanto ao custo de *agency*, seriam de quatro tipos (todos incorridos pelos acionistas): despesas de monitoramento, despesas com cobertura de seguro, custos de oportunidade e despesas de estruturação. Estas últimas, as mais comuns, são custos que "[d]ecorrem da necessidade de estruturação da compensação à administração, a fim de que esta corresponda com a maximização do preço da ação." (GITMAN, 1997, p. 21).

Encontra-se aqui um ponto de diferença fundamental do problema de *agency* no setor privado com relação ao setor público: conforme salientado, os acionistas arcam com gastos para compensação à administração, enquanto que, no aparelho estatal brasileiro, a estrutura legal impede tal possibilidade. Com efeito, o setor privado utiliza planos de incentivos e de desempenho, vinculando a ação dos agentes. Por outro lado, a Constituição Federal brasileira estabelece teto de vencimentos, em seu artigo 37, inciso XI, dispositivo, aliás, cuja redação atual é fruto da emenda constitucional nº 19/98. Esse artigo determina que os proventos do servidor público não poderão ultrapassar os vencimentos recebidos por Ministro do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

“Art. 37 -

....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.” (BRASIL, Constituição).

Em certas situações, contudo, há a possibilidade de premiação por desempenho, como a utilização de abonos, e a própria estrutura de carreiras do

funcionalismo tem implícita a ascensão por mérito. A utilização de abono, por exemplo, é aplicada por diversos entes na área de ensino, para remuneração de professores e outros servidores. Contudo, tal expediente é, em geral, repudiado pelos organismos de representação dos servidores, eis que implica em algo temporário e que, conforme o caso, redundaria em benefício a apenas uma parcela dos funcionários, ou então em valores diferenciados por categoria.

2.3 - O âmbito público:

H. PETREI (1998, p. 16) ressalta que as reformas relativas a orçamento realizadas por países industrializados se utilizaram, além das teorias já estabelecidas, de outras desenvolvidas conforme essas reformas foram sendo implementadas, incluindo a *agency theory*.

Nesse contexto, a “... *agency theory* is based on the idea that social and political relationships between individuals can be explained as exchange relationships.”⁶ (PETREI, 1998, p. 17).

Juntamente com a teoria de *agency*, esse autor aponta que as teorias de escolha pública e de custos de transação vêm sendo desenvolvidas simultaneamente com a implementação de reformas orçamentárias em países industrializados (PETREI, 1998, p. 17).

O campo da economia chamado de escolha pública assume que políticos e burocratas comportam-se como consumidores e executivos de negócios, permitindo que os estudiosos apliquem análise econômica convencional ao comportamento e decisões de atores no setor público (STARLING, 1998).

Nesse contexto teórico, BUCHANAN e TULLOCK (1965, p. 23 e 24) enfatizam que a inferência de que há relação próxima entre o maximizador de poder no processo de escolha coletiva e o maximizador de utilidade no processo de mercado em seus estudos seria enganadora, eis que, ressaltam, enquanto na abordagem econômica, o processo político poderia ser interpretado como um jogo de soma positiva, a abordagem

de maximização de poder deve interpretar a elaboração de escolha coletiva como um jogo de soma zero:

“The power of the one individual to control the action or behavior of another cannot be increased simultaneously for both individuals in a two-man group. What one gains, the other must lose, mutual gains from 'trade' are not possible in this conceptual framework.”⁷ (BUCHANAN e TULLOCK, 1965, p. 24)

S. KELMAN (1990) argumenta que, apesar do interesse próprio ser uma força poderosa no comportamento humano, padrões éticos são cruciais em definir comportamento público ético e não ético, ressaltando que descrições cínicas de agentes do governo ameaçam o espírito público. Por “espírito público”, entende esse autor “... behavior motivated by the desire to choose good public policy.”⁸ (KELMAN, 1990, p. 75).

Visão que se contrapõe frontalmente ao da escolha pública. Segundo KELMAN (1990), os esforços de Gary Becker e de Buchanan e seus seguidores

“... have one thing in common: They all start with the assumption that there is no difference between economic man and romantic man or political man. People act everywhere as they do in the marketplace. They are out only for themselves, and typically in relatively gross, money-seeking ways like the 'pigs at the trough' David Stockman once talked about.”⁹ (KELMAN, 1990, p. 75).

A finalidade da ação pública depende do ponto de vista ideológico de quem

6 “... teoria de *agency* é baseada na idéia de que relações sociais e políticas entre indivíduos podem ser explicadas como relações de troca.”

7 “O poder de um indivíduo controlar a ação ou comportamento de outro não pode ser incrementado simultaneamente para ambos os indivíduos em um grupo de duas pessoas. O que um ganha, o outro deve perder, ganhos mútuos de 'troca' não são possíveis nesse padrão conceitual.”

8 “... comportamento motivado pelo desejo de escolher boa política pública.”

9 “... têm uma coisa em comum. Eles todos iniciam com a assunção de que não há diferença entre o homem econômico e o homem romântico e o homem político. As pessoas agem em todo lugar como agem no mercado.”

a analisa. Uma visão teórica extrema é a que expressa o teorema de Coase:

“This is the world of the Coase theorem. If all participants in the economy could be brought together, if initial ownership rights to all economically valuable entities were assigned among these participants, and if they could costlessly make fully specified and fully binding agreements, the outcome should be an efficient economic plan, leaving only the division of the spoils to be determined by the bargaining strengths of the participants. There would be no role for politics.”¹⁰ (DIXIT, 1996, p. 37).

Ou seja, a ação do governo, nessa idealização, é a de, essencialmente, garantir os direitos privados de propriedade, condição essencial numa sociedade capitalista.

Em um outro extremo, existe a visão da propriedade estatal dos meios de produção.

Para os efeitos desta dissertação, como ressaltado no Capítulo 1, analisa-se o caso do Brasil. Segundo a constituição federal em vigor:

“Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, Constituição)

Tem-se, no dispositivo mencionado, a ação geral do governo. Entretanto, as funções dos entes federativos (união, estados, distrito federal e municípios) espalham-se

Agem somente por interesse próprio, e tipicamente de maneira grossa e em busca de dinheiro como os 'porcos no cocho' de quem David Stockman uma vez falou."

¹⁰ "Este é o mundo do teorema de Coase. Se todos os participantes na economia pudessem ser colocados juntos, se os direitos iniciais de propriedade de todas as entidades economicamente valorizáveis fossem designados entre todos os participantes, e se eles pudessem, sem custo, fazer acordos completamente específicos e completamente vinculantes, o resultado deveria ser um plano econômico eficiente, deixando somente a divisão dos espólios a ser determinada pelas capacidades de barganha dos participantes. Não haveria papel para a política."

por centenas de artigos.

Wallace E. Oates, citado por H. ROSEN (1996), apresenta uma definição de governo federal, aplicável ao caso brasileiro:

“A public sector with both centralized and decentralized levels of decision making in which choices made at each level concerning the provision of public services are determined largely by the demands for those services of the residents of (and perhaps others who carry on activities in) the respective jurisdictions.”¹¹ (ROSEN, 1996, p. 508).

A ação governamental no Brasil abrange não apenas os chamados bens públicos (não rivais em consumo e não excludentes, como a segurança nacional), mas também bens privados.

Uma tipologia de bens públicos é apresentada por MCNUTT (1996), do seguinte modo:

Quadro 3 - Tipologia de bens públicos

	Excludente	Não Excludente
Rival	Bem privado	Bem público
Não Rival	Bem público local	Bem público puro

Fonte: MCNUTT, 1996, p. 181.

Analisando-se os bens e serviços prestados pelo governo no Brasil, todos esses tipos de bens são oferecidos, em maior ou menor grau, em relação às necessidades que devam ser atendidas, conforme critérios que o sistema político de representação leva em consideração.

Com efeito, apesar do processo de desestatização pelo qual o país tem passado, muitos bens no sistema econômico são produzidos por ação do poder público.

¹¹ "Um setor público com níveis centralizados e descentralizados de *decision making* no qual as escolhas feitas a cada nível relativas à provisão de serviços públicos são principalmente determinadas pelas demandas por aqueles serviços dos residentes das (e talvez de outros que desenvolvem atividades em) respectivas jurisdições."

ou entregues diretamente por ele. Discussões sobre o papel do Estado atingem níveis filosóficos, como, por exemplo, a questão apontada por SUPPLY (2002), no que tange à renda mínima de cidadania.

PRZEWORSKY (1998) apresenta os três grupos de atores que interagem no processo público, discutindo sua relação: os agentes econômicos privados que são também cidadãos (C), o político eleito (P) e o burocrata (B). Detalhando um pouco essa descrição, B pode ser classificado em servidor (S) e contratado (CO), sendo aquele o funcionário integrado à máquina administrativa (seja por concurso público, provimento de cargo em comissão ou contratação por legislação não estatutária) e este o agente, pessoa natural ou jurídica, atuando por um contrato para a realização de serviço ou entrega de produto.

É importante, para os efeitos desta dissertação, a distinção entre S e CO, eis que, no Brasil, as normas referentes a S (mormente estabilidade e direitos adquiridos) representam cunha com conseqüências significativas. Vale dizer, a ação pública, conforme executada por servidor ou via contrato, terá repercussões orçamentárias diversas.

Outro ponto de análise importante no setor público é o problema de *rent-seeking*:

“... Rent-seeking mirrors the implicit or hidden costs attributable to the creation of artificial scarcity initiated in many instances by government issued monopoly rights and includes the subsequent expenditure of real resources by aspiring monopolists and citizens alike through bribery and the lobbying of government.”¹² (MCNUTT, 1996, p. 137)

É claro que, tanto na existência de S como de CO, existem equipes de produção de bens e serviços. Então, outro problema que surge, além da relação principal-agente, é o do *free rider*. É um tipo de externalidade,

¹² “*Rent-seeking* espelha os custos implícitos ou ocultos atribuíveis à criação de escassez artificial iniciada em muitas instâncias por direitos de monopólio emitidos pelo governo e inclui o subsequente gasto de recursos reais por monopolistas aspirantes e cidadãos através de suborno e de *lobby* junto ao governo.”

“... commonly called the free-rider effect, in which a worker, knowing that all other workers in a team are putting a lot of effort into the project, will have an incentive to shirk, given that the group as a whole is rewarded on the value of the project, that is, when the individual workers are not rewarded according to their individual effort levels.”¹³ (SHY, 1995, p. 404).

É evidente que o problema do *free rider*, quando se trata do consumidor de bens públicos, implica na existência de pessoas se beneficiando desses bens sem pagar por eles. No caso da segurança nacional, por exemplo, mesmo uma pessoa que não pague impostos se aproveita do serviço gerado pelo aparato militar existente.

PRZEWORSKY (1998) traça um esquema do relacionamento entre políticos, burocratas e cidadãos. GIACOMETTI (1978, p. 18) apresenta um gráfico tridimensional das dimensões organizacionais em seus aspectos de poder, liderança gerencial e viabilidade contextual, analisando seus efeitos no âmbito da estrutura das organizações. Analogamente, uma nova dimensão pode ser agregada ao mencionado gráfico de PRZEWORSKY (1998), com um novo eixo, num contínuo de segmento de reta, representando o extremo do interesse público, como apresentado por Kelman, numa ponta, e a visão de “interesse próprio” da escola de escolha pública na outra extremidade. Esse novo eixo dá “volume” e “profundidade” ao ambiente anteriormente bidimensional, “plano”, apresentado por PRZEWORSKY (1998).

13 “... comumente chamada de efeito *free rider* (carona), na qual um trabalhador, sabendo que todos os outros trabalhadores em uma equipe estão colocando muito esforço no projeto, terá um incentivo em não se esforçar, dado que o grupo como um todo será recompensado no valor do projeto, ou seja, quando os trabalhadores individuais não serão recompensados de acordo com seus níveis de esforço individuais.”

CAPÍTULO 3

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

Este capítulo relaciona o orçamento no Brasil com mudanças constitucionais e legais e examina os aspectos de sistema e processo concernentes à questão orçamentária.

3.1 - A história do processo orçamentário no Brasil:

A fim de melhor definir o que seja o sistema orçamentário e o processo orçamentário no Brasil, é importante uma análise histórica da questão orçamentária no país.

Oficialmente, o Brasil é uma república federativa. Entretanto, a federação brasileira apresenta características históricas de centralização.

A federação que surgiu com a instituição do regime republicano do Brasil tinha caráter oligárquico: “A adoção da forma federativa foi apenas uma solução *de jure* para acolher um *status quo* constituído pelas oligarquias regionais e provinciais já poderosas no Império.” (OLIVEIRA, 1995, p. 77). Como resultado, “... a autonomia da Federação oligárquica era rasteira e estritamente aderente ao controle dos espaços territoriais que coincidiam com o espaço da dominação.” (OLIVEIRA, 1995, p. 80). Um processo bem diferente do ocorrido nos Estados Unidos da América, eis que federação norte-americana se formou da união de ex-colônias.

A centralização de poder no governo federal com a Revolução de 1930, contudo, não implicou no fim das oligarquias.

Uma análise das constituições brasileiras, no que se refere à questão orçamentária, mostra um processo de aumento de complexidade no assunto (o texto das Constituições utilizado para análise foi o de CAMPANHOLE e CAMPANHOLE (1978), com exceção do texto da Constituição de 1988, obtido no endereço eletrônico

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

A Constituição de 1824 determinava, em seu artigo 15, ser de atribuição da Assembléia Geral fixar anualmente as despesas públicas, a serem apresentadas pelo Ministro da Fazenda, determinação esta constante do artigo 172. O Imperador, como chefe do Poder Executivo, tinha dentre suas principais atribuições, decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela Assembléia aos vários ramos da administração pública. Era uma constituição, portanto, extremamente lacônica no aspecto orçamentário, seguindo, aliás, o padrão da constituição americana, onde, a respeito de orçamento, há menção apenas em seu artigo I, seção 8 (THE CONSTITUTION, 2002).

Ainda na Constituição de 1824, no que se refere ao controle, o artigo 172 determinava que o Ministro da Fazenda deveria apresentar, na Câmara dos Deputados, logo que esta estivesse reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, assim como o orçamento para o ano seguinte.

A Constituição de 1891, já no regime republicano, estipulava em seu artigo 34, na sua redação original, que competia ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

Essa mesma Constituição incorporou a figura do Tribunal de Contas, criado por decreto em 1890, logo depois, portanto, da instauração do regime republicano (BALEEIRO, 1978, p. 434).

A elaboração do orçamento passou, portanto, a ser função do Congresso, mas, na prática, a iniciativa sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda, como observa Arizio de Viana, citado por GIACOMONI (2001, p. 53).

Em 1922, pelo Decreto nº 4.536, foi aprovado o Código de Contabilidade da União: “Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal.” (GIACOMONI, 2001, p. 54). Em 1921 os EUA haviam editado o Budget and Accounting Act (BAA): “This new legislation, which laid the foundations for the budget system still in force today, greatly contributed to the regulation and management of

public expenditures.”¹ (PETREI, 1998, p. 24).

O BAA, dentre outras inovações, criou o General Accounting Office (GAO), ligado ao Congresso.

Por emenda, em 1926, o artigo 34 da Constituição brasileira foi alterado, do seguinte modo:

- estabeleceu que o orçamento anterior ficaria automaticamente prorrogado, no caso de o novo não estar em vigor até 15 de janeiro;
- proibiu a inclusão, na lei de orçamento, de disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada (tal vedação é conhecida como “princípio da exclusividade”);
- nessa proibição, excepcionalizou a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit;
- vedou ao Congresso conceder créditos ilimitados.

A Constituição de 1934 devolveu formalmente a iniciativa do orçamento ao Poder Executivo, avançando ainda mais em detalhamentos sobre a questão orçamentária. Destacam-se:

- artigo 50, estabelecendo a unicidade do orçamento;
- artigo 183, determinando que nenhum encargo seria criado ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa;
- *caput* do artigo 186, estabelecendo que o produto de impostos, taxas ou quaisquer tributos criados para fins determinados não poderia ter aplicação diferente;
- detalhamento, no parágrafo 1º do artigo 186, dos créditos abertos após a aprovação do orçamento em 3 tipos: especiais, suplementares e extraordinários.

Na mesma senda, a Constituição de 1937 foi ainda mais detalhista. Como

¹ "Essa nova legislação, a qual forneceu as fundações para o sistema orçamentário ainda em vigor hoje, grandemente

inovação, inseriu no texto constitucional um Departamento Administrativo, com atribuições de estudar, elaborar e fiscalizar o orçamento (artigo 67).

Outra alteração significativa em relação às cartas anteriores refere-se ao parágrafo 2º do artigo 68, que autorizava, depois de votado o orçamento e desde que alterada a proposta do governo, o Presidente da República a modificar os quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não fossem excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.

Pelo artigo 71, a Câmara dos Deputados tinha 45 dias para votar o orçamento, e o Conselho Federal, 25 dias, contados da expiração do prazo concedido à Câmara dos Deputados. O artigo 72 determinava a publicação do orçamento no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não tivessem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento.

A Constituição federal de 1946 excluiu a figura do Departamento Administrativo, apresentando um texto mais curto.

Em 1964, ocorreu fato marcante para a história do processo orçamentário no Brasil da publicação da lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com publicação no Diário Oficial da União de 23 de março desse mesmo ano.

Essa lei, no contexto de propostas de mudanças orçamentárias, principalmente nos EUA, e “incorporando disposições dos manuais das Nações Unidas” (GIACOMONI, 2001, p. 59), determinou o registro da despesa, além de unidades administrativas e elementos, também pelas classificações econômica e funcional.

Outra inovação significativa foi trazida por seu artigo 23, determinando que as receitas e despesas de capital fossem objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio. Foi a introdução de um orçamento plurianual para os investimentos, ainda que elaborado e editado somente pelo Poder Executivo.

O artigo 113 delegou a órgão do Ministério da Fazenda o poder, dentre outros, de alterar os anexos da lei². As mudanças dos anexos efetivamente ocorreram ao longo dos anos.

contribuiu para a regulação e gerenciamento dos gastos públicos."

² As atribuições previstas nesse artigo passaram, pela Lei Federal nº 9.649/98 e suas alterações, a ser do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, Lei nº 4.320/64).

A Constituição de 1967 incorporou, em seu artigo 63, parágrafo único, o orçamento plurianual para as despesas de capital, estabelecendo que uma lei complementar disciplinaria o assunto. A Emenda Constitucional nº 1/69, que praticamente reescreveu a Constituição de 1967, manteve, em seu artigo 60, parágrafo único, o orçamento plurianual de investimentos (OPI).

Também deve ser registrado que tanto a Constituição de 1967 como a Emenda 1/69 foram ainda mais detalhistas do que as anteriores.

A Constituição de 1967, no âmbito orçamentário, tratou de:

- em seu artigo 65, § 3º, proibir a vinculação de arrecadação de tributo a determinado órgão, fundo ou despesa (conhecido como “princípio da não afetação”), exceto no caso de tributo criado como receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes;
- determinar, no § 2º do artigo 66, que as alterações da legislação de receita acompanhassem a proposta de orçamento anual;
- estipular que a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderia exceder de 50% das respectivas receitas correntes;
- estabelecer, em seu artigo 69, *caput*, que as operações de crédito para antecipação da receita autorizada no orçamento anual não excedessem à quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro, devendo ser liquidadas até trinta dias depois de seu encerramento;
- em seu artigo 70, *caput*, disciplinar a entrega do numerário relativo às dotações orçamentárias da Câmara Federal, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

Por seu turno, a Emenda Constitucional nº 1/69 inovou:

- tornando praticamente impossível o Poder Legislativo emendar o orçamento, eis que, pelo § 1º do artigo 65, não seria objeto de deliberação a emenda de que decorresse aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visasse a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo;
- determinando, em seu artigo 64, que lei complementar estabeleceria as despesas os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos

Municípios.

A Constituição Federal de 1988 (CF) trouxe algumas modificações, mantendo o caráter minucioso da questão orçamentária. Aliás, como todas as Constituições anteriores, a atual é longa (245 artigos, mais 70 artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando de sua promulgação), abrangendo, muitas vezes em detalhes, os mais variados assuntos, contrastando fortemente, por exemplo, com a Constituição norte-americana. Esta, com 7 artigos originais, em mais de 200 anos de existência, recebeu 27 emendas (THE CONSTITUTION, 2002); a brasileira, em pouco mais de 13 anos, já tem 35 emendas, sem contar as 6 de revisão.

Como real novidade, a CF trouxe uma hierarquia de normas orçamentárias, quais sejam o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA):

“Art. 165 -

....

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” (BRASIL, Constituição).

Esses três tipos de leis podem ser denominadas, em sentido lato, leis orçamentárias. Assim, há uma subordinação formal da LOA à LDO e desta ao PPA.

Ressalte-se uma grande inovação da CF: a vinculação de alterações tributárias com a LDO, vale dizer, a LDO deve dispor sobre as mudanças na legislação tributária para que estas tenham validade.

Por seu turno, o parágrafo 9º do artigo 165 da CF determina:

“Art. 165 - ...

...

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.” (BRASIL, Constituição).

Até o presente momento, não foi votada lei complementar tratando dos assuntos mencionados no mencionado parágrafo. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresenta diversos dispositivos relacionados com as leis orçamentárias. Não trata, contudo, de diversos tópicos estabelecidos nesse parágrafo, como será visto no próximo capítulo.

A CF também devolveu a prerrogativa de emendar as leis orçamentárias, desde que sejam indicados os recursos que já devem constar da proposta orçamentária; ou seja, só pode haver remanejamento de despesas, e não o acréscimo de novas, que implicaria na elevação do valor global da proposta. Sobre esse assunto, contudo, há uma brecha no artigo 166, parágrafo 3º, inciso III, alínea "a", permitindo a apresentação de emendas que "sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões". A CF também veda emendas que retirem recursos das dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

É fundamental dizer que todos os dispositivos constitucionais relativos a orçamento valem igualmente para todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Assim, o próximo capítulo abordará as normas, tanto constitucionais como infraconstitucionais, numa análise que vale para todos os entes federativos.

3.2 - Sistema e processo:

Define assim o MICHAELIS - Moderno Dicionário da Língua Portuguesa (1998), a palavra sistema, em sua segunda acepção: “Corpo de normas ou regras, entrelaçadas numa concatenação lógica e, pelo menos, verossímil, formando um todo harmônico”. Já o vocábulo processo, nesse mesmo dicionário, é definido, em sua quinta acepção, como “Série de ações sistemáticas visando a certo resultado”. GIACOMONI (2001, p. 187), no contexto orçamentário, utiliza a analogia com a biologia para descrever sistema e processo, estando aquela palavra associada a “estrutura” e esta a “funcionamento”.

Para elaborar uma definição mais precisa do que seriam o sistema orçamentário e o processo orçamentário, alguns comentários prévios devem ser feitos.

Conforme visto no item anterior deste capítulo, a receita proveniente de tributos passou a ter, pela Constituição de 1988, uma vinculação orgânica com as leis orçamentárias, mais especificamente com a LDO. Apesar de a lei orçamentária anual estimar a receita, essa estimativa não vincula sua arrecadação; entretanto, a previsão de alteração tributária na LDO abre as portas para o maior ingresso de recursos, pendente, obviamente, de aprovação da legislação tributária específica, respeitando-se, ademais, o princípio da anterioridade, previsto no artigo 150, inciso III, alínea a, da Constituição:

“Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

....

III - cobrar tributos:

....

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

...” (BRASIL, Constituição)

O tributo existe, essencialmente, para ser a fonte dos recursos para que o Estado (poder público) cumpra suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 27). BALEEIRO (1978) ressalta que, “[q]uando os impostos são empregados como instrumento de intervenção ou regulação pública, a função fiscal propriamente dita, ou 'puramente fiscal', é sobrepujada pelas funções

'extrafiscais'." (BALEEIRO, 1978, p. 189).

Entretanto, o principal objetivo da tributação é o de arrecadar recursos para custear a ação pública em serviços (como saúde, educação e segurança). Nesse sentido, como a "irmã gêmea" do lado da despesa na lei orçamentária, pode-se afirmar que, em sentido amplo, as normas relativas a receitas (englobando, também, os recursos obtidos por empréstimos) pertencem ao sistema orçamentário.

Outro grupo de normas que, pode-se afirmar, estão abrangidas no sistema orçamentário refere-se ao modo de realizar os gastos. Ou seja, no momento de o poder público, com base na autorização concedida pela lei orçamentária anual, concretamente iniciar as ações para que os bens e serviços necessários à atividade pública possam ser adquiridos, as normas relativas a condições, prazos, restrições e outros parâmetros são utilizadas. Essas normas, genericamente referidas como licitatórias, balizam a ação governamental na execução dos gastos. E a questão do controle está diretamente relacionada com esse grupo de normas. Sua relação com orçamento é tão estreita que a própria norma geral de licitações no Brasil (válida para todos os entes), a Lei Federal nº 8.666/93, dentre outros dispositivos, determina:

“Art. 7º -

....

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
...” (BRASIL, Lei nº 8666/93).

Tem-se, portanto, 3 tipos de normas, sistematicamente entrelaçadas: as normas orçamentárias, as tributárias e as licitatórias. São três mundos com pontos de tangência. Não é possível analisar a questão orçamentária, *stricto sensu*, sem verificar as intersecções com o lado da receita e a legislação que regula a maneira de executar o gasto público.

O sistema orçamentário, portanto, pode ser definido como a estrutura de

normas jurídicas relativas aos gastos públicos. O grau de alcance dessa afirmação, contudo, não é de simples mensuração, pois as normas que esse sistema abrange estão entre as mais complexas do mundo jurídico.

Do sistema deflui o processo. Uma definição possível de processo orçamentário, destarte, é que esse processo compreende o fluxo de ações decorrentes da aplicação do sistema orçamentário. Dessa definição, conclui-se que o processo orçamentário engloba: planejamento, elaboração, votação e implementação das leis orçamentárias, envolvendo, inclusive, a entrada em vigor de alterações tributárias e a aplicação das normas para que os bens e serviços necessários à ação pública possam ser comprados.

É fundamental notar que, nessas definições de sistema e processo, não se falou em “bem público” ou qualquer outra expressão relacionada com o mencionado artigo 3º da Constituição. Alcançar o bem comum irá depender de que esse sistema seja montado e seu processo seja executado.

Vale dizer, do acima exposto, nada há que leve a ação pública para que tais e quais objetivos sejam alcançados. Tem-se apenas normas procedimentais, ou seja, relativas a procedimentos para que tal tributo seja implantado, majorado ou reduzido, ou que determinada compra ocorra dessa ou daquela forma.

No lado das receitas, em especial os tributos, ações podem ser tomadas para que determinados grupos da população sejam beneficiados ou apenados. O imposto de renda, por exemplo, pode ser progressivo, isentando os de menor renda e cobrando proporcionalmente mais dos de renda superior. Há, por outro lado, defensores de alíquota única (a *flat tax*). Alíquotas elevadíssimas podem ser cobradas em tributos como o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS) sobre certos produtos, como bebidas alcóolicas e cigarros.

É, portanto, uma questão ideológica se o favorecimento (ou punição) de determinados grupos deve ser feito por meio de tributos ou se a ação governamental para que o bem público seja atingido, seja ele qual for, deva ocorrer por via orçamentária *stricto sensu*, ou, ainda, por uma mescla dos dois tipos de ação.

De qualquer modo, as próprias leis orçamentárias (seja PPA, LDO ou LOA)

têm a função básica de propiciar que os recursos à disposição do governo possam ser usados para os fins almejados.

Numa sociedade democrática de direito, onde o governo da maioria respeita os direitos das minorias, esse processo implica numa via de mão dupla, ou seja, o poder público deve estar permanentemente preocupado em atingir o verdadeiro bem comum e, para isso, sua relação com a sociedade deve ter componentes de controle e de participação.

O termo *accountability* é muito apropriado para tratar da relação de controle: "Accountability is the extent to which one must answer to higher authority - legal or organizational - for one's actions in society at large or within one's particular organizational position."³ (SHAFRITZ & RUSSEL, 1997, p. 376).

Outro conceito importante nesse contexto é o de *governance*, referindo-se o termo à interação entre sociedade civil e governo na determinação da ação governamental (WILSON, 2000, p. 53). Essa definição engloba não apenas o controle, mas possibilidade de influência e de participação.

Assim, vale dizer que tanto o sistema orçamentário como o processo que dele decorre abrange: planejamento, elaboração, discussão, votação, execução, controle e capacidade de intervenção.

No próximo capítulo serão examinados tópicos referentes a problemas de principal-agente no sistema e no processo de orçamento no Brasil.

³ "Accountability é o conceito pelo qual alguém deve responder a uma autoridade mais alta – legal ou organizacional – por suas ações na sociedade como um todo ou em uma específica posição organizacional."

CAPÍTULO 4

Problemas de principal-agente no processo orçamentário brasileiro

Este capítulo analisa alguns tópicos que, por sua importância no sistema, podem produzir importantes efeitos no processo orçamentário, ou seja, as metas e objetivos a serem alcançados podem sofrer significativas variações do que foi, explícita ou implicitamente, deliberado, introduzindo, dessa forma, problemas de *agency*.

4.1 - Dispositivos constitucionais:

As subdivisões a seguir analisam pontos específicos da Constituição que, por sua natureza, trazem questões relativas ao tema desta dissertação em seu bojo.

4.1.1 - O caráter centralizador da Constituição:

A Constituição de 1988, como já assinalado, tem um caráter detalhista. No âmbito do sistema orçamentário, ela avançou em minúcias.

A situação anteriormente vigente, pela formação histórica do país, era de centralização de poder e de recursos. Não se pode esquecer a nossa herança histórica, de colônia a império e, mesmo no regime republicano, os longos períodos de exceção. Tal processo secular de acúmulo de atribuições em termos nacionais foi agudizado com o regime que se instaurou em 1964.

A Constituição de 1988 deu *status* de ente federativo aos Municípios, estabelecendo, dentre outras prerrogativas, competência concorrente de legislar sobre diversos assuntos (artigo 23 da Constituição), além de dedicar um inteiro capítulo (Capítulo IV do Título III, englobando os artigos 29 a 31) aos Municípios, incluindo

autonomia para a promulgação de lei orgânica própria. Ademais, equiparou os Municípios aos outros entes federativos (União, Estados e Distrito Federal) na área tributária, ao estabelecer tributos para todos os entes. Como comparativo, a Constituição norte-americana nada determina sobre as divisões intra-estaduais, que assumem diversas formas, conforme a legislação de cada estado e, segundo SPINK (1999), com "pelo menos cinco modelos diferentes de administração local, dependendo da constituição estadual, de preferência e de costumes locais" (SPINK, 1999, p. 6).

Apesar de a Constituição brasileira ter distribuído atribuições para estados e municípios, principalmente nas áreas de educação e saúde, e de ter promovido uma redistribuição de recursos para esses entes em maior grau do que a situação anterior à nova ordem constitucional, durante a década de 1990 houve um movimento para nova centralização de receitas. Como exemplo, foi criado o Fundo Social de Emergência, além de terem sido instituídas contribuições exclusivas para a União, não passíveis, portanto, de distribuição automática de parcelas para outros entes.

Outro fato que mostra a centralização do sistema refere-se à capacidade de o Município poder legislar sobre orçamento. O artigo 24 da Constituição estabelece competência para legislar sobre orçamento à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Por seu turno, o parágrafo 1º desse artigo determina que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais e, em seu parágrafo 3º, dispõe que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário. O Município, portanto, não pode estabelecer legislação sobre orçamento, apesar das outras prerrogativas.

Essa centralização tem diversas repercussões. A Lei Federal nº 4.320/64 estabeleceu que seus anexos poderiam ser alterados por norma ministerial. Pela Lei Federal nº 9.649/98, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão passou a ter tais atribuições, que efetivamente exerceu pela Portaria nº 42/99.

Essa portaria alterou a classificação funcional-programática da despesa. Anteriormente a essa portaria, era a seguinte a estrutura da classificação funcional-programática: função-programa-subprograma. Como exemplo, existia a função "Educação e Cultura", que poderia ter a ela relacionada diversos programas, como "Ensino Médio" e "Cultura", que, por sua vez, seriam detalhados em subprogramas,

como "Formação para o Setor Primário" e "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico".

A portaria alterou para a seguinte forma a estrutura: função – subfunção – programa. A mencionada função "Educação e Cultura" não mais existe, havendo agora as funções "Educação" e "Cultura". Com isso, toda a despesa ocorrida e classificada anteriormente passou a não ser compatível com a despesa estipulada conforme essa portaria. Como não há um mecanismo para reclassificar automaticamente a despesa já classificada, resta àquele que quiser elaborar séries históricas sobre despesas um trabalho de examinar, no detalhe, as despesas, o que, na prática, será de extrema dificuldade. Pode-se afirmar, portanto, que essa mudança, que se tornou obrigatória para a União, Estados e Distrito Federal a partir de 2000 e para os Municípios a partir de 2002, implica numa descontinuidade da série histórica de dados que não se justifica. Trata-se de acirramento do problema da assimetria de informação.

Se a necessidade de uniformidade dos dados é benéfica, por outro lado há especificidades locais. Com efeito, a Portaria 42/99 permite que cada ente defina seus programas. Mas, por outro lado, uniformidade de procedimentos, em si mesma, não diz muita coisa. Nos Estados Unidos, há disparidades inclusive na classificação contábil. A aplicação de diferentes regimes contábeis coexiste até mesmo dentro do governo federal norte-americano (LEE e JOHNSON, 1994, p. 264).

Nesse contexto de descentralização e centralização, conforme o aspecto considerado, alguns pontos evidenciam contrastes. Efetivamente, há processo de descentralização de ações como saúde e educação. A questão que se coloca é se esse processo implica, efetivamente, numa maior proximidade do principal com o agente, ou se os problemas existentes no caso de prestação de serviços ou entrega de bens pelo governo federal ou estadual se repetem no âmbito municipal. Sobre esse dilema, o capítulo relativo às propostas apresentará uma alternativa.

4.1.2 – Dispositivos supra-orçamentários:

Conceitua-se, para os efeitos deste tópico, como dispositivo supra-orçamentário um mandamento integrante da Constituição que, por obrigar a inclusão de

despesas ou a realização de ato pela lei orçamentária, vincula previamente a destinação de recursos. Ou seja, apesar de pertencerem ao sistema, determinam de antemão, ao menos em linhas gerais, o conteúdo das leis orçamentárias. Diferenciam-se, ademais, dos demais dispositivos, também constitucionais, referentes ao sistema orçamentário, eis que estes têm caráter procedimental, não sendo como aqueles, que interferem no conteúdo mesmo das leis orçamentárias.

Pelo princípio da não-afetação, já mencionado, a receita de impostos, parcela fundamental da arrecadação, não pode ter destinação prévia, devendo sua alocação ser fruto da discussão da peça orçamentária. Entretanto, há dispositivos supra-orçamentários de grande impacto:

- no tocante aos precatórios (cuja discussão será feita no tópico a seguir);
- na área de educação (art. 212 da CF), vinculando, no mínimo, 18% da receita de impostos da União e 25% dos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- na área de saúde (Emenda Constitucional nº 29), também determinando vinculação de impostos. Essa emenda determinou que lei complementar estipulasse os percentuais de aplicação da receita para essa área; no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foi inserido artigo, com a finalidade de regular os gastos até 2004, do seguinte modo:

“Art. 7º - O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:"

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem

transferidas aos respectivos Municípios; e
 III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.” (BRASIL, Constituição)

Quando a proposta orçamentária está sendo elaborada, os técnicos devem atentar para essas normas. Além disso, existem despesas de difícil redução, como pessoal, que, geralmente, podem sofrer apenas cortes marginais. Outras despesas de custeio, igualmente, têm pequena margem de alteração. Num caso de um Município, por exemplo, estariam enquadradas nessa categoria as despesas gerais de manutenção, conservação, limpeza, etc.

Assim, proporcionalmente pouco dos recursos fica liberado para outras despesas. Os mínimos constitucionalmente determinados passam, na prática, a ser limites máximos, cuja discussão fica extremamente prejudicada, já que os valores estão "carimbados", com a atenção parlamentar voltada para os recursos que sobram, numa inversão completa de prioridades, já que nada garante que a destinação dos recursos vinculados pelos dispositivos supra-orçamentários estão, efetivamente, alocados de forma eficiente e eficaz para as ações públicas.

4.1.3 - Os precatórios:

O termo precatório

“... é especialmente empregado para indicar a requisição ou, propriamente, *a carta expedida pelos juízes da execução de sentenças*, em que a Fazenda Pública foi condenada a certo pagamento, ao presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras. [...] Pelo precatório é que se formula o processo para a requisição do pagamento devido a ser feito pelo presidente do Tribunal a quem se dirigiu. E a este cabe *ordenar* à repartição competente a satisfação do pagamento em cumprimento à execução

promovida.” (SILVA, 1996, p. 416).

Decisões judiciais relativas a precatórios, em significativa parte das vezes, estão relacionadas com salários de funcionalismo e com desapropriações de imóveis. Às vezes, há processos judiciais com valores vultosos em outras áreas, como nas cadernetas de poupança e no Fundo de Garantia Sobre o Tempo de Serviço (FGTS), ambos relativos à não aplicação de reajustes determinada por planos econômicos.

A forma como a Constituição trata desse assunto tem efeitos diretos na dinâmica orçamentária.

Dentro das acima mencionadas normas supra-orçamentárias, o artigo 100 da Constituição tem causado impacto em diversos episódios da vida nacional.

Diz tal artigo, em sua redação original de promulgação (tal artigo teve algumas alterações posteriores):

“Art. 100 - À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.” (BRASIL, Constituição).

É importante notar que os chamados "créditos de natureza alimentícia"

referem-se, em boa parte das vezes, aos mencionados processos de vencimentos do funcionalismo. Pelo texto, deveria haver uma única fila de precatórios, apresentados até 1º de julho, devendo os precatórios de natureza alimentar serem pagos imediatamente. A Emenda Constitucional nº 20, de 15 dezembro de 1998, introduziu um parágrafo 3º ao artigo 100, nos seguintes termos, tratando de precatórios de pequeno valor:

"§ 3º - O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado." (BRASIL, Constituição).

Tendo em vista o estoque de precatórios existente em 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (ADCT), em seu artigo 33, estabeleceu o que segue:

“Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.” (BRASIL, Constituição).

Assim, o Constituinte procurou estabelecer uma norma perene (o artigo 100), e, ao mesmo tempo, eliminar toda a dívida acumulada pelos entes federativos relativa a precatórios.

A realidade, contudo, mostrou a dificuldade de colocar em prática tais mandamentos.

No tocante ao estoque, o Senado Federal instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para examinar se a arrecadação proveniente do lançamento de títulos por Estados e Municípios foi utilizada, efetivamente, para sua finalidade, concluindo pela existência de irregularidades na aplicação do disposto no artigo 33 do ADCT.

Também no tocante ao artigo 100, ou seja, à operacionalização anual do fluxo de precatórios encaminhados pelo Poder Judiciário aos entes federativos, ocorreram problemas.

O tempo mostrou que a idéia de que bastaria um mandamento constitucional para equacionar o pagamento de tais dívidas era insuficiente. Os entes com fluxos significativos de precatórios em relação à sua receita, além da questão dos oito oitavos de estoque, passaram a não pagar no exato montante. O adjetivo "significativo", neste contexto, refere-se à percepção política dos agentes de que, diante das alternativas orçamentárias, o valor total dos precatórios excedia sua capacidade politicamente tolerável de pagamento desse tipo de despesa; a alocação dos recursos escassos, portanto, deveria ser tal que outras áreas fossem priorizadas. Na prática, então, formaram-se três filas: a dos precatórios de pequeno valor, a dos de natureza alimentícia e a dos demais.

O fato é tão concreto que levou à promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, que, dentre outras disposições, novamente permitiu o parcelamento do estoque de precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda e os que decorrentes de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Ou seja, ao invés de oito, o parcelamento foi aumentado para dez anos. A diferença marcante em relação ao artigo 33 do ADCT é que a Emenda 30/2000 não permite o lançamento de títulos da dívida para cobrir a despesa de pagamento. Se o artigo 100 da Constituição e o 33 do ADCT tivessem sido obedecidos, essa emenda seria desnecessária. Só o tempo dirá os efeitos práticos da Emenda 30/2000.

Em todo esse contexto, ficam evidenciadas que ações envolvendo *moral hazard* podem estar associadas a situações impostas por dispositivos constitucionais como os que tratam da questão dos precatórios.

4.1.4 - O Tribunal de Contas:

A figura do Tribunal de Contas (TC) é de natureza complexa, quando se analisa o sistema orçamentário do ponto de vista do controle.

BALEEIRO (1978) apresenta três tipos de controle de execução orçamentária (observe-se que esse autor escreve sob a vigência da Constituição de 1967):

- legislativo (como exemplos, o sistema em vigor na Inglaterra e nos Estados Unidos), "... caracterizado por a) competência de um funcionário único, demissível apenas a critério do Parlamento; b) contato contínuo desse funcionário com a Comissão de Contas do Parlamento; c) eventualmente, contabilidade superintendida por esse funcionário." (BALEEIRO, 1978, p. 439);
- jurisdicional (como exemplos, França, Itália, Brasil), "... caracterizado por: a) órgão colegiado composto de membros sem dependência direta do Parlamento nem do Executivo; b) processo judicial de apreciação das contas; c) subordinação de contabilidade ao Executivo sob fiscalização desse órgão." (BALEEIRO, 1978, p. 439);
- político-partidário (como exemplo, Rússia), "... caracterizado por a) contabilidade separada; b) controle pelo partido único." (BALEEIRO, 1978, p. 439).

A Constituição de 1988 estabeleceu as atribuições dos Tribunais de Contas, da seguinte forma:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis

por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo

de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.” (BRASIL, Constituição).

Os TCs, que existem em todos os níveis da federação (incluindo o nível municipal, nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro), têm, pelos dispositivos constitucionais acima mencionados, uma grande tarefa a exercer. Ressalte-se o inciso IV, que trata de auditorias e inspeções, que deverão ter "natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial". Tais atos, por seu turno, estão estreitamente vinculados ao artigo 70 da Constituição:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, Constituição).

A fiscalização, pelo *caput* do artigo 70, deve examinar não apenas a legalidade, mas também a "legitimidade" e a "economicidade" do gasto público. Quanto à palavra "legalidade", não parece haver dúvidas do que se trata. Contudo, segundo o NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO DA LÍNGUA PORTUGUESA (FERREIRA, 1986), legitimidade (entre outras acepções) significa "Qualidade ou estado de legítimo..."; "legítimo", por sua vez (entre outras acepções), é o que é "[f]undado no direito, na razão ou na justiça..."; justiça seria (entre outras acepções) "[c]onformidade com o direito; a virtude de dar a cada um aquilo que é seu.". Desse modo, legitimidade está ou ligada

com o direito (o que poderia ser interpretado como sinônimo de legalidade, sendo uma palavra, portanto, repetitiva) ou, então, relacionada com uma característica subjetiva de "dar a cada um aquilo que é seu", expressão, aliás, advinda da tradição do direito romano. Ora, ou as normas definem o que é de cada um (voltando-se, novamente, ao campo do direito, e enfrentando-se, outra vez, o caráter repetitivo da palavra), ou então pode-se adentrar num subjetivismo que, levado até suas últimas conseqüências, poderia significar a interpretação nesta ou naquela direção, eventualmente favorável (ou então, contrária) ao governo que, eleito, implementa as políticas públicas.

O mesmo pode ser dito sobre a palavra "economicidade". Novamente segundo o AURÉLIO (FERREIRA, 1986), essa palavra significa "[q]ualidade do que é econômico (6 e 7)...". São as seguintes as acepções 6 e 7 de "econômico": "6. De baixo preço, barato..." e "7. Que consome pouco (em relação aos serviços prestados)".

Segundo FONSECA (1992), economicidade "... nada mais é do que um conjunto de normas operacionais, dentro do contexto do custo-benefício, nas quais, através do controle, se priorizam verbas, na escolha da melhor alternativa de investimento." (FONSECA, 1992, p. 49). Assim entendendo-se, novamente a possibilidade de interpretações subjetivas pode levar a situações de confronto político na decisão da ação governamental. Outro problema com a interpretação de análise de custo-benefício dos programas públicos refere-se à possibilidade de *adverse selection*, eis que, conforme a escolha realizada, potenciais contratados para realizar aquela ação podem ser automaticamente excluídos, por possuírem domínio de melhores processos numa determinada atividade cuja opção foi eliminada, conforme exemplificado no tópico 2.2 desta dissertação.

SPECK (2000), ao analisar essa ampliação dos critérios de controle promovida pela Constituição de 1988, afirma:

"A economicidade concerne à relação entre meios e fins. Ela aponta para o fato de que qualquer medida administrativa a visar determinado fim está diante da escolha entre vários caminhos para realizar esses objetivos. Essa relação entre meios e fins, com a moderna ciência da administração e da economia, perdeu sucessivamente o seu caráter político, e se estabelece como método objetivo com parâmetros claros." (SPECK, 2000, p. 77).

É questionável, contudo, a objetividade desse método, até mesmo do ponto de vista epistemológico, não sendo claro se a relação entre meios e fins poderá, em algum momento, deixar de ter um caráter político.

Entendendo-se por economicidade o que é mais barato, a discussão encaminha-se para as normas referentes à licitação dos bens e serviços. Se, contudo, a discussão refere-se a "consumir pouco", novamente o subjetivismo pode aparecer. Mesmo em situações em que seja possível comparar gastos, o produto resultante (seja um bem fisicamente tangível, seja um serviço) pode não ser de fácil comparação. Uma analogia possível é com a situação de uma pessoa que realiza suas compras para sua residência. Como existem diversas marcas de sabão em pó, cada pessoa toma a decisão de comprar esta ou aquela marca com base não apenas no preço, mas no resultado de sua aplicação. É óbvio que o preço é fator relevante, tendo em vista a restrição orçamentária de cada indivíduo, mas não será o único fator, pois, caso contrário, só existiria uma marca no mercado ou, então, todas teriam o mesmo preço. O que ocorre é que, na decisão de compra, a pessoa escolhe a "melhor" marca, entendida como "melhor" a resultante de fatores como, por exemplo, utilização anterior, sugestões de outras pessoas, confiabilidade no fabricante, e também o preço.

Sobre a compra de bens e serviços, DEMING (1990) apresenta, dentre os 14 Princípios de Administração, o princípio 4: "Cesse a prática de aprovar orçamentos com base no preço. Ao invés disto, minimize o custo total. Desenvolva um único fornecedor para cada item, num relacionamento de longo prazo fundamentado na lealdade e na confiança." (DEMING, 1990, p. 18). Seu *insight* baseia-se no conceito de menor preço a longo prazo: "O propósito de adquirir ferramentas e outros equipamentos deveria ser o de minimizar o custo líquido por hora (ou ano) de vida útil. Mas tal objetivo exigiria um planejamento a longo prazo, e não apenas a consideração do preço de aquisição mais baixo no presente." (DEMING, 1990, p.18). "Quem tem por regra aprovar os orçamentos mais baixos merece ser enganado." (DEMING, 1990, p. 25).

Um ponto a ressaltar no papel do Tribunal de Contas refere-se ao que pode ser denominado "camadas de controle" (não necessariamente superpostas, mas podendo estar entrelaçadas). Além do TC, existem outros componentes da estrutura de controle,

como o Poder Legislativo e o Ministério Público, além do direito de pessoas físicas e determinadas organizações de controlarem ou de poder solicitar medidas de controle, por diversos mecanismos, sobre a ação pública. Como o Poder Executivo é o grande responsável por essas ações, a grande maioria dos atos relativos ao controle são sobre ele exercidos.

Como partes da estrutura de controle (que, por sua vez, faz parte do arcabouço institucional do sistema), os componentes de tais camadas poderiam ser considerados também *principals*, ou, ao menos, ter alguns atributos de principal. Considerando-se esses componentes dessa forma, poder-se-ia dividir o espaço do principal em dois: principal do tipo jurídico-institucional, vale dizer, aquele que, por sua função, têm poder de aplicar normas que levem ao cumprimento das obrigações do agente (como o Poder Legislativo, o TC, o Ministério Público), e principal do tipo político-institucional, que seria aquele com o único poder de, pelo voto, aplicar sanção ao agente (o cidadão enquanto eleitor). DIXIT (1996, p. 98) aponta que, no caso de múltiplos *principals*, a conclusão é que, em situação de equilíbrio, o poder de incentivos entre tais *principals* é enfraquecido, afirmação que reforça a problemática das "camadas de controle", desde que se entenda que os órgãos de controle exerçam função de principal.

Entretanto, qual a medida desse controle? Não se pode deixar de notar que o referido artigo 70 determina o controle interno, além do externo. Há uma expressão em latim que expressa essa situação: "... *Quis custodiet ipsos custodes?*" (Juvenal, *apud* RÓNAI (1984, p. 151) – "Quem guardará os próprios guardas?", quem fiscaliza o fiscal? Ou seja, qual o limite das "camadas de controle"?

Outro problema, em função desse contexto de extrema dificuldade de trabalho, até mesmo para aqueles servidores de boa vontade: o excesso dessas camadas de controle pode levar a que a ação pública, existente, em última análise, para realizar o bem comum, pode cair num formalismo estéril, tamanhas são as restrições e obrigações a serem cumpridas. O medo (tema abordado mais adiante) pode ter um efeito paralisante.

Mesmo obtendo-se a ação almejada, outra questão refere-se ao custo desse controle, atingindo, se não a eficácia, a eficiência da máquina burocrática. Ou seja, a

otimização dos recursos fica prejudicada, sendo o limite a "economicidade", com o quê se volta ao ponto de partida da discussão deste tópico.

4.2 – A Lei 4.320/64:

Dentro do sistema, uma normal fundamental, eis que, com caráter essencialmente procedimental, determina os procedimentos relativos à despesa, é a Lei Federal nº 4.320/64.

No tocante a problemas de principal-agente, seus dispositivos relativos à questão do endividamento público são da maior relevância.

Efetivamente, "... por detrás da dívida pública, ocultam-se duas dimensões que lhe são constitutivas, a política e a moral." (SILVA, 1998, p. 31): a dimensão política, sob a ótica de *rent-seeking*, e a dimensão moral, cujo problema "...está representado principalmente no que se refere à possível transferência de gravames para gerações futuras, na ausência de herança de ativos e de altruísmo intergerações na economia." (SILVA, 1998, p. 32). Desse modo, cabe uma análise de dispositivos legais relativos ao orçamento que possibilitem o aumento de dívida, assim como outros distúrbios na relação de *agency*.

4.2.1 – As despesas de exercícios anteriores:

Diz o artigo 43 da Lei 4.320:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a

ordem cronológica.” (BRASIL, Lei nº 4.320/64).

Por sua leitura, em especial do trecho "e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente", nota-se que esse dispositivo tem caráter de bom senso que é, contudo, sobrepujado pelas possibilidades de seu texto ser utilizado para endividar o ente federativo. Com efeito, basta ao administrador público não reconhecer, por meio do registro regular da despesa (qual seja, o empenho), para que, num exercício futuro, o débito seja formalmente registrado. Se um determinado governante resolvesse não empenhar a despesa, o seu sucessor poderia estar às voltas com dívidas significativas, eis que a própria legislação, por esse artigo 37, prevê o empenho posterior.

Sobre esse tema, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 37, determina:

“Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

....

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.” (BRASIL, Lei complementar nº 101/2000).

Uma interpretação de tal dispositivo poderia ser a de que o artigo 37 da Lei 4.320 estaria implicitamente revogado, tendo em vista que seria a caracterização de assunção de obrigação sem autorização orçamentária.

Contudo, o que normalmente ocorre é que a lei orçamentária contém dotações para a determinada despesa. O que pode ocorrer é que simplesmente não seja empenhada a despesa, o que pode se dar num acordo entre governo e credor, ou então de forma unilateral pela Administração, contrariando, portanto, a vontade do contratado. Essa segunda hipótese não é tão remota de ocorrer, eis que, pelas características peculiares do cliente "governo", não são todos os agentes econômicos com possibilidade de negociar com o ente estatal que, na prática, entram no processo de licitação. Nesse processo de *adverse selection*, esse subconjunto peculiar dos agentes abrange aqueles com alta capacidade de resistência a atrasos no recebimento, seja por ter embutido nos

preços ofertados ao governo um valor adicional pelo risco, seja por manter relacionamento de longo prazo com o ente estatal, o que acabaria compensando alguns atrasos com pagamentos em situação normal.

Os motivos para essa omissão deliberada de empenho da despesa podem ser vários:

- aumento artificial de recursos disponíveis: artificial, porque em breve, ainda que não no mesmo exercício de competência da despesa, deverão esses recursos estar disponíveis para pagamento;
- redução de déficit: o balanço anual é peça que apresenta os dados consolidados no exercício, pelo regime de competência, ou seja, pelo empenho, juntamente com relatório sucinto da gestão e outros dados, incluindo a explicitação de déficit ou superávit. Esse conjunto de dados e informações é genericamente chamado de “prestação de contas”, marcando um momento importante e significativo. Portanto, uma situação aparentemente tranqüila do ponto de vista financeiro pode trazer dividendos políticos, principalmente em ano eleitoral;
- “rolagem” de dívida: é uma maneira de escondê-la, deixando-a para ser apresentada em momento mais propício, seja porque se acredita que num momento futuro os recursos permitirão seu pagamento, seja para o sucessor.

Outra questão a se levantar sobre o inciso IV do artigo 37 da LRF é se a palavra "bens" engloba obras ou não. Em caso negativo, seu efeito fica reduzido. Uma interpretação, com base no artigo 40, parágrafo 3º, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, Lei nº 8.666/93) é a de que não inclui, já que esse dispositivo fala de "prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem", discriminando, portanto, "bem" de "obra".

4.2.2 – Os regimes contábeis e os restos a pagar:

GITMAN (1997) aponta uma diferença essencial entre a visão do contador e a do administrador financeiro: enquanto aquele coloca ênfase no regime de competência

da receita e da despesa (ou seja, quando elas efetivamente ocorreram, independentemente de sua arrecadação ou pagamento), o administrador financeiro volta sua atenção para o regime de caixa, ou seja, o efetivo recebimento ou pagamento.

Pelo artigo 35 da Lei 4.320, o regime da contabilidade pública é misto, devendo a receita obedecer o regime de caixa e a despesa o regime de competência.

Essa determinação tem, como consequência, o fato de que, ao ser analisado, o projeto de lei orçamentária não apresenta o fluxo financeiro completo de receita e despesa, ou seja, a entrada de recursos e seu desembolso monetário.

Uma parte importante da despesa pública está abrangida pelo que se chama de "restos a pagar", assim definidos pelo artigo 36, *caput*, da Lei 4.320:

“Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.” (BRASIL, Lei nº 4.320/64).

Restos a pagar, portanto, referem-se a despesa já empenhada, ou seja, contabilmente registrada como gasto, pelo regime de competência, mas ainda não paga, devendo ocorrer o pagamento em exercício posterior ao do empenho. Contudo, seus reflexos não são analisados quando do exame da proposta orçamentária, que estima a receita e fixa a despesa para o ano seguinte. Mesmo considerando-se que também a execução do ano seguinte deixará restos a pagar para o outro exercício, pode ocorrer que os restos a pagar, num ano determinado, sejam significativos a ponto de afetar a execução normal da despesa. Novamente, tais procedimentos embutem problemas de *adverse selection* e de *moral hazard*, além de assimetria de informação, eis que a utilização persistente de tais mecanismos no trato com fornecedores pode implicar em afastar potenciais fornecedores de bens, obras e serviços mais eficientes.

Mesmo a LRF, ao dispor sobre as metas fiscais a serem consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (assunto tratado em tópico posterior), nada falou sobre o regime a ser adotado para tais metas. Assim, sob o ponto de vista da Lei 4.320, uma interpretação é que o regime para as metas fiscais também é misto. Com a falta de dados

sobre o fluxo de caixa completo envolvido, a análise pode ser prejudicada.

4.2.3 – A possibilidade de remanejamento do orçamento:

A Constituição prevê, em seu artigo 165, parágrafo 8º:

“Art. 165 -

....

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

Assim, a Constituição recepcionou os dispositivos da Lei 4.320 a respeito dos créditos adicionais suplementares. Sobre esse assunto, a Lei 4.320 afirma:

“Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

...” (BRASIL, Lei nº 4.320/64).

Os créditos adicionais suplementares são abertos por decreto do Poder Executivo e autorizados, normalmente, pela Lei Orçamentária Anual – LOA (claro é que um projeto de lei, durante a execução, também pode solicitar a autorização para abertura). Assim, a LOA de todos os entes federativos costuma trazer dispositivo, comumente denominado "margem orçamentária", sob a forma de percentual, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares.

Como idéia para permitir a flexibilidade na ação governamental, que não ficaria rigidamente imobilizada, por exemplo diante de alterações em preços relativos, a

margem orçamentária tem um aspecto de bom senso gerencial. Contudo, a prática em todos os níveis da federação tem mostrado que sua aplicação pode redundar em alterações significativas da vontade legislativa consignada originalmente na LOA. Por exemplo, basta o Executivo introduzir projetos e atividades com valores baixos no projeto para que, uma vez aprovada a LOA com alta margem de remanejamento, por decreto, ou seja, por ato unilateral do Executivo, a peça orçamentária tenha uma outra característica; as obras que o Legislativo e a sociedade imaginavam que iriam ser executadas, por terem valores expressivos, deixam de ser realizadas, enquanto outras, com valores irrisórios, passam a receber aporte de dotações, sendo executadas no lugar das que tinham dotação significativa.

O que deve ser ressaltado neste tópico é que não se critica a alteração de metas durante o exercício, mas sim que, com margem orçamentária suficiente e a LOA prevendo, ainda que com valores baixos, um rol grande de obras, fica à discricionariedade do Executivo qual será, efetivamente, a execução anual, reduzindo-se, portanto, o papel do Legislativo no processo, que votou algo que não ocorrerá. Trata-se de um potencial problema de *agency*, envolvendo assimetria de informação.

4.2.4 – O excesso de arrecadação:

Ligado à questão dos créditos adicionais suplementares, está a fonte de recursos para sua execução.

O artigo 43 da Lei 4.320 determina:

“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.” (BRASIL, Lei nº 4.320/64).

O excesso de arrecadação, fonte que consta no inciso II, é, das quatro possíveis, a que mais dá brecha para ações no sentido de ampliação do endividamento e, portanto, de eventuais problemas políticos e morais, conforme já salientado.

Com efeito, o parágrafo 3º do artigo 43, ao determinar que seja considerada a "tendência do exercício", permite um subjetivismo, que, eventualmente, não será respaldado pela realidade. Várias situações podem ser imaginadas. Um exemplo: faz-se uma previsão, em meados do ano, de elevação da receita em função da atividade econômica. A despesa é empenhada, com a devida programação de desembolso. Então, em função de condições climáticas adversas e por falta de planejamento a longo prazo, a sociedade como um todo passa a ser obrigada a fazer racionamento de energia elétrica. A arrecadação no segundo semestre, portanto, fica aquém do projetado, gerando-se déficit ou, então, a redução de atividades, com obras sendo paralisadas.

Em qualquer circunstância, nunca se pode esquecer que sempre está disponível a via judicial para resolução de conflitos. Empenhos não pagos, por exemplo, por previsão incorreta de excesso de arrecadação, podem se transformar em precatórios.

4.3 – A hierarquia das leis orçamentárias:

Conforme explanado no item 3.1, a Constituição de 1988 trouxe uma

relação hierárquica entre as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

O PPA tem suas origens no antigo Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, previsto na Constituição de 1967. Na prática, o OPI mostrou-se uma peça puramente formal, "a reboque" do orçamento, ou seja, a peça orçamentária era elaborada e só então o OPI era ajustado em função das definições do orçamento. Ou seja, os dados do OPI deveriam estar coerentes com o orçamento, enquanto, como ferramenta de planejamento, o orçamento é que deveria ser ajustado ao OPI.

Por sua natureza de lei, mutável por outra, o PPA padece do mesmo problema. Senão, vejamos o parágrafo 1º do artigo 167 da Constituição:

“Art. 167 - ...

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.” (BRASIL, Constituição).

Se o objetivo de tal dispositivo é o de obrigar o planejamento das despesas de capital, ele é, no mínimo, frágil, pois basta votar a alteração do PPA, a qualquer momento. Se, contudo, o objetivo é o de obrigar sua antecipação por meio legal, é desnecessário, pois qualquer projeto ou atividade deve constar, antecipadamente, da própria lei orçamentária.

Não que a existência do PPA seja indiferente, já que a explicitação das despesas de capital e outras delas decorrentes por vários anos aumenta as informações a respeito da ação pública e auxilia no seu planejamento, reduzindo, ao menos em tese, a assimetria de informação.

Entretanto, a ausência da lei complementar necessária para definição do conteúdo do PPA ainda não existe. Também está em aberto para a maioria dos entes federativos o período que deve abranger. No caso da União, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tratou do assunto da seguinte forma:

“Art. 35 -

.....

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.” (BRASIL, Constituição federal de 1988).

Ou seja, na situação vigente do mandato do presidente, o PPA abrange quatro anos. Essa norma, contudo, não se aplica automaticamente aos demais entes, mas somente à União.

Outro problema da relação hierárquica das leis orçamentárias refere-se à relação entre LDO e LOA.

No caso da União, se cumprido os prazos conforme determina o inciso II do parágrafo 2º do artigo 35 do ADCT (de meados de abril a fim de junho), o projeto de LDO teria sido discutido por dois meses e meio. Já o projeto de lei orçamentária, se cumpridos os prazos, tem quatro meses para sua discussão. Ou seja, a soma de tempo de exame desses dois projetos é de seis meses e meio.

Deve ser ressaltado que, diferentemente do PPA, que abrange diversos anos, a LDO refere-se ao mesmo período de tempo da LOA. Como a LDO é também modificável por uma lei posterior, se, durante o exame da LOA, houver qualquer conflito legal com a LDO, basta encaminhar um projeto para modificar a LDO, desde que haja interesse político e base no Legislativo para conseguir os votos necessários. Assim, o caráter da LDO como peça de planejamento é, no mínimo, questionável, diferentemente do PPA, que, conforme afirmado, abrange diversos períodos. Ou seja, mesmo mutável, o PPA expõe programação em prazo bem maior do que o da LDO.

Como analogia, o governo federal norte-americano não tem legislação assemelhada com a LDO. Segundo AXELROD (1995, p. 26 e 27), o ciclo orçamentário

nos Estados Unidos inicia-se entre abril e junho do ano anterior, com o OMB (*Office of Management and Budget*), órgão orçamentário do Poder Executivo, conduzindo revisões para estabelecer a política presidencial para o orçamento vindouro e, após outras etapas, o Presidente encaminha o projeto de orçamento não mais tarde do que a primeira segunda-feira de fevereiro. O exercício financeiro do governo federal americano inicia-se em outubro. Um prazo de cerca de oito meses, portanto, para discussão da proposta orçamentária.

Nos Estados Unidos, não é incomum a discussão orçamentária entrar no exercício fiscal respectivo. O prazo utilizado para discutir a LDO, portanto, poderia ser usado para discutir a peça orçamentária. Essa alternativa será discutida no próximo capítulo.

4.4 – A Lei de Responsabilidade Fiscal:

Lei emanada em contexto político específico, num ambiente de ajuste das contas públicas, foi publicada no primeiro semestre de 2000, e, em outubro desse mesmo ano, foi editada uma lei ordinária tratando de crimes relacionados à matéria fiscal.

Sobre a questão da tipificação penal na esfera da administração pública, BARROS (1995), ao criticar a legislação licitatória, especificamente a Lei Federal nº 8.666/93 (lei de licitações), afirma:

“Assim, ao exacerbar o direito para combater a corrupção, o novo estatuto da contratação administrativa brasileira contaminou-se de penalose em duplo sentido: aliando a tipificação penal, ora ao excesso, ora à deficiência da legislação. Mas, o que é a penalose? É uma doença jurídica. Consiste em transformar tudo em infrações penais para aterrorizar todos com punições penais.” (BARROS, 1995, p. 10).

Nesse contexto, é importante ressaltar o Princípio de Administração nº 8 de DEMING (1990): "Elimine o medo, de tal forma que todos trabalhem de modo eficaz

para a empresa..." (DEMING, 1990, p. 18).

Mais adiante, ainda explorando esse tema, Deming afirma que um dos prejuízos que resultam do medo "... é a incapacidade de servir aos interesses da empresa devido à necessidade de satisfazer determinadas regras, ou à necessidade de completar, a qualquer custo, uma quota de produção." (DEMING, 1990, p. 46).

4.4.1 - Demonstrativos obrigatórios:

A CF exige apenas a publicação bimestral de relatório resumido da execução orçamentária, sem detalhar seu conteúdo. A Lei 4.320/64, por seu turno, menciona apenas a elaboração anual dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, além da Demonstração das Variações Patrimoniais.

Com a finalidade de facilitar a comparação, são apresentados, no Quadro 3, a seguir, alguns dos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 3 –Alguns demonstrativos exigidos pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Artigo 4º, caput, inciso I: dispõe sobre conteúdo da LDO.
Art. 4º, § 1º, § 2º com 5 incisos: Anexo de Metas Fiscais (acompanha projeto de LDO).
Art. 4º, § 3º: Anexo de Riscos Fiscais (acompanha projeto de LDO).
Art. 4º, § 4º: anexo, no projeto de LDO da União, dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como dos parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.
Art. 5º, caput, I: demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais (acompanha projeto de LOA).
Art. 5º, caput, II: documento que deve acompanhar o projeto de LOA a que se refere o § 6º do art. 165 da CF (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia), assim como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.
Art. 5º, caput, III: determina a existência da reserva de contingência na LOA, com forma de utilização e montante estabelecidos na LDO.
Art. 5º, § 1º: determina que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da LOA.

Art. 5º, § 1º: determina que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da LOA.
Art. 5º, § 2º: refinanciamento da dívida pública constará separadamente na LOA e nas de crédito adicional.
Art. 7º, § 2º- demonstrativo trimestral do impacto e do custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil, nos termos em que dispuser a LDO da União.
Art. 7º, § 3º- balanços trimestrais do Banco Central conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.
Art. 8º, caput: quadro de programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a ser estabelecidos até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO.
Art. 12, caput: previsão de receita serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àqueles a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.
Art. 12, § 3º: estudos e estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo, deverão ser colocados à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias.
Art. 13 - no prazo previsto no artigo 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
Art. 14: determina estimativa do impacto orçamentário-financeiro de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO e a, pelo menos, uma das seguintes condições: I - demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
Art. 16: estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme determina o § 2º deste artigo); II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o PPA e com a LDO.
Art. 16, § 3º: a LDO vai dispor sobre despesas consideradas irrelevantes para ressaltar tais gastos das disposições deste artigo.
Art. 17, § 1º: determina que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado (definida no caput deste artigo) deverão ser instruídos com a estimativa

prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
Art. 17, § 2º: para atender ao § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º (Anexo de Metas Fiscais), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
Art. 17, § 4º: a comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do PPA e da LDO.
Art. 17, § 5º: a despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
Art. 45. o Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.
Art. 49. determina conteúdo de prestação de contas da União.
§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
Art. 52. detalha o relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição (relatório resumido da execução orçamentária), abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público.
Art. 53. complementa o relatório resumido da execução orçamentária
Art. 54. obriga apresentação, ao final de cada quadrimestre, de Relatório de Gestão Fiscal
Art. 55 – detalha relatório de gestão fiscal
Art. 58. determina conteúdo da prestação de contas.

Fonte: BRASIL, Lei complementar nº 101/2000.

A lista, conforme pode ser notado, é significativa, demonstrando um adensamento das obrigações da máquina de execução do Executivo e representando trabalho adicional das estruturas burocráticas para atendimento das demandas das "camadas de controle". Com efeito, fundamentalmente os Tribunais de Contas estarão acompanhando a emissão de tais relatórios, além do Poder Legislativo.

Cada relatório acima apresentado tem sua utilidade específica. Contudo, qual sua relação no contexto do controle? Será essa lista suficiente? Estarão preparados os órgãos do Poder Executivo, de todos os entes federativos, para emitir, em tempo hábil, tais informes, sem prejudicar as atividades já existentes? Não é possível afirmar, *ex ante*, nada sobre a completeza de tal lista, assim como se o conteúdo de tais relatórios é necessário e suficiente para a ação de controle.

Uma questão que se coloca é até que ponto tais relatórios efetivamente

ajudam no acompanhamento da ação pública. Uma alternativa a esse *status quo* será apresentada no próximo capítulo.

4.4.2 – A LRF e a LDO:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), introduzida pela Constituição de 1988, tem, idealmente, aspectos positivos, ressaltando-se o conceito de ser uma peça para um melhor planejamento da Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, não se pode analisá-la sem examinar seu contexto, em especial seu trâmite legislativo.

Com efeito, enquanto sua elaboração é feita, essencialmente, por técnicos no Poder Executivo, sua análise, enquanto projeto de lei, necessariamente ocorre no Poder Legislativo.

O Poder Legislativo, por sua própria natureza, tem um ritmo de trabalho diferente do *timing* do Executivo. O Parlamento é casa de discussão, onde as opiniões mais divergentes têm amplo espaço para serem colocadas e discutidas. Esse é um processo que demanda tempo e paciência.

Sabedor dessa situação, o constituinte estabeleceu no ADCT o já transcrito artigo 35, parágrafo 2º, um prazo fatal para sua votação.

Entretanto, dispositivo algum poderá obrigar outro poder a cumprir um determinado prazo. O máximo que pode ocorrer é o estabelecimento de algum prazo, findo o qual determinada ação ocorrerá, ou uma outra ação será impedida. Como exemplo, o Município de São Paulo, em sua Lei Orgânica, estabeleceu:

“Art. 140 – Aplicar-se-á, para o ano subsequente, a lei orçamentária vigente, pelos valores de edição inicial, monetariamente corrigidos pela aplicação de índice inflacionário oficial, caso o Legislativo, até 31 de dezembro, não tenha votado a proposta de orçamento.” (SÃO PAULO (Município), Lei Orgânica do Município de São Paulo).

Com esse dispositivo, caso não votado até o final do exercício o projeto de

orçamento, tem-se uma espécie de "decorso de prazo".

Entretanto, não é o que dispõe a Constituição para a União. Caso não seja votado o projeto de LDO, o recesso parlamentar não começa, conforme estabelecido no artigo 57, parágrafo 2º, da CF, nada falando sobre o PPA e LOA nesse aspecto.

Um ponto, das obrigações apresentadas no tópico anterior, merece um destaque. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º, obriga que a Lei de Diretrizes Orçamentárias apresente um anexo de metas fiscais, nos seguintes termos:

“Art. 4º -

....

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.” (BRASIL, Lei Complementar nº 101/2000).

Quanto ao conteúdo da LDO, o texto da Constituição a respeito é sintético, pendente de lei complementar para uma melhor explicitação. Esse vazio legal não permite definir, com clareza, o que são “as metas e prioridades” da administração

pública federal, “incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” que a LDO deve abranger. Além disso, a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual é por demais genérica para ser aplicada sem um detalhamento. Até mesmo a função de dispor sobre as alterações na legislação tributária está sujeita a dúvidas: “dispor sobre” significaria dar linhas gerais ou englobaria alterações concretas? Nessa segunda alternativa, a LDO teria função de lei tributária comum.

Como a lei complementar não existe, a LRF aproveitou-se da LDO para obrigar, como visto no tópico anterior, a apresentação de anexo de metas fiscais.

Ressalte-se que nenhum dos dispositivos do artigo 4º da LRF exige meta fiscal de déficit zero. Nem poderia ser diferente, já que a própria Constituição, como discutido no próximo tópico, nada fala sobre o assunto.

A LDO, como lei que é, é passível de mudança posterior por outra lei. Aliás, já houve alteração de LDO federal até por medida provisória. Ou seja, as metas fiscais, por mais rígidas que sejam num primeiro momento, poderão ser modificadas durante a execução por um projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo, como já exposto.

Tendo em vista a natureza complexa da matéria e sua abrangência, além da questão do tempo gasto em sua análise abordada no início deste tópico, uma discussão profunda a respeito dos mais de 13 anos já passados de promulgação da Constituição para avaliação deveria ser levantada. Uma alternativa sobre esse assunto é apresentada no próximo capítulo.

4.4.3 – O fim do déficit:

A Constituição, nos diversos dispositivos sobre orçamento, nada fala sobre uma situação de déficit zero.

Sobre esse tema, intenso debate tem sido promovido nos Estados Unidos, inclusive com proposta de emenda constitucional para tornar o orçamento automaticamente balanceado.

Abordando esse assunto, AXELROD (1995, p. 170 a 172) apresenta algumas dificuldades que podem surgir com uma medida extrema como essa: escolhas

difíceis ainda continuariam a existir; poderia representar o fim da política fiscal para combate a recessões; a dificuldade de estimar receitas e despesas; demoras em implementar a emenda; duvidosa sabedoria de incorporar política econômica transiente na Constituição, dentre outras.

No Brasil, o artigo 42 da LRF, por sua redação e pelos efeitos que já vem causando, deve ser analisado. Diz tal dispositivo:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.” (BRASIL, Lei Complementar nº 101/2000).

Como a LRF entrou em vigor em maio de 2000, os Prefeitos, ao final de 2001, tiveram que cumprir tal dispositivo.

Pode-se especular se a intenção do legislador, ao produzir tal dispositivo, foi a de coibir práticas como a contratação de obras ou de prestação de serviços por um governante, de tal modo que o próximo fique com um fato consumado e seja obrigado a levar até o fim a contratação realizada pelo antecessor, ainda que existissem outras ações mais prioritárias. Tal situação também impediria ou dificultaria a implementação da própria plataforma de governo do sucessor.

Diversas interpretações sobre como aplicar tal dispositivo surgiram. Uma delas é a de que o governante não pode deixar que o montante de restos a pagar (resultantes de empenhos não pagos durante o exercício) exceda à disponibilidade de caixa, tendo em vista a determinação da lei de licitações (Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores) em seu artigo 5º:

“Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas

licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.” (BRASIL, Lei nº 8.666/93).

Como há uma ordem cronológica a cumprir, com todos os empenhos sendo pagos, decorre logicamente dessa interpretação do artigo 42 que, se o montante de empenhos exceder a disponibilidade de caixa, deverão os empenhos relativos aos restos a pagar excedentes serem cancelados. Contudo, essa interpretação é falha, já que levaria o contratado, sobre quem pesaria a possibilidade de ver cancelado seu empenho, a, antes de firmar um contrato com o governo, ter uma idéia do risco implícito do negócio que, dada a opacidade da administração pública, é praticamente impossível. Ou seja, de modo abrangente, um determinado contratado teria que saber quais os demais contratos que a Administração estaria providenciando, num conhecimento perfeito das contas públicas daquele ente, além de uma excelente previsão sobre a arrecadação.

Cada empenho (que, segundo o artigo 58 da Lei 4.320/64 é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente *ou não* de implemento de condição) firmado pela Administração com o contratado tem seu âmbito próprio. Se o objetivo da legislação fosse provocar a anulação de restos a pagar, uma situação inusitada estaria sendo objetivada.

Segundo OLIVEIRA (2000), a regra do artigo 42 da LRF

“...é polêmica, principalmente, porque há as seguintes interpretações:

- de que o art. 42 estaria exigindo que o prefeito quitasse, até o final de seu mandato, toda a dívida de Restos a Pagar do município;

- de que o prefeito não poderia começar uma obra sem ter o dinheiro para pagá-la integralmente;
- de que todas as despesas empenhadas a partir de 1º de maio terão de ser pagas até 31 de dezembro, só podendo ser inscritas em Restos a Pagar se houver disponibilidade de caixa suficiente." (OLIVEIRA, 2000, p. 5 e 6)

Assim, um dispositivo de tal envergadura é alvo de diversas interpretações, cada uma delas com resultantes muito diversas.

A atualidade da discussão desse tema é inquestionável, mormente tendo em vista que este ano é o último do mandato de Governadores e do Presidente da República, quando estes deverão aplicar, na prática, o artigo 42. Tanto assim é que, em recente artigo de jornal, DAVID (2002, p.2) comenta as relações desse artigo da LRF com as próximas eleições.

Não parece ser difícil perceber que o artigo 42 da LRF traz, implicitamente, sérios problemas potenciais ligados à assimetria de informação, com repercussões em situações de *adverse selection* e *moral hazard*.

CAPÍTULO 5

ALTERNATIVAS

Tendo em vista o exposto nos capítulos anteriores, uma questão fundamental se coloca: o padrão atualmente vigente, de aprofundamento das "camadas de controle", tem surtido, surte e surtirá efeitos benéficos a médio e longo prazos?

Existirão outras alternativas ao *status quo*? Ou a visão de HIRSCHMAN (1992), sobre as três teses (de perversidade, futilidade e ameaça) que pairaram ou ainda pairam nos avanços sociais dos últimos séculos aplicam-se a este contexto e terão o poder de bloquear quaisquer avanços nessa área?

5.1 – Publicidade:

Uma alternativa claramente viável a normas como a LRF, no que tange a demonstrativos para acompanhamento e controle orçamentários, é a publicidade ampla.

Publicidade é um dos princípios constitucionais da Administração Pública. A LRF procurou, como visto no capítulo anterior, ampliar os dados disponíveis. No tocante à execução orçamentária, uma medida mais simples do que a exigência de quaisquer relatórios, que demandam recursos escassos para sua elaboração e divulgação, é a disponibilidade dos dados relativos à despesa em meio eletrônico.

É claro que a imensa maioria, senão a totalidade, dos entes federativos, utiliza a informática em sua gestão orçamentária. O avanço da informática nas últimas décadas provocou o barateamento extraordinário dos computadores. Atualmente, qualquer ente federativo, por menos recursos que arrecade, tem condições para comprar um microcomputador e programas para utilizá-lo.

Com os dados tanto de receita como de despesa informatizados, o ente federativo seria obrigado a fornecê-los a qualquer um que os solicitasse, de forma imediata. O meio de gravação dos dados, seja magnético, seja ótico, é muito barato.

Também poderiam esses dados ser disponibilizados pela rede mundial de computadores Internet.

Como as normas já definem toda a lógica de registro da despesa, padrões mínimos de registro eletrônico poderiam ser facilmente elaborados por órgão federal, vinculando todos os entes.

Desse modo, os relatórios relativos à execução, atualmente exigidos pela LRF, poderiam ser eliminados ou reduzidos. Com efeito, o fornecimento dos dados básicos em meio eletrônico possibilitaria aos interessados utilizá-los da forma que lhes interessasse.

Como exemplo, os dados relativos aos gastos mínimos com manutenção e desenvolvimento do ensino, que atualmente devem ser apresentados em relatório específico, com a implantação da abertura completa dos dados poderia ser verificados continuamente. Evidente que algumas características dessa área exigem um conhecimento prévio da lógica aplicada, mas, com a divulgação clara dos critérios empregados, esse problema seria sanado.

Ou seja, os atores da sociedade organizada interessados teriam condições de coletar os dados a respeito dos quais mais tivessem interesse. É claro que isso exige um conhecimento técnico por parte dos demandantes dos dados; mas, mesmo na situação atual, é necessário esse conhecimento para análise dos relatórios fornecidos.

Também deveriam estar disponíveis todos os autos de processos licitatórios. Com a rede mundial de computadores Internet e com a tecnologia de processamento de imagens, a reprodução digital de todos esses documentos é cada vez mais barata. Boa parte da polêmica provocada por compras e obras da Administração Pública seria reduzida com a ampla divulgação desses documentos. Àqueles entes com recursos insuficientes para tanto, poderia ser instituída a obrigatoriedade de fornecimento de cópias, em prazo extremamente reduzido, a qualquer interessado.

A exceção da divulgação seria relativa tão-somente a informações consideradas secretas, a serem definidas por legislação nacional, relativa a todos os entes federativos. Todas as demais informações deveriam estar amplamente disponíveis.

Um singelo exemplo de norma que já não está mais em vigor mas que significaria um avanço em relação à situação de opacidade é o artigo 90 do Decreto-Lei

Complementar do Estado de São Paulo nº 9/69 (Lei Orgânica dos Municípios, extinta já que a Constituição de 1988 determinou que cada Município tivesse sua própria Lei Orgânica; cabe observar que a redação do artigo 90 foi dada pela Lei Complementar Estadual nº 358/84):

"Art. 90 – O movimento de caixa do dia anterior será publicado diariamente, por edital afixado no edifício da Prefeitura e da Câmara." (SÃO PAULO (Estado), Lei Orgânica dos Municípios).

Atualmente, nenhuma norma obriga os entes federativos a divulgarem seus movimentos diários de caixa.

Resumindo: a ampla publicidade de todos os dados relativos ao processo orçamentário, de preferência em tempo real.

5.2 – Extinção da LDO:

Uma medida radical, no sentido de enfrentar a raiz da questão, é a eliminação da LDO.

Conforme visto, o orçamento federal norte-americano demanda, no Congresso, no mínimo oito meses de análise.

Ao que parece, o motivo de se entabular a discussão orçamentária para encerrá-la e, algum tempo depois, reabri-la, seria o de um planejamento integrado. Entretanto, basta ampliar o escopo da lei orçamentária, se lhe agregando algumas das funções da LDO, para permitir uma discussão mais coordenada.

Na verdade, uma das principais características da LOA é o seu caráter autorizativo. Já nos Estados Unidos, esse assunto é disciplinado, segundo AXELROD (1995, p. 199) da seguinte forma: desde o Budget Act de 1974, o presidente, no caso de entender que uma despesa não é necessária, deve solicitar autorização ao Congresso. A menos que o Congresso aprove tal solicitação em 45 dias legislativos, o Presidente deve tornar os recursos disponíveis para a agência. Também no caso de retardamento no

encaminhamento dos recursos, o Presidente deve solicitar autorização legislativa.

Ao implantar regra semelhante, ou seja, transformando o orçamento de autorizativo para taxativo, juntamente com outras alterações, as funções da LDO seriam absorvidas pela LOA.

Senão, vejamos os pontos que a Constituição coloca como função da LDO (artigo 165, parágrafo 2º):

- "compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente": automaticamente atendido, quando do exame do projeto de LOA, podendo tais metas e prioridades serem alteradas, em função do tempo maior de discussão da LOA;
- "orientará a elaboração da lei orçamentária anual": como já comentado, esse trecho é vago; de qualquer modo, a elaboração da lei orçamentária é tratada pela Lei 4.320/64 e pela LRF, podendo ser alteradas a qualquer tempo, para adequação de formas de apresentação e de conteúdo; também é possível, a qualquer tempo (lembrando que, por esta proposta, o tempo de exame seria sensivelmente estendido) durante o exame do projeto de LOA, solicitar informações ao Executivo;
- "disporá sobre as alterações na legislação tributária": nada impede que a discussão e votação de alterações tributárias ocorram durante a tramitação do projeto de LOA, como, aliás, ocorre no Congresso dos Estados Unidos; não é necessário uma lei prévia para dispor sobre essas alterações;
- "e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento": essa política pode, com prazo maior para a análise da LOA, ser discutida concomitantemente, sendo suas conseqüências orçamentárias incorporadas à LOA.

O próprio anexo de metas fiscais, introduzido pela LRF, poderia ser um anexo da LOA, já que resultante dos dados que ali constam.

5.3 – A Execução Participativa:

Um instrumento de ampliação da participação popular na questão orçamentária que vem sendo cada vez mais utilizado é o denominado Orçamento Participativo (OP).

O OP consiste, fundamentalmente, na possibilidade dada pelo Chefe do Poder Executivo para que a população, participando de reuniões e por meio de votação, possa definir a alocação de parcela dos gastos. Parcela, porque significativa proporção das receitas está comprometida com pessoal (que, geralmente, são gastos de difícil redução, já que os servidores têm estabilidade, exceto os de cargos em comissão), pagamento de dívidas e precatórios. Durante a execução, algum tipo de controle é exercido por membros designados durante o processo de discussão do OP.

Ressalte-se que o Chefe do Poder Executivo (seja ele Prefeito, Governador ou Presidente), pelas normas vigentes, tem o dever de elaborar e encaminhar a proposta orçamentária ao Legislativo, não podendo abrir mão dessa função. Para elaborar a proposta, o Chefe do Executivo age como melhor considerar, respeitando, evidentemente, as normas supra-orçamentárias e outras que determinam forma e conteúdo do projeto.

O que ocorre no Orçamento Participativo é que o Chefe do Executivo, de forma unilateral, abre a discussão da proposta para os interessados. Com isso, sua responsabilidade em nada fica diminuída, no que diz respeito ao projeto orçamentário.

O processo do OP apresenta, por sua natureza no contexto institucional vigente, uma tensão inerente: a relação Executivo-Legislativo. Com efeito, ao abrir o processo de OP, o Executivo aceita, implicitamente, acatar as suas decisões, eis que um pressuposto lógico é a "blindagem" das acima mencionadas despesas incompressíveis.

Contudo, é dever do Legislativo examinar e, quando considerar, emendar a proposta orçamentária. Ao receber a proposta, o Legislativo geralmente tem conhecimento do que foi deliberado pelo processo de OP. Assim, a margem de liberdade dada pela própria Constituição Federal para emendar a proposta, seja reforçando, incluindo ou mesmo excluindo projetos e atividades, fica sensivelmente afetada, eis que o eventual confronto dar-se-á não mais apenas com o Poder Executivo mas com a parcela da população diretamente envolvida em tais e quais projetos e atividades.

A participação de parcela da população, e não do conjunto do eleitorado, como

ocorre numa eleição tradicional, traz, também, um problema ao processo: qual o grau de representatividade do OP?

No Brasil, o voto é obrigatório, diferentemente dos Estados Unidos da América, por exemplo, onde é facultativo. Ao implantar um processo não obrigatório, uma das conseqüências pode ser simplesmente que a discussão resvale para um campo essencialmente partidário, onde grupos politicamente organizados se digladiem, afastando a população não vinculada a partidos. No limite, pode ocorrer uma situação consensual onde apenas partidários da coligação partidária que sustenta o Executivo acorram a tais reuniões, transformando-as numa "festa popular" de aclamação das propostas já prontas.

A proposta que aqui se coloca é de uma mudança de paradigma.

Essa mudança se embasa em diversos pontos.

Uma primeira constatação é a opacidade da Administração Pública, já que a falta de transparência tem levado a edição de normas como a LRF para aclarar o processo, em especial sua execução.

Outro problema existente é o baixo grau de politização da população. A participação popular, seja em partidos políticos, seja em outras organizações com atividades que tenham repercussões políticas, é reconhecidamente baixa.

As mencionadas "camadas de controle", cada vez mais espessas e complexas, tendem a tornar a ação pública cada vez menos eficiente. Uma nova forma de tratar a questão do controle poderia liberar forças represadas, tanto no corpo burocrático como na sociedade civil. O filme "Viver" (direção de A. KUROSAWA, produção de 1952) mostra, através da vida de um funcionário público, um exemplo patético da condição humana exposta a uma máquina burocrática insensível e desumana, que somente se liberta diante da perspectiva da morte.

A Execução Participativa (EP) é um processo de participação na execução orçamentária, ou seja, na parte do processo orçamentário que corresponde à entrada em vigor da lei orçamentária até sua extinção, no final do ano. A EP também abarca uma parte do processo de controle, como será mostrado.

A EP baseia-se na idéia de que seja possível a criação de conselhos ou comissões para implementar os gastos públicos a nível local nas áreas de saúde,

educação, segurança, dentre outras, gastos esses decididos anteriormente pelo processo tradicional de votação das leis orçamentárias. Portanto, a existência do OP é indiferente para a EP. A aplicação desse conceito em nível local (municipal) não exclui, necessariamente, a possibilidade de algo semelhante em outros níveis da federação.

Um conceito diretamente ligada à EP é o da desconcentração. A lógica aplicada atualmente é a da descentralização, significando o repasse de atribuições a outros entes federativos (da União para Estados e destes para os Municípios), mantendo-se, em cada ente, a estrutura hierarquizada, herdada de remoto passado da humanidade. Com efeito, SHAFRITZ e RUSSELL (1996) mencionam que a proteção das cidades, desde até a antigüidade até em relativamente tempos recentes, necessitava de um sofisticado sistema de administração; civilização e administração sempre andaram de mãos dadas: "Thus the profession of **management** began and developed as the **profession of arms**. [...] Military officers were the first public administrators."¹ (SHAFRITZ e RUSSELL, p. 185).

Ou seja, a relação ancestral da administração pública com as questões militares é histórica, mas o poder público e a burocracia devem avançar nas suas relações internas e também com a sociedade. Nesse sentido, a desconcentração significa o deslocamento de atribuições para fora da estrutura hierarquizada, que remete ao Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Não significa, contudo, a extinção dos Poderes, que são constitucionalmente independentes. Na desconcentração, tem-se autonomia, dependente dos Poderes em sua clássica divisão tripartida.

A EP tem como pontos fundamentais:

1. a divisão do Município em distritos, com uma população eleitoral que permita um mínimo grau de interação social, vale dizer, a população do distrito não pode ser de tal magnitude que implique na impossibilidade prática de os cidadãos eleitores do distrito se conhecerem ou de terem um mínimo de compartilhamento do contexto distrital, ao menos em tese;
2. a criação de um conselho ou comissão com caráter deliberativo e decisório, em única instância, cujos membros não seriam remunerados;
3. a participação compulsória de cidadãos no processo de gastos públicos e

que constituiriam a maioria do conselho/comissão;

4. a mudança da estrutura normativas dos gastos;
5. a participação, também compulsória, de servidores públicos cujas atividades sejam relacionadas aos gastos;
6. a participação, por mecanismo eleitoral e sem vinculação partidária, de cidadãos no conselho.

O primeiro ponto, referente à divisão em distritos, tem como objetivo dar um caráter comunitário ao EP. Um significado aproximado do sentido de comunidade, neste contexto, é o do NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO (FERREIRA, 1986), na quinta acepção dessa palavra: "Qualquer grupo social cujos membros habitam uma região determinada, têm um mesmo governo e estão irmanados por uma mesma herança cultural e histórica." Nesse sentido, é relativamente fácil identificar as pequenas e médias cidades do interior como uma comunidade. Mesmo nas grandes cidades, apesar do individualismo e do isolamento provocados, entre outros motivos, por problemas de segurança urbana, há uma herança cultural e histórica compartilhada que se poderia denominar de "brasilidade", ligada ao "espírito público" que KELMAN (1990) menciona. Como analogia remota, para efeitos de comparação, estima-se que Atenas, na época da democracia (século V a.C.), tinha uma população de cerca de 20 mil a 30 mil cidadãos do sexo masculino livres (ATLAS DA HISTÓRIA DO MUNDO, p. 75).

O ponto 2 refere-se ao conselho de execução dos gastos. As linhas mestras das despesas já estariam definidas na lei orçamentária, cabendo a tal conselho executar os gastos, ou seja, decidir no detalhe e comprar os bens e serviços necessários ao distrito. Não se trata de micro-democracia ou algo semelhante, o que significaria reproduzir os níveis de governo existentes (federal, estadual e municipal) num quarto nível. Seria a substituição de uma parte da máquina burocrática e de parte das decisões que agora acontecem no nível das unidades orçamentárias. O conselho agregaria funções, portanto, de ordenador e executor de despesas.

O ponto 3 refere-se ao método de escolha dos membros do conselho. Para evitar ou, ao menos, diminuir o potencial perigo de "captura" do conselho pelo Executivo (ou Legislativo), que reproduziria os eventuais problemas existentes na forma

¹ "Portanto a profissão de **gerenciamento** começou e se desenvolveu como a **profissão de armas** Oficiais

tradicional de execução do gasto público, a maioria de seus membros deveria ser escolhida aleatoriamente dentre os cidadãos do distrito, com prazo curto de atuação, da ordem de grandeza de meses. Um prazo curto evitaria ou reduziria a possibilidade de "captura" no que tange a fornecedores. Ainda retomando a analogia com a antiga democracia grega, os cidadãos de Atenas eram então escolhidos para trabalhar, por sorteio, no conselho quinhentos membros, com funções, dentre outras, de "...deliberar as questões respeitantes ao trigo e à defesa do território..." (ARISTÓTELES, p. 91) e de julgar "...a maioria dos oficiais, em especial os que gerem finanças..." (ARISTÓTELES, p. 93). Ocupantes de outros cargos públicos também eram eleitos por sorteio, como "...dez negociadores, sorteados um de cada tribo, os quais contratam todos os arrendamentos." (ARISTÓTELES, p. 95), além de "...recebedores..." (ARISTÓTELES, p. 97) e de "...reparadores de templos..." (ARISTÓTELES, p. 101).

Evidentemente, quaisquer desses membros do conselho da EP, caso notasse problemas nos procedimentos, poderia alertar o sistema de controle, que continuaria a existir, mas com suas atribuições redefinidas pelas novas normas. As estruturas dos órgãos administrativos também continuariam a atuar, ainda que com funções redesenhadas para evitar duplicidade de funções e gastos desnecessários, atuando, inclusive, em assessoria aos conselhos da EP no gerenciamento, planejamento e monitoramento. Os conselhos, mesmo autônomos, teriam na experiência e conhecimento técnico desses órgãos valiosos auxiliares.

Quanto ao ponto 4, o curto período de atuação no conselho exigiria uma mudança fundamental na parte do processo orçamentário referente aos aspectos de licitação, incluindo alterações constitucionais e legais, para que seja possível a compra, que poderia ocorrer no próprio distrito, de bens, obras e serviços. Atualmente, a lógica da legislação licitatória é o menor preço. Além disso, essas normas referentes a licitações deveriam ser muito simples, para que qualquer cidadão pudesse apreendê-las rapidamente.

Como já mencionado, DEMING (1990) mostrou um ponto essencial na questão do preço: o menor preço ocorre a longo prazo, com o estabelecimento de um relacionamento de confiança com o fornecedor.

Ou seja, a mudança da legislação licitatória deve se basear no bom senso e na lógica aplicada no dia a dia do cidadão comum em seu orçamento doméstico, devendo haver um tratamento diferenciado no que se refere ao controle apenas nos casos patológicos.

O ponto 5 traz a questão dos *checks and balances* necessários ao processo. Os servidores públicos teriam como função, dentre outras, participar ativamente do processo e, com sua experiência e conhecimentos técnicos específicos, colaborar diretamente na execução. Além disso, estariam monitorando as ações, incumbindo-lhes, caso percebessem problemas, comunicar ao sistema de controle.

O ponto 6 permitiria que os cidadãos que desejassem participar se candidatassem, constituindo, juntamente com os servidores públicos, um grupo com interesses diretos no controle.

Um exemplo concreto de aplicação da EP seria na área de ensino público infantil, fundamental e médio.

O conselho distrital escolar poderia ser formado por 15 membros: 8 seriam escolhidos aleatoriamente da lista de eleitores residentes, 2 seriam servidores públicos, 2 seriam eleitos dentre os eleitores do distrito e 3 seriam eleitos dentre os pais de alunos e alunos eleitores do distrito, cada um com voto de mesmo peso no conselho.

Esse conselho distrital escolar deliberaria, dada a distribuição de recursos pela LOA, sobre os gastos, incluindo reformas e construções, abonos e gratificações aos funcionários, material de consumo e permanente, dentre outros, tendo que administrar o fluxo de caixa de todas as despesas, incluindo as de manutenção e conservação, dentro dos valores consignados no orçamento.

As reuniões poderiam ser semanais ou quinzenais, conforme a magnitude dos problemas a enfrentar.

O cidadão escolhido por sorteio, caso o distrito abrangesse um eleitorado de tamanho médio com 30 mil eleitores (aproveitando a analogia grega), teria 1 chance em 3.750 para ser eleito na primeira votação que houvesse, e, uma vez tendo cumprido sua obrigação, não mais seria sorteado. Claro que, se o distrito tivesse um eleitorado menor, haveria eventualmente a necessidade de chamar um eleitor por mais de uma vez, mas, nunca, de forma consecutiva.

A EP tem, ademais, um caráter pedagógico. Ao tomar conhecimento dos recursos disponíveis, seria natural para os participantes do processo o questionamento de todo o processo orçamentário. A carência de recursos, recursos esses que são insuficientes por definição, levaria ao exame da peça orçamentária como um todo, principalmente por parte dos membros que tendem a ter maior estabilidade no conselho (servidores, eleitos e pais, no exemplo do conselho de ensino). Com efeito, esse fator didático, de naturalmente levar os participantes a querer entender a dinâmica orçamentária como um todo, poderia ter um efeito multiplicador significativo na alavancagem da cidadania.

Além disso, a EP elimina ou reduz os problemas do OP: não há tensão entre Executivo e Legislativo e a possibilidade de um encaminhamento partidário do processo é dificultada.

Esta proposta também vem ao encontro da idéia de DEMING (1990), ao reduzir significativamente a questão relativa ao medo, fator paralisante em quaisquer atividades, incluindo as da Administração Pública. As mudanças necessárias nas normas licitatórias, com a extinção da "penalose" e aplicando-se o bom senso, possibilitariam uma ação mais criativa e menos burocrática.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO

Tendo investigado a problemática de *agency*, apresentado um panorama histórico da questão orçamentária no Brasil e mostrado alguns dos problemas relacionados ao processo orçamentário, foram indicadas algumas alternativas à situação vigente.

As relações de principal-agente, no aspecto de sua definição, foram tratadas no Capítulo 2, detalhando-se problemas de *agency*. Efeitos no setor privado da economia foram apontados. Com ênfase, esse mesmo capítulo tratou de como tais problemas afetam o âmbito público, tendo em vista que essa análise embasou a discussão dos problemas levantados no Capítulo 4.

O Capítulo 3 tratou de mostrar um panorama histórico da questão orçamentária no Brasil, além de discutir o sistema orçamentário e seu processo.

Sucintamente, pode-se afirmar que os problemas apontados pelo Capítulo 4 estão relacionados a diversas normas.

Quanto à Constituição federal, foram examinados diversos pontos.

Primeiramente, foi examinado seu caráter centralizador, que convive com aspectos de descentralização, e alguns efeitos dessa situação. Um dos questionamentos levantados é se a situação de centralização (principalmente no que se refere a recursos) e de descentralização (no que tange a serviços) implica ou não em proximidade do principal com o agente no processo orçamentário.

Também no âmbito constitucional, foram discutidos os denominados dispositivos supra-orçamentários, definidos como mandamentos integrantes da Constituição que vinculam previamente a destinação de recursos, pois obrigam a inclusão de despesa ou realização de ato pela lei orçamentária. Destacam-se dentre esses dispositivos os relativos a gastos com saúde, educação e precatórios.

Quanto aos precatórios, o exame realizado mostrou seus efeitos diretos na dinâmica orçamentária, em especial a questão da efetiva aplicação dos dispositivos

constitucionais sobre a matéria, o que tem levado, inclusive, a alterações da Constituição por emenda.

No que se refere ao Tribunal de Contas, foram vistos os tipos de controle de execução orçamentária e também a relação das "camadas de controle" com o fim último da ação pública. Na hipótese de que os agentes do sistema de controle tenham funções de principal, conclui-se que poderia haver problemas de incentivos envolvidos nessa situação.

Tratando da Lei federal nº 4.320/64, foram examinadas questões relativas a alguns de seus dispositivos que dão margem a diversas interpretações, com repercussões políticas e morais, envolvendo problemas de *adverse selection* e *moral hazard*, num ambiente de forte assimetria de informação.

Por exemplo, as despesas de exercícios anteriores têm tratamento específico na Lei 4.320. Contudo, os dispositivos referentes à possibilidade de registrar tais despesas são redigidos de tal forma que permitem que um governo deixe de contabilizar determinados gastos, o que pode ter conseqüências negativas na gestão financeira.

Também foi estudada, ainda dentro do escopo da Lei 4.320, a relação entre os regimes contábeis e os restos a pagar, que, igualmente, podem conduzir a uma situação de dívida oculta ou subestimada.

A possibilidade de remanejamento das dotações orçamentárias foi outro tema discutido dentro da abrangência da Lei 4.320, pelas suas conseqüências de afetar diretamente a relação de representação entre Legislativo (que, formalmente, define a ação pública ao votar o orçamento) e o Executivo, que deveria agir baseado na determinação orçamentária mas que, normalmente, pode realocar despesas pela "margem orçamentária" concedida com base na 4.320.

O "excesso de arrecadação", expressão que trata de recursos que ultrapassam as previsões orçamentárias, também disciplinado pela 4.320, tem efeito de causar distorções na gestão financeira, eis que pode dar brecha para ações no sentido de ampliação do endividamento.

A hierarquia entre as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) foi estudada em tópico específico, já que a discussão do processo orçamentário está profundamente ligada à lógica e ao conteúdo dessas normas. Do exposto, duas conclusões importantes

foram apresentadas:

- o problema de o plano plurianual resvalar para o mero formalismo, tendo em vista que pode se tornar consequência, e não causa, do orçamento, como ocorria com o antigo orçamento plurianual de investimentos – OPI, e
- a relação temporal da LDO com a LOA, implicando em um debate legislativo que pode se reabrir, para duas leis com o mesmo período de abrangência, o que afeta, dentre outros pontos, o caráter de planejamento da LDO.

Outro tópico desse mesmo capítulo analisou a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. O exame dessa lei abrangeu os demonstrativos que passaram a ser obrigatórios, ressaltando sua quantidade e questionando-se, dentre outros pontos, a efetividade do conteúdo.

Avançando no tema da LRF, o capítulo relaciona essa norma com a LDO, concluindo ser no mínimo discutível utilizar-se a LDO para tratar de questões como responsabilidade fiscal, em especial no que se refere às metas fiscais.

O artigo 42 da LRF foi discutido, por sua relação com a questão do déficit, apresentando-se diversas interpretações desse dispositivo, ficando evidenciado seu caráter polêmico e suas possíveis implicações nas relações de *agency*.

Em todos esses dispositivos analisados, ficaram evidenciadas as perturbações que determinadas interpretações podem introduzir na relação de representação entre cidadãos e governo e entre Legislativo e Executivo.

Naturalmente, o grau desses problemas, na prática, variará conforme a boa vontade, a lisura e a competência no trato com a coisa pública tanto dos titulares de mandato eletivo como os membros da burocracia estatal. Entretanto, um sistema, num estado democrático de direito, não pode fiar-se unicamente na benevolência, apesar de contar com ela: os mecanismos institucionais devem ser tais que a possibilidade de ocorrência de problemas, se antevista, seja reduzida.

O Capítulo 5 tratou de apresentar algumas propostas visando a redução dos problemas de representação. Tais sugestões decorreram do exame dos problemas levantados. Resumidamente, poder-se-ia indicar como propostas para uma pauta de discussão, com base nesse contexto, três grandes grupos de alterações.

Primeiramente, modificações no tocante à publicidade. Estabelecida como um princípio constitucional, eis que o artigo 37, *caput*, da Constituição federal de 1988 determina que a Administração Pública deve obedecer, dentre outros, a esse princípio, na prática, no que tange ao processo orçamentário, muito ainda deve ser realizado.

A segunda proposta refere-se à extinção da LDO, conforme discutido nos tópicos do Capítulo 4, em especial na argumentação referente à hierarquia das normas orçamentárias e no tocante à sua relação com a LRF.

A terceira proposta é a implantação da execução participativa. Em linhas gerais, o capítulo anterior apresentou a essência da idéia, que é a inserção, no processo orçamentário, de um novo grupo de atores, dispostos na forma de um conselho, que teriam a incumbência de executar a despesa, num novo arcabouço institucional. Justamente por atuar na execução, no "chão de fábrica", a clássica tripartição dos poderes não seria afetada. Dentre outros fatores benéficos, os efeitos pedagógicos de tal medida no avanço da consciência de cidadania têm potencial para serem significativos.

Transbordando a questão orçamentária, portanto, a execução participativa é um conceito que envolve diretamente política. E, numa democracia representativa, a questão das eleições e das promessas que elas naturalmente abarcam não são simples de ser equacionadas:

"If a politician fails to deliver on such a 'contratual obligation' [campaign promises], the only resource to the other side is to remove him or her from office. In a democracy that means defeating them in an election, which can be difficult because elections involve multiple issues in which a single breach of promise may not be the determining one."¹ (DIXIT, p.50)

A capacidade política de realizar alterações e o *timing* de sua implementação em uma determinada sociedade depende de inúmeras variáveis. Exemplo desse contexto é a idéia de renda mínima, cujas críticas à sua adoção com base em temores são

¹ "Se um político falha em entregar em tal 'obrigação contratual' [promessas de campanha], o único recurso ao outro lado é removê-lo ou removê-la do mandato. Em uma democracia significa derrotá-los em uma eleição, o que pode ser difícil porque eleições envolvem múltiplos assuntos nos quais uma simples falha de promessa pode não ser algo determinante".

rebatidas por SUPPLY (1995, p. 96) apresentando palavras do Marquês de Olinda em 1867 (citadas por Joaquim Nabuco), ao votar pelo adiamento da abolição da escravidão, cujo trecho transcrito termina afirmando: "A não se seguir o plano que acabo de indicar, não vejo providência que não ponha o Estado em convulsão".

Igualmente, não pode ser esquecido que "[e]nquanto instrumento de planejamento, os orçamentos públicos refletem não somente estratégias e teorias sobre ação, mas também as relações de poder explícita e implicitamente presentes na disputa para os espaços e as prioridades." (SPINK, 1999, p. 2).

Para finalizar, cabe citar PASCAL (1984) que, ao se debruçar sobre a política e seu ambiente, fez arguta observação:

"Em geral, só imaginamos Platão e Aristóteles com grandes túnicas de pedantes. Eram pessoas honestas e, como as outras, rindo com os seus amigos; e, quando se divertiram em fazer as suas *Leis* e a sua *Política*, fizeram-nas brincando. Era a parte menos filosófica e menos séria de sua vida. [...] Se escreveram sobre política foi como para pôr em ordem um hospício; e, se fizeram menção de falar dela como de uma grande coisa, é que sabiam que os loucos a quem falavam julgavam ser reis e imperadores; entravam nos seus princípios para moderar a loucura deles..." (PASCAL, 1984, p. 119).

REFERÊNCIAS

ÁREA de Assuntos Fiscais e de Emprego do BNDES. *Carga tributária bruta global – estimativa preliminar para 2001*. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/%5Cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0001756.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2002.

ARISTÓTELES. *A Constituição de Atenas*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

ATLAS da história do mundo. São Paulo: Empresa Folha da Manhã S.A., 1995.

AXELROD, Donald, *Budgeting for Modern Government - Second Edition*. New York: St. Martin's Press, Inc., 1995.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BARROS, Sérgio Resende de. *Liberdade e Contrato: A Crise da Licitação*. Piracicaba: Editora Unimep, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 4 mar. 2002.

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. Publicada no Diário Oficial da União de 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 4 mar. 2002.

BRASIL. Lei nº 4320, 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. Publicada no Diário Oficial da União de 23 mar. 1964 e retificada no Diário Oficial da União em 9 abr. 1964. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/legislacao/Lei4320_ultimaatual_22_01_02.PDF>. Acesso em: 6 mar. 2002.

BRASIL. Lei nº 8666, de 17 de março de 1964. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 22 jun. 1993 e republicada em 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 4 mar. 2002.

BUCHANAN, James e TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. [S.l.]: The University of Michigan Press, Ann Arbor Paperbacks, 1965.

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1978.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

DAVID, Alexandre Frayze. Responsabilidade fiscal e o ano eleitoral. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 19 fev. 2002. Legal & Jurisprudência, p. 2.

DEMING, W. Edwards - *Qualidade: A revolução da Administração* - Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DIXIT, Avinash K., *The Making of Economic Policy - A Transaction-Cost Politics Perspective* – Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A., 1986.

FONSECA, Josefa Sônia Pereira da. *Controle externo do gasto público sob a ótica da economicidade*. 1992. 109 p. Dissertação (Mestrado em Administração, Área de Concentração: Finanças Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GIACOMETTI, Haroldo Clemente – *Public enterprises: a conceptual approach using the dimensions of leadership, power and context*. 1978. 315 f. Thesis (Ph.D in Public

Administration) - Faculty of the Graduate School, University of Southern California, Los Angeles California.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*, 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio, ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GITMAN, L.J.. *Introdução à Administração Financeira*. 7ª edição. São Paulo: Editora Harbra, 1997.

HIRSCHMAN, Albert O. – *A Retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

KELMAN, Steven, “‘Public Choice’ and Public Spirit”, em BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine, Editors - *Readings in Public Sector Economics*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1990.

KUROSAWA, Akira, Diretor. *Viver (Ikiru)* - Filme em preto-e-branco, 143 minutos, VHS. Distribuição no Brasil: Cinematográfica F.J. Lucas Netto Ltda., São Paulo, SP. Copyright Toho. Produção de 1952.

LEE, Robert. D.; JOHNSON, Ronald W. *Public Budgeting Systems - Fifth Edition*. Gaithersburg, Maryland: Aspen Publishers, Inc., 1994.

MARLOW, Michael L., *Public Finance - Theory and Practice*. Orlando, FL: The Dryden Press, 1995.

MCNUTT, P.A. - *The Economics of Public Choice*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1996.

MICHAELIS – *MODERNO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. *A crise da federação: da oligarquia à globalização*, in

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros, Organizadores - *A Federação em Perspectiva - Ensaio Selecionados* - São Paulo: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, Wéder de. *Estudo: Lei de Responsabilidade Fiscal – O artigo 42, a assunção de obrigações no final de mandato e a inscrição de despesas em Restos a Pagar*. 2000. Endereço eletrônico: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001330.pdf>

PASCAL, Blaise. *Pensamentos*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Os pensadores)

PETREI, Humberto - *Budget and Control - Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1998.

PINDICK, Robert. S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

PRZEWORKSKY, Adam. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter, Organizadores, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* - Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

RÓNAI, Paulo. *Não perca o seu latim*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

ROSEN, Harvey S. *Public Finance. 4th Edition*. Chicago: Irwin, 1995.

ROSS, Stephen - *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem* Nashville, TN: American Economic Review - vol. 63, no. 2, p. 134-139.

SÃO PAULO (Estado). *Lei orgânica dos municípios; decreto-lei complementar n. 9, de 31 de dezembro de 1969*. 9^a ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1988.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Promulgada em 4 de abril de 1990. Assembléia Municipal Constituinte. São Paulo: Departamento de Documentação e Informação da Secretaria da Câmara Municipal de São Paulo. 1998.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Atual, 1994.

SHAFRITZ, Jay M e RUSSELL, E.W., *Introducing Public Administration* – New York: Longman, 1996.

SHY, Oz, *Industrial Organization - Theory and Applications* – Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico. Volume III*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves, *A moral da dívida pública*. Revista de Economia Política, Volume 18, nº 2 (70), p. 31-48, abril-junho/1998. São Paulo: Centro de Economia Política. 1981-.Trimestral.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. Série Pesquisas, nº 21. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, out. 2000.

SPINK, Peter - *Informação, transparência e cidadania - o controle da execução orçamentária pelo cidadão* - trabalho apresentado ao I Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público - Belo Horizonte - 15 a 17 jul. 1999. Não publicado.

STARLING, Grover, *Managing the Public Sector* - Fifth Edition – Orlando, FL: Harcourt Brace College Publishers, 1998.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Agathotopia: liberdade, igualdade e eficiência*. Revista de Economia Política, volume 15, nº 2 (58), p. 93-100, abril-junho/95. São Paulo: Centro de Economia Política. 1981-.Trimestral.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

THE CONSTITUTION of the United States of America. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html>>. Acesso em 4 mar. 2002.

WILSON, Robert - *Understanding local governance: an international perspective* – RAE Revista de Administração de Empresas, São Paulo: FGV, volume 40, número 2, abr./jun. 2000.