



Centro Universitário de Brasília
Faculdade Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais- FAJS

JOSÉ RICARDO MELO ALBUQUERQUE

**O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E O
CONTIGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO PODER
EXECUTIVO: a repercussão em face da violação da
racionalidade da Lei Orçamentária Anual**

Brasília
2010

JOSÉ RICARDO MELO ALBUQUERQUE

**O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E O
CONTIGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO PODER
EXECUTIVO: a repercussão em face da violação da
racionalidade da Lei Orçamentária Anual**

Monografia apresentada como requisito
para obtenção do grau de Bacharel em
Direito do Centro Universitário de Brasília
– UniCeub.

Orientador: Prof. Msc. Frederico Barbosa

Brasília

2010

DEDICATÓRIA

À Deus, minha família e meus amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à servidora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT que não me deu o direito de acesso ao processo em que eu era parte, alegando que somente o poderia fazer se acaso fosse eu advogado. A Edval Ferreira Silva, Diretor da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado Federal, fonte permanente de apoio. Aos professores e funcionários do Centro Universitário de Brasília - UniCeub. Agradeço especialmente meu orientador, Professor Frederico Barbosa, por acolher este orientando com atenção, oferecendo subsídios, lançando luzes na escuridão da ignorância.

RESUMO

O Contingenciamento Orçamentário é um instrumento utilizado pelo Poder Executivo, com o objetivo de adequar os níveis de despesa à receita verificada em determinado período de tempo, atinentes à Lei Orçamentária Anual - LOA. É esta a Lei que fixa a despesa e estima a receita da União para o exercício financeiro. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilita a promoção de alterações na execução da LOA, por intermédio do instituto do contingenciamento orçamentário, livre do alcance das vedações insculpidas na CF em matéria orçamentária, sem a devida atenção às normas já estabelecidas, mitigando o ordenamento jurídico em que se funda o processo orçamentário, qual seja: Plano Plurianual, Lei De Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Prejuízos decorrentes do instituto do contingenciamento orçamentário atingem a boa administração pública, e, por conseguinte, o povo. Segue-se, portanto, necessário produzir um raciocínio que, fundamentado nos dispositivos constitucionais, verifique a legitimidade do instituto do contingenciamento orçamentário por parte do Poder Executivo e suas implicações diretas e indiretas no ordenamento jurídico à luz da lei orçamentária Anual. Esta é a pretensão do presente trabalho.

Palavras-chave: orçamento público, contingenciamento, poder executivo

ABSTRACT

The Contingency Budget is an instrument used by the Executive, with the goal of matching the levels of expenditure to revenue recorded in certain time period, relating to the Annual Budget Law - LOA. That is the law that sets spending and revenue estimates of the Union for the financial year. The Complementary Law No. 101 of May 4, 2000, Fiscal Responsibility Act, allows the promotion of changes in the implementation of the LOA, through the Office of the contingency budget, free from the reach of fences roiling in CF on budget, without due attention to the standards already established by mitigating the legal system in which underpin the budget process, namely, Multi-Year Plan, the budget directives law and annual budget law. Losses from the Institute of contingency budget to reach good public administration, and therefore the people. It follows, therefore, necessary to produce a line of reasoning, based on constitutional provisions, verify the legitimacy of the contingency budget by the executive branch and their direct and indirect implications on the legal system in light of the annual budget law. This is the intention of this job.

Keywords: public budget, contingency, executive

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadação de Receita – Previsão e Realização.....	22
--	-----------

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1- Pregões eletrônicos realizados em 2009.....	25
Figura 1 – Execução Orçamentária do Ministério da Cultura em 2002, por grupo de despesa.....	26

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	04
1.1 Conceito de orçamento.....	04
1.2 Conceito e aspectos do orçamento público.....	05
1.3 A origem do orçamento público.....	07
1.4 Evolução do orçamento público nas constituições nacionais.....	11
2 CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO.....	16
2.1 Prejuízos causados à própria administração pública.....	25
2.2 Primeira confirmação quanto a violação da racionalidade do contingenciamento em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, contra dispositivos contidos ao art. 9º, da LRF: ADI nº 2.238-5.....	32
2.3 Primeira evidência quanto a violação da racionalidade do contingenciamento: O caso do não atendimento do contingenciamento por parte do Poder Judiciário e Ministério Público: a palavra e a fundamentação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no exercício regimental da administração do STF.....	34
2.4. Segunda evidência quanto a violação da racionalidade do contingenciamento: A constatação de possível desvio de finalidade do instituto do contingenciamento sobre as dotações das Emendas apresentadas pelo parlamento brasileiro.....	36
CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	48

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal demonstrar que a Lei Orçamentária Anual não pode ser distorcida nas suas aplicações, em seus objetivos tendo em vista a forma que é elaborada, analisando a legislação demonstrando que a desconsideração de alguns princípios constitucionais e a usurpação de atribuições entre os Poderes causam prejuízos enormes.

O contingenciamento orçamentário é um instrumento utilizado pelo Poder Executivo, com o objetivo de adequar os níveis de despesa à receita verificada em determinado período de tempo, atinentes à Lei Orçamentária Anual – LOA que fixa a despesa e estima a receita da União para o exercício financeiro. A LOA prevê despesas a partir de estimativas de arrecadação fiscal (receita), a adequação dos gastos se faz justa e encontra amparo legal no art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que se analise a Lei Orçamentária Anual, bem como, a ação prejudicial dos contingenciamentos, há que se observar que ela é reflexo do Plano Plurianual que estabelece, 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. O art. 165 da Constituição indica que a lei orçamentária anual é de iniciativa do Poder Executivo, porém, é consagrada ao Congresso Nacional a prerrogativa de apreciação da lei orçamentária anual.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO tem por objetivo estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro e de selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilita a promoção de alterações na execução da LOA, por intermédio do instituto do contingenciamento orçamentário e livre do alcance das vedações insculpidas na Constituição Federal em matéria orçamentária usurpando a prerrogativa do Congresso Nacional.

Os Poderes e órgãos ficam subordinados, reféns, no que diz respeito à realização dos projetos e atividades inscritas no Orçamento Geral da União, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Poder Executivo.

Portanto é necessário produzir um raciocínio que, fundamentado nos dispositivos constitucionais, verifique a legitimidade do instituto do contingenciamento orçamentário por parte do Poder Executivo e suas implicações diretas e indiretas no ordenamento jurídico à luz da lei orçamentária anual.

O respeito aos princípios constitucionais vedam a utilização do instituto do contingenciamento do Poder Executivo e este instituto gera prejuízos para os demais Poderes o que reflete naqueles que necessitam do Estado, ou minimamente, o querem eficiente, presente e eficaz.

O presente trabalho se compõe de três capítulos; no capítulo primeiro são apresentados os conceitos, os aspectos, origem do orçamento público e a evolução do tema nas constituições nacionais.

No segundo capítulo serão estudados os prejuízos causados à própria Administração Pública e possível utilização do instituto do contingenciamento como instrumento de pressão político-institucional, bem como, serão identificadas as reações contra a racionalidade do instituto do contingenciamento, bem como é produzida uma proposta para a solução do desvio de finalidade do instituto do contingenciamento.

Ao fim, a conclusão, onde se reafirmam as idéias centrais apresentadas no trabalho inserindo-as no contexto de modernização do Estado, dando notícia de resposta na seara legislativa e conclamando todas as áreas do saber a participarem do debate numa exortação para o necessário respeito à Constituição, ao estado democrático de direito e o custo da inobservância de tais institutos na esteira dos estados totalitários.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 Conceito de orçamento

Orçamento é um substantivo do verbo orçar. A etimologia do vocábulo orçar pode ser reconstruída até se chegar ao latim popular do século XVI, segundo Antenor Nascentes. Orçar, inicialmente, tinha por significado aproximar o navio na linha do vento. No século XVII, o termo utilizado pelos marítimos foi incorporado ao dia-a-dia da população. Essa incorporação deu um novo significado a palavra, dando a idéia de estimar, calcular aproximadamente, porém em um sentido figurado.

O substantivo orçamento tem sua utilização, segundo o ilustre professor de Administração Financeira e Orçamentária do UniCeub, Caio César Alves Tibúrcio Silva, iniciada entre os estertores do século XVIII e início do século XIX, com o sentido mantido até os dias atuais, qual seja estimar, orçar.¹

O termo orçamento é usual na língua portuguesa e seu significado lato é de compreensão geral no Brasil. Quando se vai ao dentista, o valor prévio dos serviços identificados e programados por este profissional é corriqueiramente denominado orçamento. Quando se leva o automóvel para uma revisão, o diagnóstico prévio do profissional é sempre apresentado como orçamento. Assim, quem solicita uma previsão de quanto será, quanto custará, determinado serviço ou aquisição, solicita previamente, isto é, antes de autorizar a execução, um orçamento.

As razões para o cidadão comum solicitar um orçamento antes de contratar os serviços ou adquirir algo decorre da necessidade que tem este cidadão

¹ SILVA, Caio César Tibúrcio. **No Baú das Palavras: orçamento**. Disponível em: <http://cesartiburcio.wordpress.com/category/orcamento-publico/>. Acesso em 07 maio 2010.

de saber se suas economias comportarão o compromisso que pretende assumir. E o orçamento pedido serve exatamente para subsidiar a tomada de decisão em comprar, adquirir ou contratar.

Note-se, por outro lado, que quando o cidadão pede um “orçamento” para compra de algo, este orçamento é uma previsão. A compreensão de que o orçamento é uma previsão, vem, inclusive, reforçada no documento em que ela se insere. Portanto, não há uma certeza de que o gasto previsto e constante do orçamento, por exemplo, para o conserto de um automóvel, venha a ser suficiente. É muito comum que o orçamento inicialmente feito, no decorrer da realização do serviço, seja alterado para mais ou para menos. Geralmente é para mais. Uma substituição de peça que não foi devidamente avaliada, um reparo que não foi devidamente estimado, resulta em aumento do valor inicial do orçamento previsto. Além disso, o orçamento tem uma validade temporal. Isto se dá, pois ao se fazer o orçamento para o conserto do carro (para continuarmos no exemplo anteriormente dado) a oficina faz os cálculos do valor das peças e serviços e presta garantia da manutenção dos preços por determinado período. Esse indicativo de validade temporal é identificado no próprio orçamento do mesmo modo que o fato de se tratar de uma previsão. Então, se pode inferir que o termo orçamento é de compreensão do senso comum como também o entendimento de sua natureza previsional e de delimitação temporal.

1.2 Conceito e aspectos do orçamento público

O orçamento público, em sua acepção mais elementar não refoge ao entendimento ordinário que é a ação do Estado de estimar, orçar. Porém, em razão da importância da compreensão conceitual desta ação do Estado para o presente

trabalho são apresentados os seguintes conceitos:

Fortes conceitua o orçamento público como sendo:

Um processo de planejamento contínuo e dinâmico de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para um determinado período. Ele abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de Governo.²

Segundo Deodato, é o orçamento público, em sua mais exata expressão:

O quadro orgânico da economia pública. É o espelho da vida do Estado, e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, de sua cultura e de sua civilização.³

Éldir Coelho de Souza e Oliveira, eminente Professor de Direito Financeiro do Centro de Universitário de Brasília – UniCeub, afirma, porém, que:

O conceito de orçamento público não encontra na doutrina resposta unânime. Três são as concepções sobre o assunto. Uma primeira corrente o considera ato administrativo, pelo qual se viabiliza a execução orçamentária. Outra o considera um plano de trabalho do Governo, expresso em termos monetários. A última o considera uma lei, do ponto de vista formal (com reflexos materiais), que obedece aos princípios orçamentários, discriminando a receita e a despesa pública e explicitando a política financeira e o programa de trabalho do Governo.⁴

Busca-se em Sudá de Andrade o estabelecimento do aspecto jurídico do orçamento público:

O que vemos no orçamento é uma lei, pelo menos em seu aspecto formal, porquanto promana do poder competente (Poder Executivo) e a própria Constituição (art165, § 5º) lhe chama de “lei orçamentária”, em vários de seus passos. As nossas Constituições, inclusive a

² FORTES, João. **Contabilidade Pública**. 6 ed. Brasília: Franco & Fortes, 2001, p. 70.

³ DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 271.

⁴ OLIVEIRA, Éldir Coelho de Souza e. **Apontamentos de direito financeiro**. UniCeub, 2009, p.70.

atual, vem dando-lhe aspectos jurídicos, nos traçar modos e formas para a sua elaboração e seu cumprimento.⁵

O aspecto jurídico do orçamento, em sua intelecção enquanto que lei e sistematização é o que foi adotado no presente trabalho, acrescentando que a fundamentação para esta escolha se ampara no status que a Constituição Federal vigente lhe atribui, especialmente nos arts. 165 a 169.

1.3 A origem do orçamento público

A origem orçamento público, no entender de Baleeiro, não se prende a elucubrações de técnicos, nem a preocupação de racionalizar a máquina financeira. “Uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder”.⁶

O orçamento público e seu nascedouro acompanha um dos documentos mais importantes para o direito ocidental. É na magna carta outorgada em 1217 pelo rei João Sem Terra, na Inglaterra, que se verifica em seu art. 12 o embrião do orçamento público. Transcrito, o conteúdo do referido artigo se mostra:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.⁷

O citado dispositivo decorreu da pressão dos integrantes do *Common Counsel* composto de nobres e que era o órgão de representação da época, com objetivo de escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em

⁵ ANDRADE, Sudá. **Apontamento de ciências das finanças**. Rio de Janeiro: J. Kofino, 1962, p. 54.

⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 412.

⁷ FIGUEIREDO, Carlos (Org.). **100 discursos históricos**. 4 ed. Belo Horizonte: Leitura, 2002, p.117.

matéria tributária. Observa-se que a questão embrionária do orçamento público, o fato que deu seu nascimento, foi o poder absoluto do rei para instituir ou majorar tributos. E que o embrião do orçamento público, portanto, teve o condão de estabelecer um limite, um basta, a avidez do rei em buscar no povo os fundos para suas despesas. Isto se deu na Inglaterra.

Esta síntese, feita com palavras amenas, não consegue dar a dimensão do momento histórico que culminou com a Magna Carta. Foi um verdadeiro movimento civil, uma verdadeira revolta dos súditos contra os altos impostos cobrados. Foi também, início de um novo pensamento acerca da separação do que venha a ser público e do venha a ser privado, um marco contra o Estado Absoluto e sua forma administrativa, o Estado Patrimonial.

O rei João Sem Terra, recebeu um reino financeiramente combalido de seu irmão o rei Ricardo Coração de Leão. Este dispendia muitos recursos nas cruzadas. Quem bancava grande parte desta luta pela reconquista da terra santa era o povo por meio de impostos cada vez mais elevados. O reino foi para as mãos de João Sem Terra com a morte de Ricardo Coração de Leão. O povo vivia cada vez pior em função da manutenção dos altos impostos. Apenas para dar mais cor ao momento histórico, faz-se citação a um personagem daquele tempo ainda vivo no imaginário de muitos: foi no reinado de João Sem Terra que surgiu a lenda de Robin Hood, aquele que tirava dos ricos e dava aos pobres. A outorga pelo rei da Magna Carta ocorreu somente quando o povo invadiu Londres e exigiu o fim da elevação de impostos ao bel prazer do rei, estabelecendo limites e condições.

Esta vitória possibilitou o início de um processo de democratização

de duas questões sensíveis relativas ao ato de governar: a tributação e o orçamento. Firme-se da leitura mais acurada do art. 12 da Magna Carta, porém, a manutenção de uma autorização em branco, com a ressalva de que os recursos serão razoáveis, para resgate da pessoa do Rei, gastos familiares (elevação do status do filho e casamento da filha).

No Brasil, da mesma forma que na Inglaterra, e em outros países, tais como França,⁸ os movimentos pela democracia em oposição ao modelo vigente, tiveram em comum a insatisfação do povo com a sanha ilimitada do rei em instituir e cobrar impostos teve como resultado a Derrama⁹ nos fins do séc. XVIII, estopim da Inconfidência Mineira e corroborou para vinda da família imperial. A derrama era um imposto cobrado sobre o ouro extraído nas Minas Gerais e compreendia à quinta parte do total que as minas produziam. Com o exaurimento das minas, esta quinta parte, ou quinto como era conhecido o imposto (em Portugal imposto é denominado derrama até hoje), deixou de ser paga na intensidade que era. Os cobradores de impostos então, com autorização do rei, chegaram ao ponto de arrombar as casas para arrecadar o tributo real. Este foi o cenário que motivou a revolta e serviu como pano de fundo para a Inconfidência Mineira.

A vinda da família real portuguesa para o Brasil, para alguns, fuga em razão da invasão de Portugal promovida por Napoleão, oportunizou o início de uma administração para contabilizar os tributos arrecadados de maneira melhor organizada. Sem o Atlântico entre o povo e o rei, o império observou que haveria que, nos moldes de João Sem Terra, limitar a tributação, bem como, estabelecer

⁸ DELBUS, Ilvo; Lima Filho Luis Gonçalves de. **Curso de orçamentos e finanças públicas**. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2001, p.28.

⁹ Idem, p. 29.

limites entre o que era público e o que lhe era privado. A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, pode ser entendida como a primeira manifestação formal do orçamento público em solo brasileiro, como se vê no art. 172 da citada Constituição.

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos as despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições de rendas públicas.

A mistura entre o público e o privado, se fez presente nesta Constituição, da mesma maneira que na Magna Carta inglesa, porém com mais rigor, consoante os arts. 107 a 115.

Art. 107. A Assembléa Geral, logo que o Imperador succeder no Imperio, lhe assignará, e á Imperatriz Sua Augusta Esposa uma Dotação correspondente ao decoro de Sua Alta Dignidade.

Art. 108. A Dotação assignada ao presente Imperador, e á Sua Augusta Esposa deverá ser augmentada, visto que as circumstancias actuaes não permitem, que se fixe desde já uma somma adequada ao decoro de Suas Augustas Pessoas, e Dignidade da Nação.

Art. 109. A Assembléa assignará tambem alimentos ao Principe Imperial, e aos demais Principes, desde que nascerem. Os alimentos dados aos Principes cessarão sómente, quando elles sahirem para fóra do Imperio.

Art. 110. Os Mestres dos Principes serão da escolha, e nomeação do Imperador, e a Assembléa lhes designará os Ordenados, que deverão ser pagos pelo Thesouro Nacional.

Art. 111. Na primeira Sessão de cada Legislatura, a Camara dos Deputados exigirá dos Mestres uma conta do estado do adiantamento dos seus Augustos Discipulos.

Art. 112. Quando as Princezas houverem de casar, a Assembléa lhes assignará o seu Dote, e com a entrega delle cessarão os alimentos.

Art. 113. Aos Principes, que se casarem, e forem residir fóra do Imperio, se entregará por uma vez sómente uma quantia determinada pela Assembléa, com o que cessarão os alimentos, que percebiam.

Art. 114. A Dotação, Alimentos, e Dotes, de que fallam os Artigos antecedentes, serão pagos pelo Thesouro Publico, entregues a um Mordomo, nomeado pelo Imperador, com quem se poderão tratar as Acções activas e passivas, concernentes aos interesses da Casa Imperial.

Art. 115. Os Palacios, e Terrenos Nacionaes, possuidos actualmente pelo Senhor D. Pedro I, ficarão sempre pertencendo a Seus Successores; e a Nação cuidará nas aquisições, e construcções, que julgar convenientes para a decencia, e recreio do Imperador, e sua Familia

1.4 Evolução do orçamento público nas constituições nacionais

Na Constituição de 1891, fruto do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, marco da formação do período republicano, houve uma importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. Se antes a competência era atribuição do poder executivo, nesta a elaboração passou a ser função privativa do Congresso Nacional.

Das Atribuições do Congresso

art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

Na Constituição de 1934 o orçamento novamente voltou, no que se refere a sua competência de elaboração, às mãos do Poder Executivo. O Legislativo ficou com atribuição de votar o orçamento.

Das Atribuições do Poder Legislativo

Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

[...]

2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

Com o regime autoritário denominado Estado Novo se deu a Constituição decretada em 1937. Nesta, a elaboração orçamentária mereceu um capítulo especial com 6 artigos, mantendo a elaboração do orçamento com o Poder Executivo e a votação pela Câmara dos Deputados. A figura do Senado Federal enquanto câmara formadora do parlamento, foi substituída pelo Conselho Federal, formado por representante dos estados e mais dez membros nomeados pelo

Presidente da República

DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Findo o processo autoritário de então surgiu a Constituição de 1946, nela se continuou com o mesmo sistema no que diz respeito ao orçamento, mas se instituiu uma novidade: a co-participação do poder Legislativo no processo de elaboração orçamentária por intermédio do Instituto da emenda.

Das Atribuições do Poder Legislativo

Art 65 - Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

I - votar o orçamento;

[...]

Art 69 - Se o projeto de uma Câmara for emendado na outra, volverá à primeira para que se pronuncie acerca da modificação, aprovando-a ou não.

Com o regime militar instaurado no país em 1964, o teor e a eficácia da Constituição de 1967 foram eliminadas, tornando a vigor a Constituição de 1946. O ordenamento acerca do orçamento público também foi alterado, passando a ser atribuição privativa do Presidente da República. É o que assinalam os arts. 1º e 5º do Ato Institucional nº 01 – AI 1.

Art 1º - São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes deste Ato.

[...]

Art 5º - Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

A Constituição de 1967 manteve a posição subalterna do Poder Legislativo como no AI 1 em tudo o mais e em especial quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. Restando ao Poder Legislativo apenas a provação do projeto de lei orçamentária oriundo do Executivo, como se verifica no art. 67:

É da competência do Poder Executivo a iniciativa das Leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizam, criem ou aumentem a despesa pública.

A supressão para modificação do orçamento por parte do Congresso Nacional, por intermédio de emendas foi incluído no parágrafo primeiro do art. 67:

§1º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante natureza e objetivo.

A Constituição de 1988 deu ao tema orçamentário grande importância uma vez que se traduziu em um símbolo das prerrogativas parlamentares cassadas ou perdidas durante o período autoritário. As duas principais novidades da constituição de 1988 se traduzem na devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao Projeto de Lei de orçamento sobre despesa e a explicitação do sentido da universalidade orçamentária considerando a

multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer portanto a aprovação Legislativa.

Na Constituição de 1988, se verifica o retorno ou devolução ao Poder Legislativo da prerrogativa de propor emendas, ao projeto de lei do orçamento:

Seção II

DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão

apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Como se pode observar, o orçamento público se reveste de importância e por sua natureza multidisciplinar, poderia ser, a uma primeira vista, tido como objeto de estudo apenas por economistas, contabilistas e administradores. Muitas foram e são as discussões em torno da questão jurídica e o conflito de competências verificados no decorrer dos tempos na feitura do orçamento público entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Interessante observar que nos períodos políticos nos quais o país vivenciou períodos totalitários ou ditatoriais, as prerrogativas do Poder Legislativo sempre foram reduzidas, mitigadas. Este processo de tensão e distensão, em suas causas e conseqüências, habilita os demais campos do saber, em especial os ligados às ciências sociais, a conhecer e examinar o orçamento público.

2 CONTIGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO

O Estado Democrático de Direito, hoje vivido, a Constituição de 88, a economia pujante do Brasil¹⁰, não poderiam ceder espaço para o desenvolvimento de supressão das prerrogativas do Poder Legislativo em se tratando de matéria orçamentária. Porém, não é o que se vê. A cada dia, o Poder Executivo, apoiado nos elevados índices de aprovação, como que trabalha para a redução da participação do Poder Legislativo na feitura dos orçamentos.

Há que se notar, entretanto, que esse processo de redução e usurpação das prerrogativas do Poder Legislativo por parte do Poder Executivo, no vigor da Constituição de 1988 (para fins de delimitação temporal), teve seu início, sob o manto da necessidade de controle dos gastos.

Com a implantação do Plano Real (1994) se desenvolveu um ambiente para a estruturação econômica do país traduzido no processo de ordenamento das contas públicas que seguem as direções da política de corte e de gastos eficientes; recuperação da receita tributária, fim da inadimplência das dívidas dos Estados e Municípios para com a União, controle dos bancos estaduais, saneamento dos bancos federais e privatização. Essa estruturação requereu para sua perenidade, reformas nas estruturas governamentais, em especial, estruturação das bases legais nas quais se fundamentam os gastos públicos.¹¹

O Programa de Estabilidade Fiscal – PEF era um programa que

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Trimestrais: Indicadores de Volume e Valores Correntes Jan a mar/2010**.p. 04. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/>. Acesso em 16 jun 2010.

¹¹ Plano real. Disponível em: <<http://200anos.fazenda.gov.br/linha-do-tempo/1900-1999/1994-plano-real/>>. Assessoria de Comunicação Social/GMF. Acesso em 25 fev 2010.

tinha como objetivo a redução do déficit público de forma rápida para que se estabilizasse o montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto.

Nesse bojo, se insere a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF, que regulamenta os arts. 163 e 169 da Constituição abrangendo em seu espectro os três níveis da Administração Pública.

Dentre as principais mudanças decorrentes do advento da LRF, o instituto do contingenciamento, o qual o presente trabalho pretende demonstrar sobeja como mecanismo de controle de gastos. Seu enunciado é simples e se encontra tipificado no art. 9º da citada Lei:

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

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

Como se vê, o parágrafo acima reproduzido, restabelece o contingenciamento autorizado, disponibilizando novamente os recursos outrora contingenciados à medida que se verifica a normalidade dos níveis de receita.

O dispositivo legal não possibilita margens a outras interpretações: em caso de se verificar que a receita, não comportará os gastos previstos, impede-se a realização de tais gastos até que se verifique a condição para realizá-los.

Antes do advento da LRF, e, ainda nos dias atuais, para o controle do fluxo das receitas destinadas a suportar as despesas públicas o Poder Executivo possui um aliado formidável para o equilíbrio entre receita e despesa que se encontra disposto no arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Os demais Poderes e o Ministério Público em face do dispositivo são obrigados a proceder aos ajustes necessários decorrentes do desequilíbrio entre receita e despesa, de forma direta, no decorrer da Lei Orçamentária Anual. Mas tal desequilíbrio não é sentido como o é por meio de contingenciamento orçamentário, pois, consoante o mandamento legal apresentado esclarece, o desembolso para pagamento de despesas é realizado em parcelas, ou cotas. Portanto, na medida em que se verifica a arrecadação, ajustam-se os fluxos de despesa e receita no decorrer do exercício financeiro, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

A influência do Poder Executivo quanto aos orçamentos dos outros poderes, se limitava ao próprio processo orçamentário, isto é, nas tratativas que

resultam no orçamento de cada um desses órgãos, na imposição de limites orçamentários para o exercício seguinte e no amparo legal de liberação de recursos consoante cronograma de desembolso financeiro e que se consubstancia na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Para elaboração do orçamento de um órgão deve-se seguir os passos seguintes:

O processo de elaboração do orçamento de um órgão, é composto, via de regra, das seguintes fases:

- i. As Unidades que compõem o órgão elaboram suas previsões de despesa para o ano seguinte
- ii. Tais previsões são encaminhadas para consolidação em Unidade específica do órgão
- iii. A consolidação de tais previsões, denominada proposta orçamentária, é enviada ao órgão do Poder Executivo – Secretaria de Orçamento Federal.
- iv. A Secretaria de Orçamento Federal, por sua vez, procede à avaliação da proposta orçamentária enviada, basicamente, sob dois principais aspectos:
 - v. d.i – despesas realizadas nos últimos três anos pelo órgão que encaminhou a proposta;
 - vi. d.ii – estimativa de receita da União para o exercício seguinte.
- vii. Após primeira avaliação, e, considerando os dois principais parâmetros citados, a Secretaria de Orçamento Federal estabelece o referencial monetário da proposta orçamentária do órgão. Este referencial monetário é quase sempre menor do que o órgão prevê. O referencial monetário é o limite imposto pelo Poder Executivo.

É certo, portanto, que antes do advento da LRF o Poder Executivo dispunha de meios de controle de equilíbrio entre receita e despesa. Porém, estes se pautavam nos dispositivos legais existentes e, até hoje em vigor, especialmente a

Lei 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, no que dispõe o Texto Constitucional em seu art. 165, que dá a primazia ao Poder Executivo quanto a iniciativa de estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A intervenção nos orçamentos dos órgãos pela via do instituto do contingenciamento orçamentário, constante da LRF, é um controle disposto sobre a execução orçamentária vigente dos Poderes da União e Ministério Público que sem considerar as possibilidades de controle de fluxo de caixa pela via do cronograma de desembolso, inviabilizando a execução dos gastos públicos, uma vez que procedido o contingenciamento sobre um determinado montante, somente após a regularização das receitas é que o descontingenciamento pode ocorrer.

Assim, uma vez que os recursos se encontram contingenciados, os órgãos que compõem a administração pública vêm, frustrados, o descumprimento ou postergação dos projetos e ações programadas para aquele ano, até que se resolva a situação de restabelecimento das contas públicas.

E aí se encontram as primeiras pistas da violação da racionalidade da lei orçamentária anual em face do instituto do contingenciamento, melhor esclarecidas, quando se observam as razões apresentadas pelo Poder Executivo na forma do art. 74, da Lei 11.514, de 13 de agosto de 2007, em face do que dispõe o art. 40, da Lei 4.320/64¹².

O contingenciamento, da forma que está sendo utilizado, faz com que se questione a razão da existência das reservas de contingência constantes da

¹² Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

lei orçamentária anual, que de acordo com a própria LRF, se destinam ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

É no direito que se vislumbra a correção do desvio ao desiderato da lei orçamentária anual, pois é nele que por meio do estudo e interpretação das normas que se identifica o desvio da estimativa da receita e fixação das despesas.

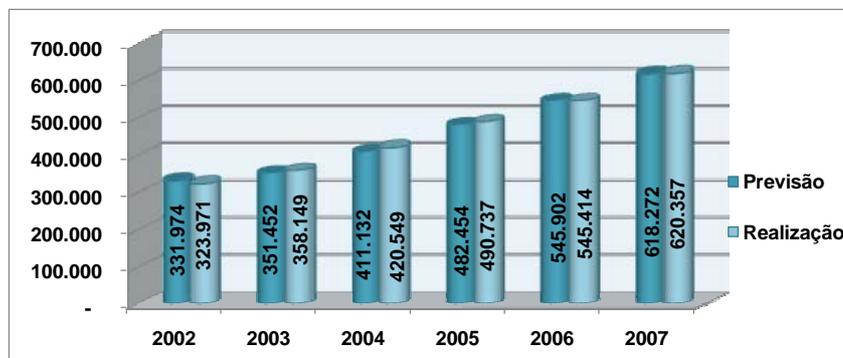
Quando há um contingenciamento, os procedimentos licitatórios necessários à aquisição de bens e serviços para a Administração Pública são prejudicados. O prejuízo decorre da limitação de empenhar, que em outras palavras é pagar ou dar garantias de que há recursos para o processo de aquisição.

O direito dos Órgãos Públicos fundados na lei orçamentária anual para o exercício da função pública que lhes compete, em face do contingenciamento, fica prejudicado no tempo. É certo que para alguns órgãos, o contingenciamento de seus planos e projetos, aquisições e serviços, podem ser adiados em um ou dois meses, sem prejuízo. O contingenciamento é de fato deletério ao ordenamento jurídico pois que injustificado, especialmente em tempos de recordes de arrecadação, isto é, recorde de receita.

Para fins de delimitação, os dados disponibilizados se inserem do período de 2002 a 2007.

Gráfico 1 Arrecadação de Receita – Previsão e Realização

(Em R\$ bilhão)



Fonte: Relatórios do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária (2002-2007) – Congresso Nacional.

Da análise da representação gráfica acima, se depreende que a Receita realizada foi maior que a prevista nos anos de 2003 (1,91%), 2004 (2,29%), 2005 (1,72%), 2007 (0,34%) e 2008 (4%) somente se verificando nos anos de 2002 (-2,41%) e 2006 (-0,09%) que a Receita prevista foi inferior à Receita realizada.

No caso de 2002, o contingenciamento atingiu a soma de 13,2 bilhões de Reais, sendo que, R\$ 10,3 bilhões em Projetos (Obras e Construções Novas) e R\$ 2,9 bilhões em Atividades (contratos de duração continuada em serviços; material de consumo; serviços de telefonia; outros de natureza similar).¹³

¹³ Decreto nº 4.120, de 07 de fevereiro de 2002, e suas alterações. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=220&sec=8>>. Acesso em 27 maio 2010.

Em 2003 se verificou o contingenciamento da ordem de 14,1 bilhões de Reais dos quais R\$ 10,6 bilhões em Investimentos e R\$ 3,6 em Atividades.¹⁴

Em 2004 e 2006 não houve contingenciamento extensivo aos demais Poderes e Ministério Público.

Já no ano de 2005, o contingenciamento atingiu R\$ 15,8 bilhões e em 2007 o contingenciamento alcançou R\$ 16,3 bilhões.¹⁵

Nos Projetos que se traduzem em construção de novos espaços, o contingenciamento atingiu nos Poderes da União e Ministério Público o montante percentual de 48% do total orçamentário aprovado. Assim, se demonstra que um eventual processo licitatório para suportar a construção, por exemplo, de um edifício destinado ao atendimento judiciário ao cidadão, restou prejudicado em quase a metade dos recursos destinados originalmente.¹⁶

A licitação é, via de regra, um procedimento obrigatório, regido pela Lei 8.666/93 para as contratações de todas as entidades mantidas com recursos públicos, entre elas a Administração direta e a indireta, que tenham por objetivo obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações. Ficam excetuadas as empresas governamentais que exploram atividade econômica (art.

¹⁴ Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003, e suas alterações. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=219&sec=8>>. Acesso em 27 maio 2010.

¹⁵ Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Decretos/050225_dec_5379.pdf>. Acesso em 27 maio 2010.

¹⁶ Relatórios à Comissão Mista de que trata o art. 166 § 1º da Constituição, previstos no § 6º do art. 72 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 – LDO 2005. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=217&sec=8>>. Acesso em 27 maio 2010.

173 §1.º da Constituição Federal) e as organizações sociais, pois que estas se sujeitam ao regime jurídico próprio das pessoas jurídicas de direito privado.

A legislação brasileira estabelece as seguintes modalidades para compras e contratações:

a) convite - É a modalidade de licitação entre no mínimo três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos pela unidade administrativa, a qual fixará em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas. Tal procedimento é empregado em obras e serviços de engenharia estimados em até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e outros serviços de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

b) tomada de preços: É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados, observada a necessária habilitação, convocados com observância da lei, por aviso publicado no diário oficial e em imprensa de grande circulação, contendo as informações essenciais da licitação em questão, bem como o local onde o respectivo edital pode ser obtido. A lei 9.648/98 estabeleceu os valores nos quais a modalidade Tomada de Preços deve ser realizada:

- Compras e serviços em geral, até R\$ 650.000,00;
- Obras e serviços de engenharia, até R\$ 1.500.000,00.

c) concorrência: é a modalidade de licitação que admite a participação de quaisquer interessados, independentemente de cadastro prévio, que satisfaçam as condições do edital, convocados com antecedência mínima prevista em lei com publicidade oficial e na imprensa particular, sendo este obrigatório ser de grande circulação regional. Faz-se obrigatória nos seguintes casos:

- Compras e serviços em geral, acima de R\$ 650.000,00;
- Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00;
- Compra ou alienação de bens imóveis (independente do valor);
- Na concessão do direito real de uso (independente do valor),

d) pregão: É a modalidade de licitação cuja disputa pelo fornecimento ou prestação de serviço se dá através de propostas em sessão pública, presencial ou eletrônica, para a classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço.

Esta última modalidade, tem contribuído sobremaneira para a redução do lapso temporal requerido para que a Administração Pública adquira, compre, contrate, bens e serviços para a realização de suas atividades. Porém,

mesmo o Pregão demanda tempo razoável, os dados abaixo, se reportam aos Pregões Eletrônicos realizados em 2009, pela Cinemateca Brasileira, órgão do Ministério da Cultura.

Tabela 1 Pregões eletrônicos realizados em 2009.

Nº do Pregão	Objeto	Data de Encerramento	Situação
52009	<i>Aquisição de combustível e lubrificantes para atender as necessidades da Cinemateca Brasileira.</i>	20/05/2009	Aguardando homologação
62009	<i>Fornecimento de combustíveis e óleos lubrificante e óleo diesel para Cinemateca Brasileira</i>	22/06/2009	Aguardando homologação
82009	<i>Serviços especializados e técnicas de tratamento em película cinematográfica</i>	01/10/2009	Aguardando homologação

Fonte: <http://www.comprasnet.gov.br/>

Como se vê, há procedimentos que não são concluídos em menos de 4 meses, para uma simples aquisição de combustíveis.

2.1 Prejuízos causados à própria administração pública

O que ocorre quando um órgão público vê suas dotações reduzidas, mesmo que por um determinado período, resulta em uma redução em sua atividade-fim que é o atendimento ao cidadão no cumprimento de suas funções institucionais.

Assim, o cidadão reclama da falta de hospitais, da falta ou da fraca presença do Estado na prestação jurisdicional, da necessidade de mais escolas, mais cultura, enfim, reclama os direitos que lhe são garantidos constitucionalmente.

Além das alterações devido às substituições, exonerações, nomeações, licenças e afastamentos dos tomadores de decisões, tem-se ainda como fator relevante para a realização de gastos públicos as demoras nos processos licitatórios.

Para se ter uma idéia do impacto de um procedimento licitatório, que, como no caso apresentado, na mais simples modalidade necessita em média de 120 dias apresenta-se o contingenciamento como fator relevante para o emperramento dos gastos públicos, conforme é verificado na análise orçamentária do Ministério da Cultura, em 2002¹⁷, fruto de densa pesquisa e elaborados estudos da lavra do atuante professor da cadeira de Economia ministrada no curso de Direito do Centro Universitário de Brasília - UniCeub, Frederico Augusto Barbosa da Silva.

Figura 1 – Execução Orçamentária do Ministério da Cultura em 2002, por grupo de despesa

Órgão/Grupo de Despesa Ministério da Cultura	Dotação Inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
Pessoal e encargos sociais	102.563.977	123.924.165	123.630.953	99,76
Juros e encargos da dívida	2.221.748	2.221.748	2.221.748	100,0
Outras despesas correntes	128.102.612	126.896.664	85.379.602	67,3
Investimentos	17.856.781	14.605.919	2.750.707	18,8
Inversões financeiras	38.077	38.077	34.992	91,9
Transferências a estados e ao Distrito Federal	15.803.708	15.945.445	2.639.804	16,6
Transferências a municípios	82.591.916	76.302.656	22.150.145	29,0
Transferências a instituições privadas	31.871.171	44.835.281	32.988.293	73,6
Transferências ao exterior	5.793.353	8.540.658	5.476.702	64,1
A classificar	4.434.000	1.921.349	-	-
Total	391.277.343	415.231.962	277.272.946	75,2

Fonte: Siafi/Sidor / Elaboração: Disoc/lpea

Para que se compreenda a magnitude da análise adiante apresentada por Silva, quanto ao conteúdo da Figura 1, não há como prescindir de algumas definições, não todas, para evitar o enfado do leitor, acerca da terminologia técnica que irão esposadas de conclusões analíticas quanto aos valores ali dispostos.

¹⁷Ministério da Cultura. **Economia e Política Cultural**: acesso, emprego e financiamento. Frederico A. Barbosa da Silva, autor – Brasília: Ministério da Cultura, 2007. p. 258.

O Ministério da Cultura tem sua dotação inicial, isto é, despesa autorizada pela Lei Orçamentária Anual, detalhada por Grupo de Despesa, que é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Onde se verifica o termo “Autorizado Lei+Créditos” depreenda-se que os valores tratam da dotação inicial e respectivas alterações para mais (acrescentando) ou para menos (diminuindo) ocorridas no exercício financeiro por meio de créditos adicionais (assunto tratado no item 3.2). O termo “liquidado” nos remete ao entendimento de que os recursos foram utilizados. A liquidação é uma das três fases da execução da despesa na administração pública: Tanto a definição de empenho como liquidação e pagamento se encontram na Lei 4.320/64, em seus arts. 58, 63 e 64:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

.....
Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

É importante esclarecer que a liquidação e o pagamento, via de regra, se dão concomitantemente.

O nível de execução corresponde àquilo que o órgão recebeu como recurso e aquilo que efetivamente gastou.

Dissecando os itens da coluna Grupo de Despesa, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento – MTO, e que importam ao estudo, temos as seguintes definições:

1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º da Lei Complementar no 101/2000.

2 - Juros e Encargos da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 - Outras Despesas Correntes

Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 - Investimentos

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões Financeiras

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.¹⁸

Quanto às transferências, podem ser entendidas como sendo parcela das receitas federais arrecadadas pela União repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de

¹⁸ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento-MTO** versão 2010. Disponível em: <https://www.portalsop.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF5_2.pdf>. Acesso em 27 maio 2010. p. 49-50.

impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Fazendo estrita observação do impacto do instituto do contingenciamento, observa-se que este age rigor nos Grupos denominados Outras Despesas Correntes (em menor grau) e Investimentos (em maior grau). No primeiro grupo, se verifica nível de execução da ordem de 67,3%. No Grupo Investimentos, o pífio nível de execução é no montante de apenas 18.8%.

De acordo com Silva, em análise sobre a execução do ministério da Cultura:

O primeiro aspecto que pode ser destacado foi a baixa execução orçamentária, que corresponde às exigências das metas macroeconômicas. Por suas implicações no contingenciamento de recursos do Ministério fez com que a execução dos itens investimento e outras despesas correntes sofresse alto grau de frustração. Apesar de um volume de execução maior, mesmo não podendo ser considerado alto, as transferências a instituições privadas são muito superiores comparando às destinadas para instituições públicas. Em relação a essas se percebe uma reduzida execução das transferências para estados, municípios e Distrito Federal.¹⁹

Em importante contribuição sobre o impacto do contingenciamento como reflexo negativo nas políticas públicas, Silva, ao analisar a estrutura do financiamento federal da cultura, mais firmemente sobre o Fundo Nacional de Cultura – FNC, assevera que:

Os cortes e contingenciamentos afetaram as instituições federais, tendo o FNC sido especialmente atingido, mesmo assim compensou, em parte, a perda de recursos daquelas instituições. Pode-se afirmar

¹⁹Brasil. Ministério da Cultura. **Economia e Política Cultural**: acesso, emprego e financiamento. Frederico A. Barbosa da Silva, autor – Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p.258.

que as instituições federais, em que pesem as tentativas de manutenção dos níveis de custeio, foram mantidas com o mínimo de oxigênio para a sobrevivência. Todas as iniciativas de ajustamento dessas instituições se deram com níveis muito altos de restrição financeira.²⁰

Imperioso é que os recursos orçamentários sejam protegidos dos contingenciamentos, principalmente os destinados às instituições públicas de cultura que não devem ser dependentes dos recursos do FNC.

Silva, em mais uma lúcida contribuição para o enriquecimento do tema, propõe:

Para viabilizar o aumento dos recursos executados para o FNC é necessário acordo para que a política fiscal do governo não incorra na opção de contingenciamento orçamentário; os recursos alocados para a área são mínimos e compromissos claros quanto às prioridades governamentais para área cultural podem reverter em ganhos políticos junto à classe de produtores culturais. Se a folga fiscal de períodos de crescimento econômico demonstra a possibilidade de aumento de recursos para a cultura, os momentos de instabilidade indicam a fragilidade da área no quadro de prioridades políticas. Da mesma maneira, a forma de gestão por contingenciamento, introduz dificuldades para a programação orçamentária e para a realização de metas físicas, pois implica em obstáculos importantes para a execução de políticas que envolvem complicados mecanismos de licitação, prestação de contas e etc.²¹

Como se vê, o contingenciamento se apresenta também como empecilho para a elevação dos recursos destinados à cultura. Silva aponta a obtusidade da aplicação do contingenciamento uma vez que este reduz a possibilidade de retorno do investimento em forma ganhos políticos junto a produtores culturais.

²⁰ Idem, p.178.

²¹ SILVA, Frederico A. Barbosa da, **Aspectos da política de financiamento cultural nos anos 1990 e 2000**. Políticas Culturais em Revista, 1 (2), Disponível em: <<http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br> Brasília: Ipea, 2009>, p.12.

Acrescenta ainda que a forma de gestão por contingenciamento introduz dificuldades para a realização da programação orçamentária e para cumprimento de metas físicas, pois o contingenciamento implica em obstáculos importantes para a execução de políticas que somam-se aos complicados mecanismos de licitação e prestação de contas.

É importante frisar que os cortes em atividades, rubrica onde são alocados os recursos destinados ao custeio dos órgãos, também impactam em danos ao cidadão. Havendo necessária redução das despesas com papel, energia elétrica e demais insumos, haverá uma correspondente redução da atividade-fim do órgão.

Ainda que se considere a verificação do restabelecimento das estimativas de receita haverá o descontingenciamento retornando aos órgãos os valores contingenciados. A redução verificada no período não possibilita o atendimento daquele cidadão que à época do contingenciamento e por força deste, viu sua assistência prejudicada, mormente nos casos em que necessitou de um atendimento hospitalar que não foi possível por falta de remédios, em que pesem as normas vedativas de contingenciamento sob recursos para a saúde, ou até mesmo de espaço físico apropriado. Assim, a construção de escolas e manutenção da merenda escolar: A primeira, construção de uma escola (Projeto), ainda pode ser mitigada elevando o número de alunos em outra já existente. Quanto à segunda, isto é, fornecimento de merenda escolar (Atividade), esta se encontra totalmente prejudicada, de nada adiantando o descontingenciamento, uma vez que não se pode comer em apenas um dia, o que não se comeu em um mês.

Os gastos com saúde e educação não deveriam sofrer contingenciamento, senão em face da cruel realidade brasileira nestas searas, minimamente, em razão das disposições constitucionais. Porém, somente em 2010, por meio do Decreto 7144, o Poder Executivo procedeu cortes da ordem de 1,8% para saúde e de 5% para educação.

O orçamento discutido e aprovado pelos representantes do povo autoriza o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, suas aspirações, com maior ou menor eficiência, no que concerne aos gastos. Em caso de recursos ineficientes, cabe, uma vez mais aos representantes do povo, representantes da sociedade e portanto a própria sociedade, avaliar a conveniência e oportunidade do sacrifício imposto cabendo à sociedade avaliar onde e em que momento se deve “cortar”. Assim, essa prerrogativa do Parlamento de aprovar e controlar a execução do orçamento com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas deve vir acompanhada da verificação e avaliação dos recursos na consecução do que conta no orçamento.

2.2 Primeira confirmação quanto a violação da racionalidade do contingenciamento em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, contra dispositivos contidos ao art. 9º, da LRF: ADI nº 2.238-5.

Em 07/07/2000, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido Socialista Brasileiro – PSB e o Partido dos Trabalhadores – PT, proporam Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, nos autos de nº 2238, (ADI 2238-5) pela qual, pedem suspensão liminar dos efeitos jurídicos da LRF. No caso particular do art. 9º, a petição inicial dispôs, em seu item VIII:

[...]

VIII - infringência do princípio da separação dos Poderes no art. 9º, § 3º

01. A denominada Lei de Responsabilidade Fiscal faz diversas incursões contra o princípio da separação dos Poderes, afetando sua independência e harmonia.

02. Assim, o § 3º do art. 9º dessa Lei Complementar, que dispõe:

“Art. 9º [...]

§ 3º No caso dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, fica o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

03. Trata-se aqui, conforme é preconizado no caput daquele artigo, de limitação de empenho e movimentação financeira, que deverá ser promovida pelos três Poderes e pelo Ministério Público, sempre que for verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, limitação que deverá obedecer aos critérios estabelecidos nesta última lei.

04. Temos, assim, o Executivo erigido em superpoder, autorizado a intervir nos demais Poderes, a suprir administrativamente o que os demais Poderes deixarem de realizar voluntariamente, ou seja, a substituir estes em seus julgamentos de oportunidade e conveniência. A Lei de Responsabilidade Fiscal define a tutela de um superpoder, o Executivo, sobre os demais Poderes, vistos como possíveis irresponsáveis em sua ação administrativa.

06. Evidente que, nessa situação não se pode falar em autogoverno e auto-administração, com relação aos entes federativos destarte tutelados. Ora, autogoverno e auto-administração são exatamente os caracteres distintivos da autonomia. Sem eles, ingressamos no mundo dos Estados unitários, a Federação passa a ser um faz-de-contas, uma mera fachada simbólica que esconde a expansão imperialista da União sobre os demais entes federados.

07. A separação dos Poderes, a sua autonomia, é marca tão distintiva da República Federativa do Brasil, que o legislador constituinte a abrigou ao amparo do art. 60, § 4º, que define as chamadas cláusulas pétreas, que não podem sequer ser objeto de deliberação, enquanto abriu a possibilidade de que a própria restauração da monarquia fosse objeto de apreciação e de plebiscito, bem como do regime parlamentarista substituir o presidencialismo adotado atualmente. É a lição sempre atual do insigne constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que tire deles parcela dessas capacidades,

por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado”.²²

Já em 22/02/2001 o STF prolatou a seguinte Decisão:

“Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de suspensão cautelar do inciso II do § 2º do artigo 4º; do § 4º do artigo 4º; do artigo 7º, caput; do § 1º do artigo 7º e do § 5º do artigo 9º, todos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Ainda por unanimidade, não conheceu da ação no que toca aos §§ 2º e 3º do artigo 7º. **E, também por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 9º da mesma lei complementar. Votou o Presidente.** Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Senhor Ministro-Relator. Plenário, 22.02.2001”.²³

2.3 Primeira evidência quanto a violação da racionalidade do contingenciamento: O caso do não atendimento do contingenciamento por parte do Poder Judiciário e Ministério Público: a palavra e a fundamentação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no exercício regimental da administração do STF.

Desde 2002, com a LRF, a LDO passou a estabelecer como se distribui a limitação do orçamento entre os Poderes e o Ministério Público: proporcionalmente à participação de cada um na “base contingenciável”, em caso de nova previsão de receitas para o exercício ser inferior àquela estimada na proposta orçamentária.

A previsão atualizada de receitas inferior à proposta faz com que, da base contingenciável do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, não sejam excluídas as dotações relativas às atividades (funcionamento).

²² DIAS, Lúcio Flávio de Castro; Guimarães, Paulo Machado; Covêllo, Luiz Arnóbio Benevides; Silva, Márcio Luiz. **Petição inicial**, ADI nº 2.238-5. Brasília, DF, 29 jun 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2238&processo=2238>>. Acesso em 27 jan 2010.

²³ **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, Plenário, ADI nº 2.238-5. Decisão. Brasília, DF, 22 fev. 2001, DJ de 07/03/2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=159&dataPublicacaoDj=17/08/2007&incidente=3710283&codCapitulo=2&numMateria=21&codMateria=3>>. Acesso em 27 jan 2010.

Numa reação às pressões da equipe econômica, os presidentes dos tribunais superiores enviaram ontem, após reunião no Supremo Tribunal Federal (STF), um recado ao governo na tentativa de evitar cortes significativos no orçamento do Judiciário: a perda de receita poderia prejudicar a execução da dívida ativa da União e agravar o desequilíbrio nas contas públicas provocado pelo fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Os ministros entendem que cortes aleatórios podem prejudicar a prestação de serviços e causam prejuízos à União, uma vez que esses segmentos, na cobrança da dívida ativa, arrecadam mais do que custam ao Tesouro”, afirmou a presidente do STF, Ellen Gracie, pela assessoria de imprensa. Em manifestações preliminares o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, sugeriu que o Judiciário cortasse cerca de R\$ 2 bilhões do total previsto de R\$ 6,6 bilhões para custeio e investimentos.

Não cabe ao Judiciário a arrecadação ou cobrança da dívida ativa. Isso é tarefa exclusiva, de acordo com o Artigo 131, da Constituição, da Procuradoria-Geral da Fazenda, vinculada à Advocacia-Geral da União (AGU). Ao Judiciário caberia, apenas, julgar ações propostas para a execução da dívida. Mesmo assim, o Supremo usou esse argumento para escapar à tesoura do governo.

Pelos cálculos do STF, em 2006 as despesas do Judiciário, descontados gastos com pessoal e custeio, somaram R\$ 12,889 bilhões. E a arrecadação com a execução da dívida ativa, multas aplicadas por delegacias regionais do trabalho e execuções fiscais totalizaram R\$ 13,012 bilhões. Isso deixaria o Judiciário com “saldo” de R\$ 1,486 bilhão. Mas se contabilizados os gastos com pessoal e máquina, o Judiciário ficaria no negativo em R\$ 3,450 bilhões.

Apesar do tom dado pela reunião, a ministra declarou, por meio da assessoria, que os presidentes de tribunais não se opõem aos

cortes para compensar o fim do imposto do cheque. No entanto, defenderam que esse contingenciamento deve ser definido pelos presidentes dos tribunais: STF, Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e pela Justiça Federal de 1ª e 2ª instâncias.

A cúpula do Judiciário, por sugestão de Ellen, analisará quais projetos podem ser adiados ou sofrer contingenciamentos e, eventualmente, serem liberados no meio do ano. Para a construção de novos prédios dispõe de R\$ 312 milhões.

Os ministros encaminharão sugestões ao relator do Orçamento no Congresso, deputado José Pimentel (PT-CE), até o final deste mês. Participaram da reunião, além de Ellen, os presidentes do STJ, Raphael de Barros Monteiro Filho, do TST, Rider Nogueira de Brito, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Lécio Resende, e o vice-presidente do Superior Tribunal Militar (STM), José Coelho Ferreira.

A base contingenciável do Poder Judiciário e MPU em 2007, R\$ 744 milhões. Porém, para viabilizar a elaboração das respectivas programações financeiras em curto prazo, os presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores decidiram que o montante a ser contingenciado do Judiciário seria de apenas R\$ 217,75 milhões, pouco mais de 7% da citada base.²⁴

2.4 Segunda evidência quanto a violação da racionalidade do contingenciamento: A constatação de possível desvio de finalidade do instituto do contingenciamento sobre as dotações das Emendas apresentadas pelo parlamento brasileiro.

Em importante contribuição para o tema, os consultores de orçamento Flávio Leitão Tavares, José Fernando Cosentino Tavares e Márcia

²⁴ DIÁRIO do Pará. Tribunais reagem ao corte de verbas. Clipping eletrônico do Tribunal de Justiça do estado do Pará. Disponível em: <<http://www.tj.pa.gov.br/clipping/verNoticia.do?id=237>>. Acesso em 15 abr 2009.

Rodrigues Moura, membros do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, produziram Nota Técnica 03/2010, que identifica um possível desvio de finalidade quando da aplicação do contingenciamento orçamentário.

[...]

46. O contingenciamento previsto no Decreto nº 7.144/10 indisponibilizou, no Poder Executivo, R\$ 21,5 bilhões de programações aprovadas na lei orçamentária, mais R\$ 5,3 bilhões deixados em reserva para posterior distribuição. Despesas com custeio foram reduzidas em R\$ 11 bilhões e investimentos em R\$ 15,7 bilhões.

47. As maiores limitações incidiram nos ministérios da Defesa (R\$ 4,4 bilhões), do Turismo (R\$ 3,6 bilhões), das Cidades (R\$ 2,9 bilhões) e da Integração Nacional (R\$ 1,8 bilhão), que responderam juntos por quase 50% do corte. Em termos proporcionais, as pastas mais afetadas foram Turismo (com 85%), Esporte (quase 80%) e Pesca e Aqüicultura (mais de 76%).

48. As emendas parlamentares em despesas discricionárias totalizaram R\$ 23 bilhões. Deste montante, R\$ 3,4 bilhões para o Ministério do Turismo, R\$ 3,1 bilhões para o das Cidades, R\$ 2,8 bilhões para o Ministério dos Transportes, R\$ 2,4 bilhões para Saúde e R\$ 1,7 bilhão para o Ministério da Integração Nacional. **Mais uma vez percebe-se forte correlação entre o tamanho do contingenciamento inicial e o montante da interferência parlamentar, inclusive quanto à distribuição por órgão:** entre os três maiores cortes estão os dois órgãos mais agraciados por emendas e em cifras bastante similares. Outros sete órgãos têm o contingenciamento representando entre 99% e 120% o valor das emendas. (grifo nosso).²⁵

²⁵ TAVARES, Flávio Leitão Tavares; Consentino José Fernando; Rodrigues Márcia Moura: **Nota Técnica 03/2010**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt03.pdf>>. Acesso em 30 abr 2010.

A Nota Técnica repercutiu nos meios de comunicação, apontando o possível desvio de finalidade do instituto do contingenciamento, conforme se verifica a seguir:

Emendas parlamentares direcionadas a grandes obras estruturais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) têm obtido favorecimento do governo na liberação dos recursos. Um estudo realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados revela que o contingenciamento das verbas não tem afetado com a mesma proporção as indicações dos deputados ao projeto com o selo do governo federal.

De acordo com a nota técnica, a primeira avaliação orçamentária de 2010, emendas de bancadas direcionadas ao Ministério dos Transportes, para obras do PAC, já alcançaram 59% de execução. Dos R\$ 2,8 bilhões previstos em emendas para a pasta, R\$ 1,6 bilhão está garantido para o início do ano.

Insatisfeitos com a demora do governo em liberar recursos das emendas para projetos de autoria de prefeitos ou governadores, alguns deputados têm encontrado nas obras do PAC meio para colher efeitos rápidos de suas indicações no Orçamento Geral da União. A limitação do contingenciamento dos recursos do PAC abriu uma nova frente de investimento de emendas parlamentares. “Se amanhã a obra fica pronta, posso dizer que eu fiz parte dela”, avalia o deputado Geraldo Magela (PT-DF), relator da peça orçamentária de 2010.

Uma das autoras do estudo, a analista do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais Márcia Rodrigues Moura aponta que os ministérios do Turismo, Pesca e Aquicultura e Cidades, que geralmente recebem emendas mais específicas, para projetos de iniciativa municipal, foram os mais prejudicados pelo contingenciamento geral e de emendas parlamentares. O mesmo comportamento não se repete, porém, na execução orçamentária do Ministério dos Transportes, detentor de grande parte das obras estruturais do PAC. “O deputado pode emendar o PAC,

mas ele não cria uma ação nova. A tendência é que o Executivo veja essa emenda com os melhores olhos.”

Legislação

A dificuldade de financiar projetos novos com emendas parlamentares é uma das grandes reclamações dos deputados, principalmente da oposição. Segundo eles, o governo está fechando os cofres e deixa de cumprir acordo para pagar restos de emendas do ano passado e empenhar as indicações feitas no orçamento deste ano. De acordo com a legislação eleitoral, apenas os projetos empenhados e com a primeira parcela paga até 30 de junho podem seguir recebendo recursos federais durante o período das eleições. O Ministério de Relações Institucionais prometeu liberar até R\$ 2 bilhões até o fim do mês para pagar restos de emendas empenhadas no ano passado.²⁶

O Poder Legislativo percebeu daí, que o contingenciamento sobre as emendas parlamentares inviabilizariam a consecução dos Projetos e Atividades a que tais emendas se destinavam. Os representantes do povo observaram e sentiram, finalmente, a carta em branco que deram ao Poder Executivo, pois, ao cobrarem as razões pelas quais os recursos consignados no orçamento, especialmente suas emendas, não se concretizavam em face do contingenciamento.

Restou que, puderam observar da pior forma que alguns parlamentares próximos ao Governo Central, obtinham a liberação de determinada obra que guardava relação direta com o pleito consignado por emenda no orçamento, sendo que não pela via do descontingenciamento, mas, sim, pela via da destinação de recursos não contingenciados da alçada do Poder Executivo.

²⁶ JERONIMO, Josie. Emendas parlamentares destinadas ao PAC são privilegiadas na hora de liberar recursos. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/04/27/politica,i=188921>>. Acesso em 30 abr 2010.

Portanto, o Parlamento assiste de maneira acachapante que suas prerrogativas constitucionais estão sendo usurpadas pelo desvio de finalidade a que se propõe o instituto do contingenciamento, que, em vez de ser utilizado para equilíbrio da receita e despesa, é utilizado para o atendimento privilegiado da base de apoio ao Poder Executivo, num clientelismo às escâncaras.

Para que tal procedimento tenha um basta, se faz necessário que o Congresso Nacional assuma suas competências e atribuições na forma da legislação anteriormente citada à qual acresça-se o art.48 e 70 da CF:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

[...]

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

[...]

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.

Cabe exigir que sejam nos casos em que a necessidade se fizer premente no que concerne à possíveis correções de rumo no orçamento em face de frustração de Receita ou alteração do que foi consagrado pela via da Lei Orçamentária Anual, que se apliquem os mecanismos retificadores do orçamento.

O orçamento não é um engessamento à máquina pública e seria impraticável e até mesmo justificar-se-ia o instituto do contingenciamento se acaso

não existissem os mecanismos retificadores do orçamento que possibilitam sua alteração nas hipóteses de imprevisibilidade em face de situações não inesperadas ou não programadas.

É assim que a Lei nº 4.320/64, nas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária, aplica o conceito de créditos adicionais²⁷.

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;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

²⁷ Créditos Adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

Assim, os arts. 42 e 44 citados, deixam clara a participação legislativa nas modificações do orçamento.

Nos casos de frustração da expectativa de Receita então a solução apresentada seria exatamente reduzir onde se utiliza pouco, isto é, nos programas em que a espera por sua realização não causaria danos à atividade pública, e cuja escolha de onde cortar, partiria do órgão, seja ele do Judiciário, do Legislativo, do MP e não do Poder Executivo Central como hoje sói.

CONCLUSÃO

O estabelecimento de limites de dispêndio leva os órgãos executores da política governamental a racionalizarem suas despesas, minimizando custos, através da redução de quantitativos físicos ou financeiros, negociando preços mais atrativos, enfim, toda uma reformulação da visão na consecução do gasto. Desse modo, além de instrumento de planejamento na formulação das ações de políticas públicas o orçamento passa a ser ferramenta para a ação gerencial do Estado, visto que introduz novos conceitos e indicadores que permitem avaliar a eficácia e a efetividade da prestação dos serviços públicos. Não há, portanto, como se pensar em planejamento sem se aperfeiçoarem os orçamentos para que eles reproduzam fielmente os planos de governo e as políticas públicas.

No exercício de 2003, amparado na LRF, o Poder Executivo determinou o contingenciamento de despesas discricionárias no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União, sob a alegação de que a necessidade conjuntural exigia o aumento do superávit primário, situação não prevista na LRF, nem em seus instrumentos correlatos (LDO e LOA). Assim, discutiu-se neste trabalho a legitimidade de tal procedimento, trazendo à baila, também, a constante tentativa do Poder Executivo de controlar rigidamente os orçamentos dos demais Poderes e do MPU.

Tendo sido identificada a intenção do Poder Executivo de submeter, em questões orçamentárias, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, principalmente em razão da omissão de informações, apresentou-se, no capítulo anterior, uma lista de sugestões que visam dar maior transparência aos atos do Poder Central que cuidarem do contingenciamento de despesas.

O presente trabalho não pretende condenar o todo da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois entende que LRF busca promover a melhoria na utilização dos recursos públicos das três esferas governamentais, com foco na gestão fiscal responsável. Como resultado prático, governos e cidadãos vêm despertando para o problema da escassez de recursos, reconhecendo a necessidade de otimizá-los, de modo a assegurar melhores resultados em suas aplicações. Aliás, desmistificando o conceito da escassez de recursos como justificativa para o não desenvolvimento de políticas públicas, SILVA , em brilhante oposição ao pensamento reinante, considera que: “A escassez de recursos financeiros não deveria se constituir em obstáculo à criação de mecanismos políticos, pelo contrário, a criação de dispositivos políticos permite qualificar a discussão sobre recursos financeiros”.²⁸

O que se buscou discutir foi que a citada Lei quando instituiu o contingenciamento, não observou a racionalidade da legislação existente, em especial os ditames da Lei Orçamentária Anual e os dispositivos da Lei 4.320/64.

Somente em 2008, o Poder Legislativo, em face do que fez o Poder Judiciário em 2007, não atendendo totalmente a determinação do Poder Executivo, começou a se aperceber da usurpação de suas atribuições e deu início ao questionamento da racionalidade da lei orçamentária anual em face do instituto do contingenciamento. A constatação do desvio de finalidade se fez mais recentemente quando dos estudos realizados no âmbito do Poder Legislativo evidenciaram o contingenciamento das emendas parlamentares.

²⁸ SILVA, Frederico A. Barbosa da, **Aspectos da política de financiamento cultural nos anos 1990 e 2000**. Políticas Culturais em Revista, 1 (2), Disponível em <<http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>> Brasília: Ipea, 2009,p.15

Como dito anteriormente, o Plano Real possibilitou o desenvolvimento de um ambiente para a estruturação econômica do país traduzido no processo de ordenamento das contas públicas que seguem as direções da política de corte e de gastos eficientes. Porém, a LRF cuida mais intensamente, apenas de um lado da questão que envolve o orçamento público, a contenção da despesa e mecanismos de aferição de resultados. A LRF não dá uma qualidade sobre o que cortar ou contingenciar, posto que a base de dados não está suficientemente adequada para fornecer tais informações. O orçamento público atual, em sua concepção, segue os dispositivos constitucionais combinados com o que estabelece a Lei 4.320/64. Esta última, ainda viva e com grande valor técnico, não é completamente adequável ao modelo, ao conceito de Estado Gerencial que hoje a sociedade clama. Por esta razão, o orçamento público enquanto lei, não consegue, sozinho, dar uma resposta à irracionalidade do contingenciamento orçamentário. E, quando busca apoio na Lei 4.320/64, este suporte, como também aqui foi apresentado, se reveste mais de uma forma técnico burocrática, não muito próxima do esboço de Estado Gerencial que a Administração Pública atual vem desenhando.

Tudo isto não concorre nem diminui o remédio oferecido neste trabalho contra a doença do contingenciamento orçamentário.

Recentemente, em 2009, um ano após o início deste trabalho, o PLS 229/2009, de autoria do senador Tasso Jereissati, foi apresentado. Seu conteúdo trata da criação de uma Lei de Responsabilidade Orçamentária, confirmando a relevância do tema abordado.

Entre as razões evidenciadas pelo ilustre senador cearense para a apresentação do Projeto de Lei, se encontra o instituto do contingenciamento, tanto em sua intenção precípua equilíbrio fiscal, quanto na dimensão de desvio de finalidade em sede sua de utilização como barganha para liberação de emendas ou como adaga de vingança para a oposição.

Nota-se que nos regimes totalitários, vivenciados e plasmados nas constituições passadas, o Poder Legislativo sempre via reduzida suas prerrogativas acerca da matéria. Isto é sintomático quando governantes eleitos pelo povo, e, fazendo uso de uma Lei cuja essência é benéfica para o país, distorce seus conceitos para fazer sua vontade e realizar sua confirmação de hegemonia sobre o Parlamento. Reduzindo prerrogativas, alterando o orçamento de forma irregular por meio do instituto do contingenciamento orçamentário, beneficiando a ou b com tal expediente.

Na verdade há que se preocupar e muito com o desinteresse e o descrédito do povo sobre o que ocorre com o Parlamento brasileiro. Há que se questionar a quem interessa esse enfraquecimento.

E o que o Direito tem a ver com o trabalho apresentado? Essa resposta é de fato um chamamento dos operadores do Direito no sentido da importância da multidisciplinaridade entre os conhecimentos tendo em vista que acaso se fizesse, acaso se oportunizasse que o Direito procedesse a uma análise jurídica da racionalidade do instituto do contingenciamento, não somente se discutiria os prejuízos causados pelo contingenciamento no âmbito da contabilidade

e da economia. Esses dois últimos ramos do conhecimento, apresentam números e impactos que fogem à compreensão da maioria.

O Direito, ao proceder análise da norma, de forma não isolada, mas sistêmica do conjunto de normas que versam sobre a matéria, isto é: CF, Lei 4.320/64, PPA, LDO, LOA e LRF, muito contribuiria para a modificação ou até mesmo a exclusão do art. 9º da LRF, pois que este é conflitante com os dispositivos que formam a base jurídica atinente ao orçamento, bem assim, os demais campos do saber, tendo em vista as conseqüências negativas do instituto do contingenciamento que a todos alcança

Esta é a proposta que o presente trabalho pretendeu demonstrar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Sudá. **Apontamento de ciências das finanças**. Rio de Janeiro: J. Kofino, 1962.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 07 maio 2010.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Promulgada em 15 de março de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em 07 maio 2010.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 07 maio 2010.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: Promulgada em 16 de julho 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 07 maio 2010.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 07 maio 2010.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 07 maio 2010.

_____, Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25 março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 15 jan 2010.

_____, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 jan 2010.

_____, Decreto nº 4.120, de 07 de fevereiro de 2002, e suas alterações. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=220&sec=8>>. Acesso em 27 maio 2010.

_____, Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003, e suas alterações. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=219&sec=8>>. Acesso em 27 maio 2010.

_____, Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Decretos/050225_de_c_5379.pdf>. Acesso em 27 maio 2010.

_____, **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan 2010.

_____. **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. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jan 2010.

_____, Ministério da Cultura. **Economia e Política Cultural**: acesso, emprego e financiamento. Frederico A. Barbosa da Silva, autor – Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento-MTO** versão 2010. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF5_2.pdf>. Acesso em 27 maio 2010.

_____. Relatórios à Comissão Mista de que trata o art. 166 § 1º da Constituição, previstos no § 6º do art. 72 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 – LDO 2005. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=217&sec=8>>. Acesso em 27 maio 2010.

DELBUS, Ilvo; Lima Filho Luis Gonçalves de. **Curso de orçamentos e finanças públicas**. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2001.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

DIAS, Lúcio Flávio de Castro; Guimarães, Paulo Machado; Covêllo, Luiz Arnóbio Benevides; Silva, Márcio Luiz. **Petição inicial**, ADI nº 2.238-5. Brasília, DF, 29 jun 2000. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2238&processo=2238>>. Acesso em 27 jan 2010.

DIÁRIO do Pará. **Tribunais reagem ao corte de verbas**. Clipping eletrônico do Tribunal de Justiça do estado do Pará. Disponível em:

<<http://www.tj.pa.gov.br/clipping/verNoticia.do?id=237>>. Acesso em 15 abr 2009

FIGUEIREDO, Carlos (org). **100 discursos históricos**. 4 ed. Belo Horizonte: Leitura. 2002.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**. 6 ed. Brasília: Franco & Fortes, 2001.

COELHO, Franklin R. (trad.). **Robin Hood : (lenda inglesa)**. Rio de Janeiro: Ed. de Ouro, 1965.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa**. versão intranet, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais: **Indicadores de Volume e Valores Correntes Jan a mar/2010**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/>. Acesso em 16 jun 2010.

JERONIMO, Josie. Emendas parlamentares destinadas ao PAC são privilegiadas na hora de liberar recursos. Disponível em:

<<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia182/2010/04/27/politica,i=188921>> Acesso em 30 abr 2010.

OLIVEIRA, Éldir Coelho de Souza e. **Apontamentos de Direito Financeiro**. Fornecido pelo autor via e-mail. Brasília: UniCeub, 2009.

PLANO real. Disponível em: <<http://200anos.fazenda.gov.br/linha-do-tempo/1900-1999/1994-plano-real>>. Assessoria de Comunicação Social/GMF. Acesso em 25 fev 2010.

SENADO FEDERAL. **PLS 229/2009 de 28/05/2009 – Complementar**. Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91341> Acesso em 14 maio 2010.

SILVA, Caio César Tibúrcio. **No Baú das Palavras: orçamento**. Disponível em: <<http://cesartiburcio.wordpress.com/category/orcamento-publico/>> Acesso em 07 maio 2010.

SILVA, Frederico A. Barbosa da, **Aspectos da política de financiamento cultural nos anos 1990 e 2000**. Políticas Culturais em Revista, 1 (2), Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3730/2794>> Acesso em 14 abr 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Plenário, ADI nº 2.238-5. Decisão. Brasília, DF, 22 fev. 2001, DJ de 07/03/2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=159&dataPublicacaoDj=17/08/2007&incidente=3710283&codCapitulo=2&numMateria=21&codMateria=3>>

TAVARES, Flávio Leitão Tavares; Consentino José Fernando; Rodrigues Márcia Moura: Nota Técnica 03/2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt03.pdf>>. Acesso em 30 abr 2010.

WODWARD, E.L., Uma história da Inglaterra. Rio de Janeiro. Zahar, 1964.