

para postergar os gastos com a finalidade de “criar dificuldades para vender facilidades”, como já exposto em coluna anterior.⁵

Transferências voluntárias, importante mecanismo para adequar a partilha de recursos e minimizar distorções na distribuição das receitas em nosso sistema federativo, têm sido utilizadas pelos Poderes Executivos da União e dos Estados não como instrumentos de um federalismo cooperativo, mas sim de subordinação política dos entes subnacionais, criando relações de dependência que ferem o princípio federativo.⁶

São muitas as distorções, vários os desvios, que distanciam a teoria da realidade e mostram que, em matéria orçamentária, o sistema de “freios e contrapesos” não está funcionando como deveria. O Poder Executivo, em nosso país, sem que a Constituição autorizasse, se apossou do tesouro, o “coração do Estado”, controlando o dinheiro público, “princípio vital do organismo político”, o que lhe tem dado a supremacia das ações governamentais, para usar as precisas palavras de Rui Barbosa.

As eleições se aproximam. É hora de pensar bem em quem votar. Todos querem pegar a “chave do cofre”. Fique atento para quem vai entregá-la.

⁵ *Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos*, nesta edição, p. 227-230.

⁶ *Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo*, nesta edição, p. 19-22.

HORA É DE “APERTAR O CINTO” E CONTINGENCIAR GASTOS

Coluna publicada em 11.3.2014: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-11/contas-vista-hora-apertar-cinto-contingenciar-gastos>>

Foi amplamente noticiado na mídia, em fevereiro de 2014, o “corte” de R\$ 44 bilhões no orçamento da União deste ano de 2014. Fato semelhante ocorreu, no mesmo período, com o município de São Paulo e outros entes da federação.

Este “corte” orçamentário é o conhecido “contingenciamento” para os versados no tema. Ou, para usar a expressão legal, “limitação de empenho”.¹ Termos técnicos aparentemente difíceis de compreender para aqueles que não atuam na área, mas que, pode-se notar, de grande importância, tanto que o assunto foi manchete nos principais meios de comunicação.

Embora a notícia venha com a aparência de novidade, trata-se de fato corriqueiro, já institucionalizado pela administração pública brasileira, tem ocorrido todo início de ano e é importante e interessante compreendê-lo melhor.

O orçamento público, “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, nas felizes palavras do ministro Carlos Ayres Britto,² contém a previsão de receitas e despesas para o exercício financeiro, que é anual (Lei 4.320, de 1964, art. 34). Deve haver, pois, grande preocupação em democratizar sua elaboração, de modo que, tendo seu processo iniciado pelo Poder Executivo, por força de determinação constitucional (CF, art. 165, III), transforme-se em uma lei que represente com a maior fidelidade possível os interesses da sociedade. E, principalmente, não se pode descuidar de sua execução, para que a lei cumprida seja a imagem da que foi aprovada.

¹ Vejam-se artigos 4º e 9º da LRF, dentre outros artigos e diplomas legais.

² STF, ADI-MC 4.048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92 dos autos.

Sendo o orçamento anual, a previsão das receitas e despesas no orçamento contém valores que representam a atividade financeira durante todo o ano. Assim, as receitas nele previstas não correspondem a dinheiro existente e disponível, mas sim a uma estimativa da arrecadação que se concretizará ao longo de todo o exercício financeiro. O mesmo ocorre com as despesas, cuja previsão orçamentária, ato necessário para que sejam autorizados os gastos, por força do princípio da legalidade orçamentária, representa valores a serem despendidos durante o exercício financeiro. Essa autorização anual, para que se concretize, depende da arrecadação, com a qual deve guardar compatibilidade, razão pela qual a dotação orçamentária não autoriza, por si só, a realização da despesa.

Cabe ao Poder Executivo, responsável maior pela gestão das finanças públicas e que exerce o comando da execução orçamentária na maior parte da administração pública, estabelecer a programação financeira, dando cumprimento à lei orçamentária, ao “assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho” (Decreto-lei 200, art. 17). Por meio da programação financeira, compatibiliza-se a arrecadação com o gasto e ajusta-se o ritmo da execução do orçamento ao fluxo de recursos, observando o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º), que vincula o contingenciamento à necessidade de ajuste fiscal se verificada a frustração de receitas. Infelizmente não é o que se tem reiteradamente notado, pois “seu uso indiscriminado tem se firmado mais como um elemento das relações de poder existentes entre Executivo e Legislativo do que como uma ocorrência fundamentada na lei e na sistemática constitucional das atribuições parlamentares no orçamento público”.³

Ao fazê-lo, o Poder Executivo deve controlar o fluxo de recursos de forma ao mesmo tempo prudente, evitando o descontrole de contas e, de outro lado, corajosa, impondo o ritmo adequado sem “frear” desnecessariamente os investimentos e a concretização das políticas públicas.

Deve também usar o contingenciamento tão somente como medida de ajustes na programação financeira do Estado, sem desviar-se dos programas e respectivos objetivos, resultados e metas previstos na lei orçamentária. Não pode ser um meio de transferir a decisão sobre onde, como e quanto gastar para o Poder Executivo, que lamentavelmente tem se utilizado desse instrumento para cumprir a lei orçamentária da forma que lhe convém. Muito pior é usar o contingenciamento para

³ Como exposto com precisão por Gabriel Lochagin, em recente dissertação de mestrado defendida junto à USP (*A flexibilidade da execução orçamentária*, São Paulo, 2012, p. 152-153).

postergar despesas com vistas a “criar dificuldades para vender facilidades”, prática nada republicana, porém corriqueira, disseminada em toda a administração pública, e que tem sido utilizada como instrumento de cooptação de apoio político, corrupção e desvios de toda ordem, tema ao qual já me referi anteriormente em várias oportunidades.⁴ Isso poderia ser facilmente evitado se a lei fosse cumprida, pois o artigo 4º, I, *b* da LRF delega às leis de diretrizes orçamentárias disporem sobre critérios e forma de limitação de empenho, o que poucos entes da federação fazem.

O contingenciamento é um importante instrumento de política financeira e gestão das finanças públicas, pois, além das funções já mencionadas, pode ser utilizado para privilegiar despesas mais relevantes, conferindo-lhes maior segurança jurídica ao garantir que não sejam passíveis de limitação de empenho, como autoriza expressamente o artigo 9º, § 2º da LRF.

Já há algum tempo observa-se, no início do ano, a edição de decretos de programação financeira e cronogramas de desembolso “conservadores”, estabelecendo “contingenciamentos preventivos” severos das despesas, com a clara intenção de “sinalizar o mercado” de que o governo pretende agir de forma a conter seus gastos e cumprir compromissos como os de atingir as metas de superávit primário. Daí surgirem as notícias dos chamados “cortes”, que, de fato, não necessariamente o são, pois o contingenciamento nada mais é do que uma postergação da despesa, não implicando em uma efetiva redução de gastos.

Trata-se, em verdade, de atos muito mais voltados a produzir efeitos midiáticos do que representativos de medidas concretas de maior controle e rigor nas contas públicas. Alexandre Schwartzman, em artigo recente, mostra que, em comparação com anos anteriores, os gastos no âmbito do orçamento federal continuam aumentando, a despeito dos contingenciamentos. Estes, na feliz expressão utilizada pelo autor, só têm “cortado vento”.

E, por vezes, os “cortes” recaem sobre os investimentos, despesas importantes para o desenvolvimento social e econômico, quando poderiam atingir despesas de custeio em setores menos relevantes, onde o desperdício se mostra mais presente e o aproveitamento dos recursos está dissociado do interesse público.

Há, pois, que se dar maior atenção a este instrumento que, não à toa, tem ocupado, com frequência e destaque, o noticiário. Além de receber a devida e

⁴ Vejam-se especialmente *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes*, nesta edição, p. 219-222, *Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo*, nesta edição, p. 19-22 e *Orçamento impositivo é avanço para a administração*, nesta edição, p. 231-234.