

CORRAM QUE O ORÇAMENTO VEM AÍ

Truques e técnicas para deixar o dinheiro público longe da fiscalização

Coluna Fiscal – JOTA – 26.9.2024

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/corram-que-o-orcamento-vem-ai>

O orçamento público, como já repeti inúmeras vezes, é a lei mais importante depois da Constituição. É nele que se materializam as escolhas da sociedade sobre o que vai ser feito com o dinheiro que todos entregam ao Estado para atender às necessidades públicas.

O Estado se estruturou para cuidar bem do orçamento, instituindo um sistema amplo e rigoroso de fiscalização das contas públicas, a fim de evitar o mau uso dos recursos. Esse processo tornou a gestão da despesa pública algo complexo, burocrático e intensamente fiscalizado, resultando naturalmente em dificuldades para que essas despesas sejam executadas.

“Escapar” do regime jurídico que regula os gastos públicos é um impulso que acomete muitos gestores públicos, até mesmo os mais bem-intencionados, que buscam atingir os resultados esperados sem passar por todas as etapas exigidas pela legislação, que nem sempre são simples ou rápidas.

Por essa razão, não é de hoje que as tentativas de fugir do regime jurídico orçamentário estão sempre rondando e criando tentações sobre o orçamento público. Ficar fora do orçamento liberta o administrador de “amarras” legais, afastando-o dos temidos órgãos envolvidos na fiscalização das contas públicas, deixando o gestor mais à vontade para gerenciar os recursos.

No entanto, a sociedade precisa permanecer vigilante e garantir o cumprimento das normas, pois nem sempre o gestor age de boa-fé ao ficar à margem do regime jurídico orçamentário. O mesmo desejo de escapar da fiscalização também é alimentado, de forma ainda mais intensa, por aqueles que pretendem se apropriar ilicitamente de recursos públicos, sem sofrer as consequências impostas pelo sistema de fiscalização financeira.

Por isso, desde tempos imemoriais, os sistemas orçamentários criam mecanismos destinados a manter todos os recursos de origem pública dentro do orçamento e sob o regime jurídico adequado. Um exemplo disso são os princípios da unidade e da universalidade orçamentária, consagrados há tempos em nossa Constituição, precedendo inclusive a Carta de 1988. De forma mais abrangente, o princípio da “sinceridade orçamentária” – ainda que não exposto diretamente em nossos textos legais – também é reconhecido na doutrina do Direito Financeiro, refletindo a preocupação com a clareza, precisão e transparência do orçamento.

Como já tive oportunidade de mencionar¹, os princípios da universalidade e unidade podem ser tratados em conjunto, pois esses tradicionais princípios são duas faces de uma mesma moeda. Previstos na própria Lei n. 4.320/64, em seus arts. 2º, 3º, 5º e 6º, e também no 165, § 5º, esses princípios preconizam que todas as receitas e despesas devem constar de um único documento; o primeiro princípio enfatiza a abrangência do orçamento, e o segundo, a sua unicidade documental. A Lei n. 4.320/64, logo em seu art. 2º, *caput*, estabelece que a “Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesas de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”, especificando e detalhando seu conteúdo (§§ 1º e 2º); “compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas por lei” (art. 3º), e “todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções” (art. 6º). Nenhum orçamento poderá cumprir suas funções essenciais se estiver disperso em vários documentos sem uniformidade.

1 CONTI, José Mauricio. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 21, n. 54, p. 65-78, abr./jun. 2020.

Esses princípios são essenciais para que a autoridade orçamentária tenha uma visão completa das finanças públicas e possa tomar decisões com base em informações claras e confiáveis, evitando possíveis equívocos.

No entanto, eventos recentes trazem à tona evidências de que a prática de tentar “esconder” valores do orçamento público, especialmente para tentar evitar “artificialmente” o aumento da dívida pública, estão voltando a aparecer.

Colunista da *Folha de S.Paulo*, o especialista em finanças públicas Marcos Mendes enumerou em texto recente² uma série de “manobras contábeis” que comprometem a credibilidade das contas públicas. Entre elas, destacam-se o pagamento do auxílio-gás fora do orçamento, decisões do TCU que autorizam deduções no resultado primário e a exclusão de despesas com calamidades das regras fiscais – o que inclusive voltou a ocorrer com a decisão do Ministro Flávio Dino recentemente em relação a gastos com combate a incêndios³. E várias outras.

Outro exemplo relevante é o uso de fundos de natureza privada para operacionalizar políticas públicas, como o caso do “programa Pé-de-Meia”. O programa, que incentiva a permanência no ensino médio, utiliza o Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), evitando o caráter de gasto primário e, conseqüentemente, os efeitos do contingenciamento de despesas. Mas, quando a esperteza é demais, é arriscado se enrolar nela... Ao que parece, os incentivos estão sendo pagos sem a devida autorização em lei orçamentária da União, o que, em se confirmando, contraria o art. 15, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.818/2024.

Por lei⁴, a execução do programa é de responsabilidade do Ministério da Educação, que verifica se os estudantes cumpriram os requisitos legais (matrícula, frequência escolar, aprovação no ano letivo, participação em exames de avaliação) e encaminha folha de pagamento ao agente

2 MENDES, Marcos. “Manobras contábeis deterioram a credibilidade” (*Folha de S.Paulo*, 6.9.2024 – <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2024/09/manobras-conta-beis-deterioram-a-credibilidade.shtml>).

3 “Dino autoriza gastos fora da meta fiscal para combater queimadas” (*Veja*, 15.9.2024 – <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/dino-autoriza-abertura-de-credito-extraordinario-para-combater-queimadas>).

4 Art. 3º, § 1º, da Lei n. 14.818/2024.

financeiro (Caixa Econômica Federal) determinando o depósito dos valores nas contas individuais de cada beneficiário.

Ocorre que tais incentivos financeiro-educacionais são pagos com recursos aportados ao Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem) via integralização de cotas pela União, procedimento que retira do pagamento desses benefícios o caráter de gasto primário, possibilitando que a execução do programa ocorra sem os incômodos do contingenciamento de despesas, algo muito desejado pelo gestor público, principalmente em ano eleitoral⁵.

A exclusão de recursos da peça orçamentária, na tentativa de livrá-las do regime jurídico orçamentário, integra uma ampla gama de meios utilizados como “contabilidade criativa”, fazendo com que a realidade seja “maquiada” por meio das alterações dos dados e demonstrativos contábeis e fiscais, fragilizando o já mencionado e importante “princípio da sinceridade orçamentária”, que tem funções semelhantes aos princípios da unidade e da universalidade: dar clareza e transparência às informações e fazer com que todos – gestores e a sociedade – tenham informações úteis e confiáveis sobre a origem e aplicação dos recursos públicos.

A “contabilidade criativa” ficou bastante conhecida em meados da década de 2010, e o avanço e abuso ocorridos acabaram levando ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff⁶.

Ao que tudo indica, parece estar “voltando com força”, como afirma o economista Marcos Lisboa, em entrevista concedida ao *Estado de S. Paulo*, publicada no último dia 15.9.2024⁷, citando como exemplo não

5 Aspectos técnico-orçamentários estão muito bem explicitados nos estudos técnicos elaborados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF), e vale a leitura (*Estudo técnico 10/2023* – aspectos orçamentários e fiscais da MP 1.198/2023 – institui poupança de incentivo e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. Brasília: CONOF, dez. 2023; *Estudo técnico 3/2024* – Complemento ao Estudo Técnico 10/2023 – aspectos orçamentários e fiscais da Lei 14.818/2024. Brasília: CONOF, maio 2024).

6 Entre outros textos no mesmo livro, vejam “Carnaval financeiro: contas ‘maquiadas’ não vão tornar nosso país mais bonito” (CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019, p. 387-390 – https://www.blucher.com.br/levando-o-direito-financeiro-a-serio_9788580394023).

7 “‘Criatividade na contabilidade pública está voltando com força’, diz Marcos Lisboa” (*Estado de S. Paulo*, 15.9.2024 – <https://www.estadao.com.br/economia/entrevista-marcos-lisboa-criatividade-contabilidade-publica/#:~:text=A%20criatividade%20na%20contabilidade%20p%C3%ABlica,conta%20v%C3%A1rios%20tipos%20de%20despesas>).

contabilizar como receita primária a apropriação, por parte do Tesouro Nacional, de recursos esquecidos em bancos por correntistas, um verdadeiro “truque fiscal”, que em nada colabora para a transparência dos dados.

Fugir do orçamento, desviar-se ou correr dele nunca foi bom. Nem para os gestores, muito menos para a sociedade. Com meia nos pés ou dando pedaladas, serão inevitavelmente alcançados. Melhor jogar dentro das quatro linhas.

