

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI
(Coordenador)

ORÇAMENTO POR RESULTADOS E DIREITO FINANCEIRO

STEPHAN RIGHI BOECHAT

Blucher

STEPHAN RIGHI BOECHAT

**ORÇAMENTO POR RESULTADOS
E DIREITO FINANCEIRO**

2018

Série direito financeiro

© 2018 José Mauricio Conti

Orçamento por resultados e direito financeiro

© 2018 Stephan Righi Boechat

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel.: 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por
quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Boechat, Stephan Righi

Orçamento por resultados e direito financeiro /
Stephan Righi Boechat. -- São Paulo : Blucher, 2018
224 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por
José Mauricio Conti)

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-339-2 (e-book)

ISBN 978-85-8039-338-5 (impresso)

1. Direito financeiro 2. Orçamentos I. Título

18-1393

CDD 343.81

Índice para catálogo sistemático:
1. Direito financeiro

Performance budgeting has a prominent niche in the performing state, perhaps more as the end result of being attuned to performance, than as the enabler of performance. This entails a sort of Copernican revolution in budgeting. Rather than being the locomotive that drives government to change, performance budgeting is the caboose that confirms the transformations that have been made. To achieve true reform, it may be better to follow the parade than to lead it.

(Allen Schick,
The performing State, 2003).

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em especial a Amália e Rogério, por todos os momentos e conhecimentos compartilhados durante o período do curso de mestrado, do qual resultou a presente obra. Aos colegas de Boccuzzi Advogados Associados, por todos os oportunos debates jurídicos sobre questões de direito que enriqueceram esta dissertação. Ao Dr. Arthur Sadami, pela colaboração em diversos elementos da pesquisa desta obra, em especial quanto ao estudo sobre a experiência chilena. Aos Drs. Eduardo Boccuzzi, Marco Orlandi e Rogério Pires da Silva, por sua colaboração no desenvolvimento deste trabalho. Aos professores do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialmente os caríssimos professores de direito financeiro. Seus ensinamentos ecoarão pela eternidade na evolução jurídica de nosso país. À Prof. Élide Graziane Pinto, pelos diálogos que inspiraram diversos temas discutidos nessa obra. Aos Profs. Heleno Taveira Torres e Marcelo Figueiredo, pelas inestimáveis contribuições ao presente texto. Ao Prof. Fernando Facury Scaff, pelas indicações bibliográficas inestimáveis sobre os temas aqui tratados. Ao caríssimo orientador Prof. Regis Fernandes de Oliveira, pela brilhante orientação dada durante toda a pesquisa da dissertação que originou a presente obra. Ao Prof. José Maurício Conti, por todo apoio e proximidade no estudo constante do direito financeiro, bem como por acolher esse livro, divulgando-o para todo o meio jurídico. Por fim, àqueles que me apoiaram de perto durante essa jornada, em especial a Dra. Raquel Guimarães, e a toda minha família, que mereceria um livro inteiro de agradecimentos, vocês são minha razão de existir e seguir adiante.

APRESENTAÇÃO

A *Série Direito Financeiro* conta com mais esta excelente contribuição de Stephan Righi Boechat para um dos seus mais importantes e sempre atual temas do orçamento por resultados.

Tornar a legislação orçamentária adequada às modernas técnicas de gestão pública é uma luta que já vem de décadas, e essencial para fazer dos orçamentos instrumentos confiáveis de planejamento, gestão e controle. E nesse aspecto os orçamentos voltarem-se ao desempenho e resultados é fundamental, pois somente a partir de sua efetiva implementação é que poderemos ter a verdadeira ligação entre a vontade democrática expressa pela sociedade em matéria de gastos públicos com a concreta ação do Estado em cumprir seus objetivos fundamentais.

Para conhecer o assunto em toda a sua dimensão, consultar esta obra, escrita com notável precisão, didatismo e profundidade é imprescindível.

José Mauricio Conti

Coordenador da Série Direito Financeiro.

Professor Associado III da Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo.

Inúmeros temas de direito financeiro têm sido tratados pela rama. Comenta-se o orçamento, a lei de responsabilidade fiscal, o débito público, etc. de forma a apresentar tais temas à comunidade jurídica. Em cursos expositivos isso se justifica. Não é o caso de dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Embora a pós graduação sirva de norte para os estudiosos que buscam outro nível em suas pesquisas, a tendência é apresentar trabalhos repetitivos e ociosos. Especialmente no mestrado em que não há o requisito do ineditismo. Normalmente, vem uma apresentação sobre o Estado, exposição sobre as discussões, citação a autores e já chegam as conclusões. Estas ficam em meras repetições do que já se escreveu sobre o assunto.

Reclama-se, então, do arrojo dos jovens pensadores. Têm que fugir da monotonia repetitiva de chavões. Há pobreza em tais estudos. Falência intelectual por falta de pesquisas estranhas aos limites normativos. Os estudantes da pós não buscam novas informações, faltam-lhes leitura literária, filosófica, sociológica e também de outros ramos de conhecimento. A pesquisa da cultura antiga nem passa por suas cabeças. Grécia e Roma não interessam. Eis o grande pecado. O desconhecimento da cultura passada.

Não é o caso da obra que agora vem a lume. O advogado Stephan Righi Boechat selecionou um tema relativo ao orçamento – o denominado *performance-based budgeting*. O só fato de fugir da mesmice intelectual já lhe dá credenciais para ingressar no universo das indagações jurídicas sérias.

A Administração Pública deve permanecer meramente burocratizada ou apresentar *resultados* de sua atuação? A tomada de decisão é apenas um ato ou envolve mecanismos flexíveis de gerenciamento? Os questionamentos do agente público é meramente dogmático ou deve buscar soluções à vista das dificuldades que enfrenta? Enfim, embutidas em tais indagações estão questões da mais alta relevância. É a percepção do agente político que enfrenta problemas administrativos e financeiros.

O tema enfrentado por Stephan impõe uma nova postura do político frente às dificuldades diárias que enfrenta. Parece que o orçamento tal como hoje é desenhado está em queda. Não é cumprido. Inúmeras emendas são feitas, contingenciamentos, transferência de itens, etc. Aliás, são três as leis orçamentárias. Uma disciplinando a outra e nenhuma sendo cumprida.

Em verdade, o orçamento deve ser instrumento de planejamento da ação estatal. Representa os anseios da sociedade. Antes, deve ser discutido não apenas no interior da cúpula administrativa e governamental, mas também com a sociedade. Esta deve apontar o que necessita. O bom governante absorve as pretensões e as coloca nos itens das despesas.

Daí ser importante repensar o conteúdo orçamentário e a destinação das verbas públicas. O que se pensar, então, da adoção do orçamento por resultados. Imagina-se um programa do governo, calcula-se o tempo necessário para sua completa execução, libera-se a verba correspondente a cada período e... pronto, através de flexibilização gerencial, cumpre-se o objetivo traçado.

É nova maneira de pensar a utilidade desse instrumento tão estudado e tão pouco aplicado. Daí a importância do trabalho de Stephan.

Obra que veio para ficar. Para ser estudada pelo agente político. Digerida, Mastigada e, por fim, aplicada.

Alguns poderão ver o texto como não tendo qualquer utilidade prática. Ledo engano. Convém que os administradores percam algum tempo lendo-o, para depois, instigar o agente político a sua aplicação. Sem dúvida é livro que veio para ter finalidade prática. O que não é comum em trabalhos acadêmicos.

Vale a pena lê-lo.

Regis Fernandes de Oliveira
Professor Titular da Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ABB | Activity-Based Budgeting |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| ECG | Evaluación Comprehensiva del Gasto |
| EI | Evaluación de Impacto |
| EPG | Evaluación de Programas Gubernamentales |
| EPN | Evaluación de Programas Nuevos |
| GNP | Gross National Product |
| GPRA | Government Performance and Results Act |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LICs | Low-Income Countries |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| Mercosul | Mercado Comum do Sul |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PART | Program Assessment Rating Tool |
| PBB | Performance-Based Budgeting |
| PI | Performance Information |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPBS | Planning, Programming and Budgeting System |
| PSA | Public Service Agreement |
| SEPRES | Ministerio Secretaría General de la Presidencia |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| ZBB | Zero-Based Budgeting |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Agradecimentos | 7 |
| Apresentação..... | 9 |
| Prefácio..... | 11 |
| Lista de abreviaturas e siglas | 13 |
| Introdução | 19 |
| CAPÍTULO 1 | |
| Orçamento por resultados: definição, características e o modelo teórico..... | 21 |
| 1.1. Orçamento público e desenvolvimento..... | 21 |
| 1.1.1. Direito financeiro e desenvolvimento no estado democrático | 21 |
| 1.1.2. Relação entre crescimento econômico e desenvolvimento | 25 |
| 1.1.3. Desenvolvimento e redução das desigualdades | 27 |
| 1.1.4. O custo dos direitos e a qualidade fiscal..... | 29 |
| 1.1.5. Orçamento público e desenvolvimento..... | 31 |
| 1.2. Breve histórico do orçamento por resultados..... | 33 |
| 1.2.1. Origem do orçamento de desempenho e o orçamento-programa..... | 33 |
| 1.2.2. O PPBS e o orçamento base-zero..... | 37 |
| 1.2.3. Consolidação e avanços do orçamento-programa | 40 |
| 1.2.4. Orçamento por produtos e o novo orçamento de desempenho..... | 41 |
| 1.3. Definição e contexto | 43 |
| 1.3.1. Definição de orçamento por resultados | 43 |
| 1.3.2. Espécies de orçamento por resultados: classificação | 47 |
| 1.3.3. Formas avançadas de orçamento por resultados | 49 |
| 1.4. Estratégias de implementação do orçamento por resultados..... | 50 |
| 1.4.1. Arquitetura institucional (<i>framework</i>) e o marco legal..... | 51 |
| 1.4.2. Grau de centralização do modelo: estratégia <i>top-down</i> ou <i>bottom-up</i> ... | 55 |
| 1.4.3. Abrangência: abordagem parcial ou integral..... | 57 |

| | |
|--|----|
| 1.4.4. Cronograma de implantação: instituição paulatina ou gradativa | 59 |
| 1.5. Benefícios e impactos do orçamento por resultados..... | 61 |
| 1.5.1. Aspectos introdutórios sobre benefícios e impactos..... | 61 |
| 1.5.2. Clareza na escolha dos objetivos governamentais..... | 62 |
| 1.5.3. Monitoramento do desempenho do setor público | 63 |
| 1.5.4. Ênfase do processo orçamentário no planejamento | 64 |
| 1.5.5. Transparência orçamentária e controle social..... | 66 |
| 1.5.6. Eficiência operacional e nas políticas públicas..... | 67 |
| 1.5.7. Eficiência na alocação de recursos..... | 69 |
| 1.5.8. Aprimoramento da disciplina fiscal..... | 71 |
| 1.6. Desafios do orçamento por resultados..... | 72 |
| 1.6.1. O desafio da qualidade do gasto | 72 |
| 1.6.2. Dificuldades na mensuração do desempenho das atividades estatais | 74 |
| 1.6.3. Resistências da cultura institucional burocrática | 76 |
| 1.6.4. Capacitação técnica do setor administrativo | 78 |
| 1.6.5. Envolvimento político e social..... | 81 |

CAPÍTULO 2

| | |
|---|-----|
| A instituição do orçamento por resultados: aspectos institucionais e a experiência internacional..... | 83 |
| 2.1. Precondições para efetividade do orçamento por resultados..... | 83 |
| 2.1.1. Motivação do setor público | 83 |
| 2.1.2. Envolvimento conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo..... | 84 |
| 2.1.3. Capacitação administrativa, tecnológica e contábil..... | 87 |
| 2.2. Administração Pública por resultados | 90 |
| 2.2.1. A mudança de paradigma da Administração Pública | 90 |
| 2.2.2. Cultura institucional de produtividade e a cultura burocrática..... | 93 |
| 2.2.3. Flexibilidade gerencial e <i>accountability</i> por resultados..... | 95 |
| 2.2.4. Mecanismos de incentivos e sanções | 99 |
| 2.2.5. Gestão e avaliação de programas por desempenho..... | 101 |
| 2.3. Fundamentos da informação de resultados..... | 102 |
| 2.3.1. O orçamento moderno e a informação de desempenho..... | 102 |
| 2.3.2. A importância e funções da informação de resultados..... | 105 |

| | |
|---|-----|
| 2.3.3. O desafio da mensuração de performance | 108 |
| 2.3.4. Modalidades: indicadores de performance e avaliações..... | 114 |
| 2.3.5. Requisitos de viabilidade ou propriedades dos indicadores | 118 |
| 2.3.6. Observações finais e critério gerais para orientar os sistemas de informação..... | 122 |
| 2.4. Incorporando a informação de resultados no processo orçamentário | 123 |
| 2.4.1. Estrutura dos programas e classificação orçamentária..... | 123 |
| 2.4.2. Sistema de mensuração de desempenho..... | 126 |
| 2.4.3. Sistema de determinação de custos..... | 128 |
| 2.4.4. Planejamento, financiamento e responsabilidade institucional..... | 130 |
| 2.4.5. Mecanismos para promover o desempenho, incentivos e sanções financeiras..... | 133 |
| 2.4.6. Flexibilidade financeira e flexibilidade gerencial..... | 135 |
| CAPÍTULO 3 | |
| Orçamento por resultados e o processo orçamentário no Brasil | 137 |
| 3.1. Por um conceito jurídico de resultado exigível no direito financeiro..... | 137 |
| 3.1.1. Das acepções do orçamento por resultados | 137 |
| 3.1.2. Direito como condutor do ciclo orçamentário..... | 142 |
| 3.1.3. Orçamento por resultados e segurança jurídica | 144 |
| 3.1.4. Do conceito jurídico de resultado no direito financeiro | 146 |
| 3.2. Planejamento financeiro-orçamentário e orçamento por resultados..... | 148 |
| 3.2.1. Fidedignidade orçamentária no Brasil | 148 |
| 3.2.2. Planejamento por resultados com foco no médio prazo e o PPA | 153 |
| 3.2.3. Normas relativas a controle de custos e avaliação de resultados | 158 |
| 3.2.4. Integração das leis orçamentárias..... | 162 |
| 3.2.5. Uso da informação de resultados pelos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação das peças orçamentárias | 165 |
| 3.2.6. Sistema de planejamento e orçamento na Lei n. 10.180/2001 | 166 |
| 3.3. Execução orçamentária e orçamento por resultados..... | 168 |
| 3.3.1. Instabilidade na execução orçamentária no Brasil | 168 |
| 3.3.2. Confiabilidade do orçamento e aderência dos governantes..... | 172 |
| 3.3.3. Flexibilidade na execução orçamentária..... | 173 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.4. Limitação de empenho e abusos indevidos | 177 |
| 3.4. Controle, fiscalização financeira e crise econômica sob a ótica do orçamento por resultados | 179 |
| 3.4.1. Perspectivas sobre o controle formal e o controle de resultados | 179 |
| 3.4.2. Ciclo de feedback e observações sobre o controle social..... | 183 |
| 3.4.3. Crise econômica e espaço fiscal: a importância do desempenho | 186 |
| Conclusão | 189 |
| Bibliografia | 193 |
| Apêndice..... | 205 |
| Anexos..... | 209 |