

artigos científicos

THE BUDGET PROCESS AS A INSTRUMENT OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES: NEW CONTROL GUIDELINES

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVAS DIRETRIZES DE CONTROLE

Cristiane Gonçalves Vieira¹

¹Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas e docente da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: cristianegv@gmail.com

Recebido/Received: 12.11.2021/ November 12th, 2021.
Aprovado/Approved: 09.08.2022/ August 9th, 2022.

RESUMO

O objetivo do presente artigo consiste em compreender e explorar o fenômeno da opacidade orçamentária e seus efeitos no ciclo das políticas públicas, tomando como exemplo a política de proteção à criança e ao adolescente, definida como prioritária pela Carta Constitucional, abarcando-se o papel do controle exercido pelos Tribunais de Contas (TC) no contexto da Nova Gestão Pública. Para tal, optou-se por uma abordagem qualitativa, seguindo um trajeto metodológico reflexivo, baseado em pesquisas bibliográfica e documental. Evidenciou-se, a partir de um breve estudo do orçamento destinado às ações de proteção da criança e do adolescente no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a falta de aderência entre o planejamento e a execução dos conteúdos programáticos. De modo a recuperar a vitalidade do processo orçamentário, estratégias como a metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e o controle consensual da gestão pública pelos TC têm muito a contribuir, reverberando os ideários republicanos da transparência e da máxima efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: processo orçamentário; criança e adolescente; ajustamento de gestão.

ABSTRACT

The objective of this article is to understand and explore the phenomenon of budgetary opacity and its effects on the cycle of public policies, taking as an example the policy of protecting children and adolescents, a public policy defined as a priority by the Constitutional Charter, covering the role of control exercised by the Courts of Accounts in

the context of New Public Management. To this end, a qualitative approach was chosen, following a reflective methodological path, based on bibliographic and documentary research. Based on a brief study of the budget for child and adolescent protection actions within the State of Rio de Janeiro, the lack of adherence between the planning and execution of the syllabus was evidenced. In order to recover the vitality of the budget process, strategies such as the Child and Adolescent Budget methodology and the consensual control of public management by the Courts have much to contribute, reverberating the republican ideal of maximum effectiveness of fundamental rights provided for in the Federal Constitution.

Keywords: *budget process; child and teenager; management adjustment.*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. DISFUNÇÕES NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: BREVES CONSIDERAÇÕES; 2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E OS RUMOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES: UM NOVO OLHAR SOBRE A IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO; 2.2 VINCULAÇÕES E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA: RELAÇÕES DE FORÇA E TRANSPARÊNCIA; 2.3 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL; 3. A POLÍTICA DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; 4. O PAPEL DO CONTROLE NA DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA ; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Público (OP) é um instrumento de gestão que reflete, antes de tudo, a tensão entre os poderes republicanos, em especial o Legislativo e o Executivo. O debate atual, amplamente divulgado na mídia, sobre o “orçamento secreto”, ou “orçamento paralelo” – relativo às emendas de relator ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) –, só evidencia a opacidade com que o tema vem sendo tratado no Brasil¹. Emerge, portanto, a necessidade de trazer luz à importância do processo orçamentário no cenário republicano, por tratar-se de um debate que vem sendo interdito e adormecido sob uma agenda econômica que ecoa um discurso da austeridade fiscal pautada em reformas fragmentadas (previdenciária, administrativa, tributária) e que não permitem um olhar sistêmico da gestão pública².

Curioso notar que a expressão “peça orçamentária”, amplamente cunhada pela doutrina que trata da matéria, tanto conduz à ideia de “parte” como de “todo”. Como parte, o OP promove a ligação entre o ideário do planejamento e a concretude dos resultados. Já como um todo, revela-se um constructo com roteiro concebido na integralidade de uma história que se perfaz com começo, meio e fim, traduzida no ciclo orçamentário. É neste sentido cênico que o OP enfrenta o preconceito de ser considerado, pelo senso comum, uma “ficção”, minando sua credibilidade perante a sociedade.

¹ REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (Org.). A Reforma Esquecida. **Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

² AFONSO, José Roberto – Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law** (EJL), vol. 17, nº 1, p.19-28, jan-abr 2016.

Em um cenário de falta de compromisso com a transparência e de baixa credibilidade da peça orçamentária, impõe-se resgatar a tônica republicana do OP como legítimo instrumento de gestão a serviço da máxima eficácia de direitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988. Contribuindo com esse debate, o presente trabalho tem por objetivo compreender e explorar o fenômeno da opacidade orçamentária e seus efeitos no ciclo das políticas públicas, tomando como exemplo a política de proteção à criança e ao adolescente, abarcando-se o papel do controle exercido pelos Tribunais de Contas (TC) no contexto da Nova Gestão Pública.

Para tal, optou-se por uma abordagem qualitativa, seguindo um trajeto metodológico reflexivo, baseado em pesquisas bibliográfica e documental. A hipótese de que há pouca aderência entre o planejamento e a execução dos conteúdos programáticos descritos no OP é o fio condutor das reflexões ora empreendidas, buscando-se uma análise prospectiva do problema, como forma de contribuir para o seu enfrentamento no plano da realidade da gestão pública.

2. **DISFUNÇÕES NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: BREVES CONSIDERAÇÕES**

Observa-se, em grande medida, a conversão dos instrumentos legais de planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) em modelos genéricos pasteurizados e desprovidos de um diagnóstico circunstanciado dos problemas mais emergentes e das possíveis tecnologias resolutivas, respaldadas em análises econômicas no sentido do menor custo social, especialmente na esfera municipal da gestão pública³.

Compreender a importância do planejamento como um processo de escolhas e ordenação legítima de prioridades, imerso em uma rede de forças e de relações de poder, é um passo importante para que o OP seja um instrumento democrático de realização das políticas públicas. Segue, adiante, um breve elenco das distorções verificadas no processo orçamentário, com o propósito de iluminar aspectos obscurecidos no debate sobre a sua eficácia no sistema da gestão pública.

2.1. **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E OS RUMOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES: UM NOVO OLHAR SOBRE A IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO**

Para que o orçamento público seja, de fato, um instrumento de participação política, é preciso que reflita as escolhas do Poder Legislativo em sua missão representativa da sociedade. Nesse sentido, à primeira vista, o instituto das emendas parlamentares apresenta-se como um instrumento de realização do ideário da representatividade democrática.

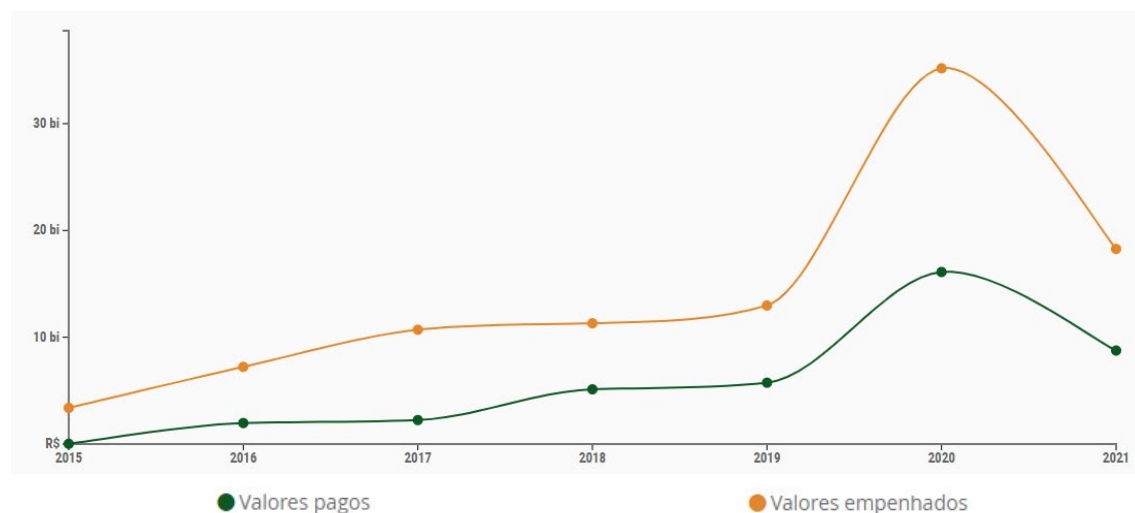
3 PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educação & Sociedade*, v. 39, p. 980-1003, 2018.

Contudo, na prática, o sistema político brasileiro encampa um presidencialismo de coalizão⁴ que excedeu na concentração de recursos e na centralização das capacidades fiscal, tributária e regulatória no âmbito do governo federal, desvirtuando o papel das emendas parlamentares para uma sequência de disfuncionalidades que impactam negativamente na qualidade do processo democrático⁵.

É de se notar que o orçamento passou a ser o epicentro das disputas entre os poderes Legislativo e Executivo, acumulando demandas e favorecendo desigualmente os grupos de interesse detentores de maior poder de influência, minando o aspecto distributivo da gestão dos recursos públicos, elevando a opacidade dos critérios de alocação e, por conseguinte, reduzindo a transparência das escolhas públicas e seus respectivos fundamentos⁶.

Trata-se de um mecanismo alocativo que vem ganhando força nos últimos anos, tornando obrigatória a execução de emendas⁷ individuais, de bancada e de relator, esta, diretamente relacionada ao que se convencionou designar “orçamento secreto” ante a falta de transparência. Atualmente, somente as emendas de comissão é que não possuem o caráter de obrigatoriedade da sua execução, o que já denota uma contradição quanto aos fundamentos de maior transparência e de participação do parlamento como instituição colegiada e representativa da diversidade e dos múltiplos interesses da sociedade⁸.

Figura 1: Evolução histórica da execução das despesas para emendas parlamentares



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal⁹.

4 A expressão “presidencialismo de coalizão” foi cunhada por Sérgio Abranches, ainda na década de 1980, designando, originariamente, um instrumento legítimo de partilha do poder governamental lastreado pelo consenso programático e principiológico, que integra o processo histórico das democracias em nível mundial. Entretanto, a coalizão tem sido estigmatizada, especialmente no Brasil, em razão do fenômeno da corrupção, passando a ser confundida com o “toma lá dá cá” e trocas espúrias de favores entre o governo e os grupos de interesses clientelistas (ABRANCHES, 2018).

5 PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n. 2, 2002.

6 ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

7 Vale lembrar que há quatro tipos de emendas parlamentares: individual, de bancada, de comissão e de relator. Fonte disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_relator. Acesso em: 16 de out. 2021.

8 É oportuno rememorar que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos anões do orçamento, levada a efeito nos anos de 1993 e 1994, identificou como elemento central do esquema de aprovação de emendas para influenciar favorecimentos em licitações, o mecanismo de emenda do relator, cujo processamento se dava sem qualquer transparência (PRAÇA, 2011).

9 Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2021>. Acesso em: 13 de out. 2021.

A figura 1 mostra um significativo aumento de valores empenhados e pagos no exercício de 2020, a título de emendas parlamentares. Importa indagar como esse patamar de emendas parlamentares nas despesas discricionárias afeta a governança orçamentária. Uma análise sistêmica dessa influência deve considerar que há, também, impactos nos ciclos das políticas públicas, já que o ciclo orçamentário tem interface com o ciclo das políticas públicas e da gestão.

Ao acomodar um amplo número de emendas parlamentares, a garantia da funcionalidade da execução orçamentária pelo Executivo conta com uma lógica de contingenciamento cuja instrumentalidade passa a estar nos fins de manutenção das coalizões, e não no equilíbrio e na realização das demandas sociais prioritárias.

Vale lembrar que o ciclo orçamentário disposto no art. 166 da Constituição Federal de 1988, vem sofrendo alterações significativas, desde a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 e, mais recentemente, pela EC nº 100/2019:

[...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo**, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#) (grifo nosso)

§ 12. **A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal**, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#) (grifo nosso).

A Emenda Constitucional nº 100/2019, mas recentemente, alterou o art. 165 da Constituição Federal:

Art. 165 ...

§ 10. **A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.** (grifo nosso)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

A questão reacende o debate em torno do caráter autorizativo ou impositivo da LOA¹⁰. A doutrina tradicional do direito financeiro, antes mesmo da promulgação da Lei nº 4.320/64¹¹ (recepcionada pela Constituição Federal com *status* de Lei Complementar), chegava a classificar as despesas em fixas (ordinárias) e variáveis (extraordinárias) com base no amparo legal¹², aproximando-se de uma qualificação mais atual, que diferencia despesas obrigatórias e discricionárias, respectivamente.

A despeito da nomenclatura classificatória a ser utilizada, o que ocorre, na prática, é a inexecução de parte significativa dos créditos autorizados pelo Legislativo (LOA), elevando a tensão entre os poderes, ante o risco de conversão da discricionariedade administrativa em arbitrariedade. A origem do orçamento impositivo no Brasil repousa, justamente, na tensão entre os poderes Executivo e Legislativo, provocada pelo distanciamento entre o planejamento e a execução do orçamento, transformando as emendas parlamentares em moeda de barganha política, promovendo uma nítida desarmonia no sistema republicano de freios e contrapesos.

Nessa dinâmica, o Poder Judiciário passa a ter um papel moderador, atuando quando demandado para solucionar conflitos. O exemplo mais recente da judicialização da política orçamentária deu-se nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854-DF¹³, com o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal no sentido da suspensão da execução das emendas de relator ante a falta de transparência, de equidade alocativa, além da fragmentação dos recursos públicos, do déficit informacional para fins de *accountability*, entre outras razões de fato e direito enunciadas no conteúdo decisório da medida cautelar proferida em 05 de novembro de 2021.

Aqui se impõe uma reflexão: o aumento da participação do Legislativo na fase da execução orçamentária¹⁴, ao seu turno, não seria uma forma paliativa de remediar e não enfrentar a essência do problema: o distanciamento entre as agendas de planejamento e de execução do orçamento? Uma proposta de reforma orçamentária, nesse sentido, deve perpassar o resgate do princípio republicano, reintroduzindo a supremacia do interesse público como norte das políticas públicas, da gestão

10 PINTO, Éilda Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

11 BRASIL. 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 11 de nov. 2021.

12 BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 17. ed. rev. e atual. por Hugo B. M. Segundo. Rio de Janeiro: GEN; Forense; Bilac Pinto Editores, 2010.

13 Fonte disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=476088&ori=1>. Acesso em: 10 de nov. 2021.

14 Nos Estados Unidos, a figura do *rescission* veio como resposta ao crescente contingenciamento de dotações orçamentárias pelo então presidente Richard Nixon, razão pela qual, em 1974, editou-se o denominado *Impoundment Control Act*, impondo a avaliação e a autorização prévias pelo Parlamento estadunidense, acerca do cancelamento ou do contingenciamento de dotações a requerimento do governo.

financeira dos recursos e da governança orçamentária, sob pena de reincidência das práticas corrosivas da qualidade da democracia.

2.2. VINCULAÇÕES E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA: RELAÇÕES DE FORÇA E TRANSPARÊNCIA

Sob a perspectiva gerencial, o debate acerca da rigidez orçamentária suscita uma reflexão sobre o papel das vinculações constitucionais como potenciais “inibidores da eficácia alocativa”¹⁵, uma vez que não permitiriam o remanejamento de investimento entre os setores segundo uma lógica macroeconômica. Ressaltar a importância da qualidade do gasto público passa a ser o argumento que renova o discurso favorável à ampla discricionariedade do gestor público para libertá-lo desse “engessamento”, já que a mera fixação de percentuais de despesa não assegura a qualidade do gasto.

Mais uma vez, o debate permanece na superficialidade dos efeitos, passando ao largo de um aprofundamento analítico baseado na identificação diagnóstica de causas. De fato, há consenso de que a qualidade do gasto é essencial para a materialização das políticas públicas em resultados mensuráveis por indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Contudo, em um país como o Brasil, onde as desigualdades socioeconômicas são persistentes, como não assegurar a destinação de patamar mínimo da arrecadação para funções prioritárias como educação e saúde? O simples argumento de que há outras demandas sociais, como moradia, não resolve a questão.

Analogamente às políticas afirmativas, que se justificam para promover equidade e justiça social, o processo orçamentário deve refletir esse mesmo ideário enquanto persistir o que se pode denominar “estado de coisas inconstitucional”, demandando a fixação de um “mínimo existencial”¹⁶. Para Daniel Sarmento¹⁷:

O princípio da dignidade da pessoa humana compreende o direito de acesso às necessidades materiais básicas de vida – o direito ao mínimo existencial –, que, na nossa ordem constitucional, constitui um piso para a justiça social, mas não um teto para a atuação estatal voltada à promoção da igualdade material e dos direitos sociais. A garantia do mínimo existencial é pressuposto para o pleno exercício das liberdades civis e da democracia, mas se justifica por razões autônomas, que independem desses objetivos.

A regra de ouro é um preceito constitucional segundo o qual não se admite que despesas correntes (custeio), de natureza continuada, sejam realizadas mediante operações de crédito. Em recente artigo escrito para jornal de grande circulação¹⁸,

15 NUNES, André et al. A desvinculação de receitas como alternativa às dificuldades impostas pelas vinculações orçamentárias no Brasil. *Universitas*, n. 21, 2017, p. 153.

16 Na década de 1970, Rawls (1971) escreveu sua obra seminal, intitulada “Uma teoria de justiça”, gravando a expressão “mínimo existencial” para conferir racionalidade e conteúdo material aos princípios de justiça. Apesar das críticas e das reformulações realizadas pelo próprio autor, posteriormente, trata-se de uma expressão cujo conteúdo semântico, ainda que polissêmico, conduz a uma ideia primordial de dignidade da pessoa humana como um valor ex ante na formulação de políticas públicas.

17 SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016, p. 1679.

18 Reportagem exibida no Jornal Valor Econômico, em 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/01/29/andre-lara-resende-vale-tudo-pelo-equilibrio-fiscal.ghtml>. Acesso em: 15 de out. de 2021.

o economista André Lara Resende destaca que o endividamento do Estado deve se propor a movimentar a economia em uma perspectiva macro, convidando a uma atitude reflexiva acerca da lógica macroeconômica.

Para tal, relembra que a década de 1990 teria sido marcada pelo bem-sucedido esforço de estabilização da inflação instalada no Brasil de forma crônica. O medo do retorno da hiperinflação, desde então, teria pautado a agenda da denominada “política macroeconômica hegemônica”, que preconiza o equilíbrio orçamentário a qualquer custo como prova do efetivo exercício da responsabilidade fiscal.

Castro et al.¹⁹ mencionam a vulnerabilidade dos gastos sociais nos períodos de crise, resultante de uma tensão fiscal que se estabelece, de um lado, no sentido da manutenção da estabilização monetária, e de outro, no sentido da efetivação de uma agenda que garanta os direitos fundamentais.

Por outro lado, a complexidade do arranjo normativo fiscal não tem sido suficiente para garantir políticas públicas destinadas a reduzir o déficit de efetividade do acesso e fruição dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, situação que se faz notar ante a crescente judicialização das políticas públicas nas áreas da saúde e da educação²⁰.

Uma análise mais acurada sobre o ordenamento das prioridades no orçamento público descortina uma lógica de manutenção e naturalização das desigualdades como resultado de um jogo de forças e interesses que não leva em conta o bem comum e o genuíno interesse público. Piketty²¹ chega a afirmar que:

a história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos.

A pandemia, vista como um processo de convulsão social, reafirma a necessidade de ampliação da capacidade do Estado, e não a sua retirada de cena ou redução de sua atuação²².

2.3. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Outro aspecto que pode constituir um risco à higidez do processo orçamentário, sob a dimensão da transparência, é a sua característica excessivamente detalhada e marcadamente analítica. Uma breve análise estatística combinatória dos diversos tipos de classificadores das despesas (quadro de detalhamento das despesas)

19 CASTRO, Jorge Abrahão et al.. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: IPEA, 2008. Texto para discussão, n. 1324.

20 PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

21 PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Intrínseca: edição digital, 2014, p. 529.

22 COMPARATO, Fábio et al. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. **Consultor Jurídico**, v. 27, p. 35-72, 2016.

descritos no Projeto de Lei Orçamentária do governo federal para 2022 (LOA 2022), resulta em nada menos do que 14.352 linhas programáticas²³. Esse desdobramento do orçamento em um uma infinidade de níveis de planejamento mascara a demonstração da efetiva entrega de bens e serviços para a sociedade.

Não se queira sinalizar, com isso, um abandono do princípio da especialização (especificação) do orçamento, segundo o qual a receita e a despesa devem ser apresentadas de modo discriminado, demonstrando-se a origem e a forma de aplicação dos recursos públicos. A crítica está no excesso de detalhamento que inviabiliza a compreensão e macula, por conseguinte, os princípios da transparência e da publicidade, criando-se uma espécie de “novílingua orçamentária”²⁴.

Ao relacionar a perspectiva gerencialista com o propósito da gestão das finanças públicas, Schick (2013) identifica quatro conjuntos de critérios extraídos das boas práticas em matéria de transparência fiscal²⁵, que podem ser assim sintetizados: clareza na definição de funções e responsabilidades; abertura e clareza dos processos orçamentários (elaboração, execução, monitoramento e avaliação); publicidade das informações (acesso e compreensão) e assecuração da sua integridade (garantia dos aspectos qualitativos da informação orçamentário-financeira).

Tais pilares devem nortear a lógica dos processos orçamentários no sentido da realização dos objetivos das organizações que integram o setor público e da salvaguarda de seus ativos²⁶.

Na esteira de uma análise histórica da modelagem do pacto federativo no Brasil, é preciso compreender de que modo a crise do Estado de Bem-Estar Social colocaram em xeque a dimensão assistencialista do papel do Estado²⁷, especialmente as políticas prioritárias protetivas da criança e do adolescente. O que se nota, desde os anos 1970, é o crescimento da dívida pública, o abuso dos instrumentos de concessão de benefícios fiscais e consequentes renúncias de receitas em um cenário de recessão econômica, entre outros fatores que vêm impactando na governança orçamentária.

Em um contexto de maior demanda por políticas públicas que visem reduzir as desigualdades sociais, a tríade do planejamento orçamentário (PPA-LDO-LOA) corre um sério risco de se reduzir a um mero protocolo de intenções, cujo conteúdo programático se dispõe a contingenciamentos e inexecuções parciais que minam as expectativas de realização dos direitos fundamentais²⁸.

23 Cf. trabalho apresentado por Marcio Luiz de Albuquerque Oliveira, na Primeira Semana Orçamentária do TCU, evento realizado em 06 de out. de 2021: Painel 3 - Emendas Parlamentares e seus Impactos no Orçamento Público. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3GTZPQ4qQXs&t=6193s>. Acesso em: 13 de out. 2021.

24 REZENDE, Fernando. **Em busca do tempo perdido: é preciso buscar o fio da meada para desembaraçar o novo fiscal**. Editora FGV, 2016, p. 70.

25 Para maior detalhamento, consultar Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>. Acesso em 15 de out. 2021.

26 CUNHA, Armando et al. **O processo orçamentário ea vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

27 TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na constituição. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V, 2008.

28 ARRETCHE, Marta et al. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Moreira, M. C. R., Carvalho, M. do C. B. de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

Tal dinâmica perversa, aliada à redução do horizonte temporal das políticas públicas cuja materialidade se expressa – ou deveria se expressar – nos orçamentos públicos republicanos, têm o condão de reduzir a vitalidade democrática e, conseqüentemente, a qualidade do financiamento das ações governamentais²⁹.

Os reflexos das discontinuidades e da fragilidade das programações orçamentárias em nível macro refletem-se nos contextos organizacionais, uma vez que as políticas públicas são implementadas, em última instância, pelos profissionais de linha de frente, cuja gestão vincula-se às unidades organizacionais orçamentárias. As rupturas nos ciclos orçamentários e o dilema fiscal vivenciado pelos estados e municípios à luz de um cenário de baixa previsibilidade e incertezas, ao seu turno, reduzem a qualidade do financiamento das ações governamentais.

No campo da governança orçamentária, segundo análise comparativa realizada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mesmo em países mais ricos e desenvolvidos, nota-se a necessidade de promover reformas orçamentárias que envolvem diferentes dimensões de responsabilização dos gestores: por desempenho, pelos custos e pelos resultados³⁰. Esse aspecto tridimensional da responsabilização, no campo do controle das ações governamentais, nem sempre é sopesado de modo interdependente e de acordo com as condições fáticas que condicionam ou justificam as escolhas dos gestores, no curso da execução financeira do orçamento³¹.

3. A POLÍTICA DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, *caput*, resguarda os direitos da criança e do adolescente com “absoluta prioridade”³², o que leva à condução do processo orçamentário, por todos os entes federativos, no sentido do planejamento de ações governamentais que visem materializá-los, resguardada a devida margem de discricionariedade³³.

Em 2015, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) expediu a Resolução nº 28³⁴, prevendo a melhoria dos investimentos nos direitos da criança pelos Estados-membros. Entre outros aspectos, o documento enfatiza a importância da transparência ativa (sem necessidade de requerimento pelo cidadão ou outra parte interessada) dos processos orçamentários, de tal modo que

29 REZENDE e CUNHA, 2013.

30 **OECD**. Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management. Paris: OECD, 1995, p. 48.

31 Nesse sentido, vale destacar as alterações promovidas pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, na Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em especial o seu art. 22, segundo o qual, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 07 de nov. 2021.

32 O art. 4º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança prevê que os Estados devem utilizar ao máximo os recursos disponíveis com vistas à implementação das medidas necessárias à efetivação dos direitos da criança. (Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20.11.1989 e ratificada pelo Brasil em 24.09.1990). Fonte disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/crianca.htm>. Acesso em: 16 de mai. 2022.

33 CALMON, Paulo. Orçamento público no Brasil democrático. In Leonardo A. & Fátima A. (Orgs.). **Reforma política no Brasil** (pp. 207/211). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

34 Fonte disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1793.html>. Acesso em: 16 de mai. 2022.

o público-alvo das políticas assistenciais (criança) seja capaz de compreender tanto a peça orçamentária quanto as prestações de contas decorrentes de sua execução na facticidade das ações implementadas.

Uma das diretrizes das políticas públicas destinadas à infância e juventude, no Brasil, é a municipalização do atendimento, cabendo à União o papel de coordenação junto aos demais entes da federação, aos quais se incumbe a sua execução. Nesse sentido, as transferências intergovernamentais têm um papel importante na promoção da equidade na provisão de bens e serviços e na redistribuição de recursos, considerando os desafios do federalismo fiscal em face da heterogeneidade regional³⁵.

A ideia de um orçamento temático dialoga com a necessidade de se conferir maior visibilidade aos conteúdos programáticos fragmentados nas peças orçamentárias. Nesse sentido, partindo de um método de análise e monitoramento dos gastos públicos direcionados a crianças e adolescentes, a Fundação Abrinq³⁶ desenvolveu o que se convencionou denominar metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Trata-se de um instrumento de planejamento e controle, com metodologia própria, que permite organizar e estruturar o conjunto de programas, ações e atividades, presente no orçamento público, destinado ao tema da promoção e desenvolvimento da criança e do adolescente, sob três eixos estratégicos: saúde, educação e assistência social³⁷.

Inspirado nessa metodologia, o Ministério Público do Estado do Paraná e o Centro Marista de Defesa da Infância, em parceria, desenvolveram uma plataforma digital de consulta e acompanhamento da destinação e da execução dos recursos públicos relacionados direta e/ou indiretamente às ações de desenvolvimento da criança e do adolescente, nos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios. Os dados que guarnecem o sistema de informações são provenientes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), assegurando-lhe confiabilidade.

A análise do desempenho das políticas da criança e do adolescente perpassa o acompanhamento e do monitoramento das ações governamentais materializadas no nível de cumprimento das respectivas metas físicas detalhadas no OCA. Sem um esforço de avaliação ampliada, o planejamento torna-se ineficaz, desconectado dos conteúdos programáticos e de seus desdobramentos em projetos e atividades. Ao promover a transparência e o controle social, a metodologia OCA traduz e simplifica a complexidade da linguagem orçamentária, fomentando o viés participativo do processo democrático.

O caso do ERJ: desafios da realidade orçamentária

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), o Projeto de Lei nº 305/2019³⁸, ao dispor sobre a execução e a publicação de relatórios relativos a cada uma das fases

35 REZENDE, Fernando. Os Desafios do Federalismo Fiscal. In: Rezende, F. (Org.) **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

36 Para informações mais detalhadas, consultar: <https://www.fadc.org.br/taxonomy/term/oca>.

37 Conselho Nacional do Ministério Público. Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente. Brasília: CNMP, 2020.

38 O PL originou a Lei Estadual nº 8.727/2020. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/805291458/lei-8727-20-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 11 de nov. 2021.

do OCA, apresentou a seguinte justificativa para a formalização de um orçamento temático em uma área prioritária:

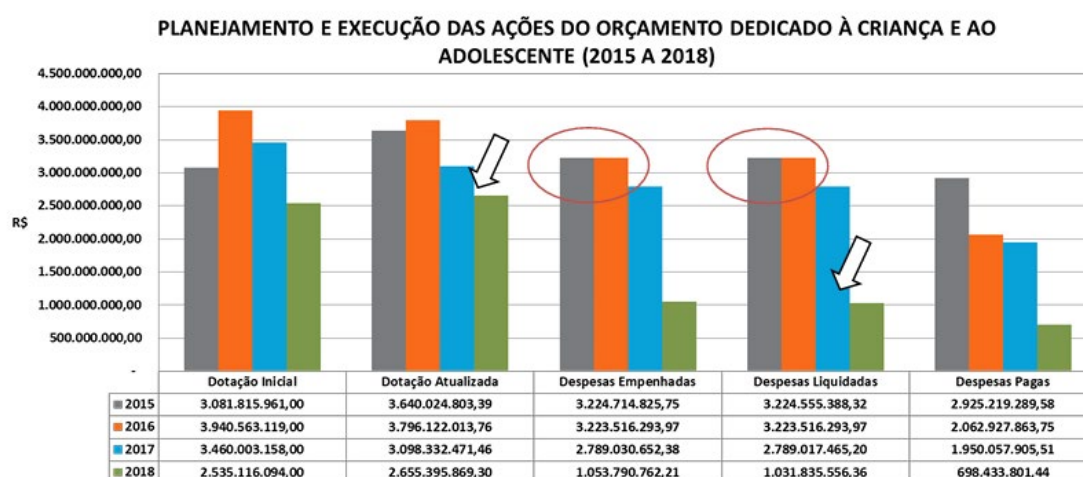
A elaboração e execução do orçamento público estão submetidas a inúmeras exigências técnico-legais que dificultam o amplo acesso à informação. Com vistas em amenizar os obstáculos que distanciam o entendimento desse processo pela população, a criação de orçamentos temáticos, como o caso do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), tem por objetivo facilitar o acesso e a compreensão da informação pública. Além disso, o OCA permite a identificação direta dos compromissos de políticas públicas assumidos, bem como o seu desempenho.

Com a efetivação desse Projeto de Lei, faz-se possível a superação das barreiras formais que distanciam a informação orçamentária do público, favorecendo a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal.

A aprovação da respectiva lei pelo parlamento fluminense baseou-se em um estudo feito pelo Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (LOPP/MPRJ)³⁹, tendo por objetivo analisar a execução orçamentária de ações destinadas à implementação de políticas públicas relativas à proteção da criança e do adolescente (ERJ), durante o período de 2015 a 2018. Constatou-se, entre outras disfunções, a falta de conexão entre os conteúdos programáticos planejados e aqueles efetivamente realizados.

Verificou-se ainda, na ocasião, que apesar do aumento no quantitativo de programas destinados à assistência da criança e do adolescente, houve queda das despesas realizadas e pagas no exercício. No comparativo das dotações previstas e despesas realizadas, é possível visualizar as seguintes discrepâncias:

Figura 2: Comparativo planejamento x execução



Fonte: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro⁴⁰.

39 O relatório abrangeu o período anterior à edição do PPA (2016-2019), então vigente, partindo de 2015 e seguindo até setembro de 2018, para cada uma das Unidades Orçamentárias (UO) envolvidas, tomando por base as informações inseridas no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Estado do Rio de Janeiro (Siafe-Rio). Fonte disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/67619>. Acesso em: 28 de out. 2021.

40 Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. A (in)execução das políticas públicas infanto-juvenis no Estado do Rio de Janeiro (2015 a 2018). Rio de Janeiro: Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas, 2019, p. 26. Recuperado de: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/67619>.

A figura 2 mostra a redução da dotação orçamentária em 2018, além da acentuada queda do volume de despesas liquidadas (ações executadas) naquele exercício. Por outro lado, a discrepância entre a despesa empenhada e liquidada tem impacto na execução orçamentária dos exercícios subsequentes, na medida em que a diferença passa a integrar a rubrica dos Restos a Pagar processados⁴¹.

Cumprir destacar que os sucessivos acúmulos de Restos a Pagar (processados e não processados) ampliam a cronologia do orçamento, acumulando um passivo que tanto sufoca o passado quanto ofusca o futuro⁴². No caso das políticas protetivas da criança e do adolescente, esse cenário de comprometimento das ações estratégicas é ainda mais preocupante, agravado pela pulverização de dotações orçamentárias para a realização de conteúdos programáticos que se perdem na trajetória da sua execução.

Nesse sentido, Cunha e Otero⁴³ ressaltam a importância da compreensão do conjunto de funções⁴⁴ inerentes ao processo orçamentário, partindo de duas ideias: que tais funções, na dinâmica do ciclo orçamentário, estão em constante tensão e que “[...] assumem importâncias diferenciadas em distintos momentos da realidade do macro-orçamento no setor público e da trajetória organizacional”⁴⁵.

Um olhar sistêmico sobre o OCA permite identificar a importância dos planos de aplicação elaborados pelos Conselhos estaduais e municipais, como produtos de uma etapa de planejamento com base no diagnóstico das demandas mais próximas das carências locais e regionais. Nesse sentido, devem estar diretamente conectados à “mensuração da programação”, componente de um sistema orçamentário concebido sob o viés de desempenho⁴⁶.

Os programas de trabalho, projetos e atividades detalhados no orçamento dependem das condições arrecadatórias para o implemento das ações organizacionais na rubrica (finalidade) específica. O conhecimento preditivo das condições de possibilidade da execução orçamentária, associado ao detalhamento quantitativo das metas físicas a serem alcançadas em cada exercício financeiro, conferem exequibilidade e viabilidade à peça orçamentária, estreitando a sua vinculação ao ciclo da política pública, em especial a avaliação por desempenho.

Assim, um orçamento genuinamente temático, com metodologia própria de aferição alocativa e monitoramento, seria capaz de aproximar o planejamento

41 É comum, por decreto exarado pelo Poder Executivo, que as despesas inscritas em RP não-processados (não liquidadas no exercício) sejam canceladas ao final do exercício financeiro, persistindo o montante correspondente à despesa liquidada, que gera a obrigação de pagar, pelo Estado.

42 REZENDE, 2016.

43 CUNHA, Armando e OTERO, Roberto Bevilacqua. As funções do processo orçamentário nas organizações: um quadro de referência para interpretação da realidade e para as transformações necessárias. In: CUNHA, Armando et al. (Org.) **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

44 Segundo os autores, o processo orçamentário deve cumprir seis funções: (1) promover conexão entre a organização e o sistema maior; (2) sustentar capacidade de antecipação; (3) transformar propósitos em objetivos e ações concretas; (4) alcançar congruência organizacional; (5) garantir capacidade de reação e (6) servir de base para avaliação do desempenho organizacional (CUNHA e OTERO, 2019, p. 146).

45 CUNHA, Armando et al. **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. Rio de Janeiro: FGV, 2019, p. 146.

46 CUNHA, Armando. **As reformas da gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro**. In MADUREIRA, César e ASENSIO, Maria (eds.). INA Editora, 2013, p. 23.

orçamentário de sua execução financeira, dada a sua característica de transversalidade e manutenção da coesão ao longo de sua execução. Por outro lado, os processos orçamentários concebidos em nível organizacional (por unidade gestora ou orçamentária), estariam mais suscetíveis a riscos de disfunções, tais como falta de conexão entre a unidade organizacional e o sistema maior e incongruência organizacional.

O fomento ao controle social da arrecadação e dos gastos públicos é uma função estatal diretamente ligada à transparência, assim como promover a garantir a vinculação do orçamento às políticas públicas. Por outro lado, a participação da sociedade no processo de elaboração da peça orçamentária depende de uma atuação engajada dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, em todos os níveis da federação.

Ao deixar de executar ações programadas, decorrentes de uma pactuação com a própria sociedade por meio dos compromissos programáticos assumidos, o governo mina a confiança do cidadão contribuinte, promovendo o seu distanciamento político e conseqüente desinteresse pela peça orçamentária como instrumento de planejamento⁴⁷.

Com o novo regime fiscal estabelecido no âmbito da União, por força da Emenda Constitucional nº 95/2016, definiu-se um teto para as despesas primárias, novamente, sob o discurso genérico da austeridade fiscal. Os efeitos desse regime são percebidos nos estados e municípios, em especial na política pública de financiamento da educação e em outras funções de governo, ante a desafetação tributária e a redução do custeio. O efeito cascata da contenção de gastos em políticas sociais já se faz evidente nos regimes de recuperação fiscal dos estados e Distrito Federal (DF), reduzindo-se o espaço fiscal para as prioridades nos orçamentos estaduais e municipais⁴⁸.

Diante de um legado de crise e incertezas, agravadas pela pandemia de Covid-19, o desafio para o ERJ, em 2022, será o de executar o Plano de Recuperação Fiscal (PRF), em processo de elaboração no âmbito do Poder Executivo Estadual, em cumprimento à contrapartida estabelecida no Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), instituído pela Lei Complementar n. 178, de 13 de janeiro de 2021⁴⁹.

O caso do ERJ confirma, portanto, algumas das distorções mencionadas neste trabalho, em especial: (1) a falta de aderência entre o planejado e executado no processo orçamentário; (2) a opacidade dos conteúdos programáticos estabelecidos na LOA.

47 REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando **A Reforma Esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

48 BASSI, C. D. M. Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública. Brasília: Ipea (No. 2407). Texto para Discussão, 2018.

49 Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-178-de-13-de-janeiro-de-2021-298911357>. Acesso em: 08 de nov. 2021.

4. O PAPEL DO CONTROLE NA DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA

Novos paradigmas da Administração Pública demandam novas modelagens de controle. Até os anos 1980, a função precípua dos Tribunais de Contas (TC) restringia-se à verificação da conformidade dos atos de gestão com a lei. A Constituição Federal de 1988 e as consequentes mutações axiológicas dos institutos do Direito Administrativo, elevaram à condição de valores republicanos, princípios como: transparência, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. O uso dos recursos públicos, portanto, mais do que estar em conformidade com a lei, deve refletir uma *accountability* responsiva às demandas da sociedade⁵⁰.

Parte significativa da doutrina do Direito Administrativo vem apontando uma sobrecarga de controle sobre a gestão pública, como resultado de esforços descoordenados para garantir a responsabilização de agentes públicos, deixando-se de levar em consideração o custo de oportunidade (eficiência) do controle. Nesse sentido, destacam-se: Moreira Neto⁵¹, Aragão e Marques⁵²; Zymler⁵³; Binenbojm⁵⁴; Voronoff⁵⁵; Sundfeld⁵⁶ e Ferraz⁵⁷.

Sob um discurso de promoção da segurança jurídica e eficiência do controle, a Lei nº 13.655/18 promoveu alterações substanciais na Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ampliando o debate acerca da efetividade do uso de instrumentos sancionatórios da conduta dos agentes públicos, de natureza meramente retributiva (sanção automática pelo descumprimento da lei), frente à complexidade e aos desafios enfrentados na contemporaneidade do cenário da Nova Gestão Pública⁵⁸.

Por outro lado, compatibilizar o controle consensual da Administração Pública com os paradigmas tradicionais do Direito Administrativo, especialmente o da indisponibilidade do interesse público e o da legalidade, pressupõe cautela e aprofundamento da análise. Nesse sentido, autores como Gabardo⁵⁹, Pietro e Ribeiro⁶⁰, Mello⁶¹ e Medauar⁶² reforçam uma chave de leitura mais tradicional sobre os princípios republicanos que regem a Administração Pública, possibilitando um contraponto aos argumentos que denotam maiores fluidez e flexibilidade interpretativas do Direito Público.

50 CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, 2017.

51 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006.

52 ARAGÃO, A. dos S. & Marques N., F.de A. **Direito Administrativo e Seus Novos Paradigmas**. (3 ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

53 ZYMLER, Benjamim. **Direito administrativo e controle**. 3a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

54 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

55 VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

56 SUNDFELD, Carlos Ary. **Direito administrativo para céticos**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

57 FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed., 2020.

58 POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity. **Oxford University Press**, 2017.

59 GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 95-130, 2019.

60 PIETRO, M. S. Z. D., & RIBEIRO, C. V. A. (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

61 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

62 MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Nesse contexto de flexibilização de princípios como o da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, especialmente na última década, os Tribunais de Contas (TC) vêm adotando a figura do Termo de Ajuste de Gestão (TAG)⁶³, compromisso firmado entre o órgão de controle (controlador) e os administradores públicos (controlados) com vistas à adoção de medidas corretivas para regularização de situações em desconformidade com a lei, suspendendo-se a aplicação automática de sanção administrativa pelo seu descumprimento. Nesse sentido, Moreira Neto⁶⁴ chega a afirmar que:

(...) o mérito da escolha discricionária, uma vez que vier a ser determinado pelo administrador, tido como a expressão integrada da legitimidade, não mais pode ser apreciado sob o crivo da legalidade estrita, mas apenas sob os aspectos parciais de realidade e de razoabilidade.

A utilização de meios alternativos voltados para a garantia dos resultados esperados a partir da aplicação das normas de Direito e implementação das políticas públicas passa a ser uma estratégia de controle que permite assegurar um processo orçamentário mais consentâneo à realidade financeira que se impõe no curso da execução orçamentária.

Tal perspectiva do controle vem se intensificando nas últimas duas décadas com a adoção de procedimentos de fiscalização e controle que buscam avaliar os resultados e o desempenho da gestão pública, a exemplo das auditorias governamentais de natureza operacional⁶⁵, além da crescente normatização e manejo do TAG no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros.

Diante desse cenário de crise, recrudescida pela pandemia de Covid-19, a priorização da tempestividade das ações de controle perpassa o acompanhamento da implementação de políticas públicas tais como o OCA, conferindo-se aos gestores a possibilidade de pactuarem, com os órgãos de controle, um conjunto de ações que objetivem solucionar os problemas identificados, dentro de um prazo razoável consensuado entre as partes.

Esse “engajamento” para a realização de um interesse reciprocamente bem compreendido⁶⁶ constitui a base comunicativa a ser estabelecida entre controlado e controlador diante de uma situação concreta, que demanda algo além do automatismo sancionatório diante de um descumprimento de norma positiva.

63 Em pesquisa aos sítios oficiais dos 33 TC brasileiros, é possível verificar que pelos menos 18 tribunais já promoveram a regulamentação do TAG. São eles: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE); Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM); Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT); Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO); Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO); Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR); Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN); Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC); Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE); Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS); Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG); Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO); Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA); Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ); Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO); Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA).

64 MOREIRA NETO, 2006, p. 300.

65 Conceitua-se auditoria operacional como o “exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”. Fonte: Instituto Rui Barbosa, Normas de Auditoria do Setor Público - NBASP 3000. Recuperado de: <https://irbcontas.org.br/nbasp/>.

66 O texto faz remissão à célebre definição de interesse público como o “interesse bem compreendido”, cunhada no século XIX por Tocqueville (2004).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se faz política pública sem planejamento orçamentário adequado, tampouco a qualidade dos gastos deduz-se a partir, exclusivamente, do dispêndio empreendido para a entrega de bens e serviços à população. O Orçamento Público é um instrumento de gestão que reflete, antes de tudo, a tensão entre os poderes republicanos, em especial o Legislativo e o Executivo.

O resgate da vitalidade democrática do OP como instrumento republicano de eficácia e de efetividade das políticas públicas requer não só maior aproximação com a sociedade, com a observância do princípio da transparência, mas também um olhar sistêmico sobre os níveis de aderência entre a execução e o planejamento, ampliando-se o horizonte temporal das políticas públicas para além de do limite de um exercício financeiro.

Em grande medida, as distorções que se verificam no processo orçamentário brasileiro decorrem da fragilidade ou mesmo da ausência de um diagnóstico detalhado de problemas, como norte do planejamento e eleição dos conteúdos programáticos desdobrados na peça orçamentária, que de fictícia não tem – ou pelo menos não deveria ter – nada.

As distorções no processo orçamentário, evidenciadas no exemplo da execução da política de proteção à criança e à adolescência no ERJ, reforçam o papel do controle social como legítimo instrumento de efetividade das políticas prioritárias previstas na Carta Maior. Nesse sentido, a metodologia OCA, como exemplo de orçamento temático, é uma aposta na efetividade de uma política pública prioritária, por meio da transparência e do fomento ao controle social, pilares da democracia em seu viés mais participativo.

Por outro lado, ao agregarem instrumentos de controle consensual da gestão pública, os TC promovem um giro pragmático-reflexivo nas suas ações fiscalizatórias, promovendo o acompanhamento mais tempestivo da implementação das políticas públicas e aproximando a execução orçamentária dos conteúdos programáticos planejados. Tais iniciativas reverberam o ideário republicano da máxima efetivação dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AFONSO, José Roberto – Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law** (EJL), vol. 17, nº 1, p.19-28, jan-abr 2016.

ARAGÃO, A. dos S. & Marques N., F.de A. **Direito Administrativo e Seus Novos Paradigmas**. (3 ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARRETCHE, Marta et al. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Moreira, M. C. R., Carvalho, M. do C. B. de. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

BASSI, C. D. M. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública**. Brasília: Ipea (No. 2407). Texto para Discussão, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atual. por Hugo B. M. Segundo. Rio de Janeiro: GEN; Forense; Bilac Pinto Editores, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 11 de nov. 2021.

CALMON, Paulo. **Orçamento público no Brasil democrático**. In Leonardo A. & Fátima A. (Orgs.), Reforma política no Brasil (pp. 207/211). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão et al.. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: **IPEA**, 2008. Texto para discussão, n. 1324.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, 2017.

COMPARATO, Fábio et al. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. **Consultor Jurídico**, v. 27, p. 35-72, 2016.

Conselho Nacional do Ministério Público. Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente. Brasília: **CNMP**, 2020.

CUNHA, Armando. **As reformas da gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro**. In MADUREIRA, César e ASENSIO, Maria (eds.). *Handbook de Administração Pública*. INA Editora, 2013.

CUNHA, Armando et al. **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

CUNHA, Armando e OTERO, Roberto Bevilacqua. As funções do processo orçamentário nas organizações: um quadro de referência para interpretação da realidade e para as transformações necessárias. In: CUNHA, Armando et al. (Org.) **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed., 2020.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 95-130, 2019.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **A (in)execução das políticas públicas infanto-juvenis no Estado do Rio de Janeiro (2015 a 2018)**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas, 2019. Recuperado de: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/67619>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006.

NUNES, André et al. A desvinculação de receitas como alternativa às dificuldades impostas pelas vinculações orçamentárias no Brasil. **Universitas**, n. 21, 2017.

OECD. **Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management**. Paris: OECD, 1995.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, n. 2, 2002.

PIETRO, M. S. Z. D., RIBEIRO, C. V. A. (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Intrínseca: edição digital, 2014.

PINTO, Élida Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, 2006.

_____. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão Barros. **Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”**. Educação & Sociedade, v. 39, p. 980-1003, 2018.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity. **Oxford University Press**, 2017.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, p. 137-162, 2011.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (Org.). **A Reforma Esquecida. Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

_____. **A Reforma Esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; e OTERO, Bevilacqua, Informação de Custos e Qualidade do Gasto Público: Lições da Experiência Internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, jul./ago. 2010, p.959 -992.

REZENDE, Fernando. **Os Desafios do Federalismo Fiscal**. In: Rezende, F.. (Org.). Desafios do Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

_____. **Em busca do tempo perdido: é preciso buscar o fio da meada para desembaraçar o novo fiscal**. Editora FGV, 2016.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

SCHICK, Allen. Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms, In CANGIANO, Marco; CURRISTINE, Tereza and LAZARE, Michel (eds.). **Public Financial Management and its Emerging Architecture**: International Monetary Fund, 2013, p.21 – 78.

SUNDFELD, Carlos Ary. **Direito administrativo para céticos**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na constituição**. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V, 2008.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ZYMLER, Benjamim. **Direito administrativo e controle**. 3a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.