

Qualidade na Despesa Pública: Precisamos de uma Nova Lei ?

Cristiane Leitão dos Santos Botelho

Graduada em Ciências

Contábeis-UFC

Assessora Técnica do Tribunal de Contas
em Gabinete de conselheiro (TCE-CE)

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a necessidade de um novo marco regulatório que priorize o aumento da qualidade da despesa pública. Pretende-se mostrar os mecanismos que regem a Despesa Pública, seus aspectos jurídicos e políticos, que constituem pontos indispensáveis para uma política fiscal e social eficiente. Destacando seus diversos conceitos doutrinários a classificação das Despesas Pública e alguns comentários a Lei nº 4.320/64, que, ainda, rege os mecanismos para elaboração e controle dos orçamentos e balanços. Por fim, serão enfocados alguns aspectos do Projeto de Lei do Senado nº 229/2009 de autoria do Senador Tasso Jereissati, com vistas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, orçamento e controle no setor público brasileiro.

Palavras-chave: Despesa Pública; Lei nº 4320/64; Lei de Qualidade Fiscal; PLS nº 229/2009.

1. Introdução

Sempre houve a necessidade do Estado manter a máquina administrativa, de maneira eficiente, para que este exerça a função de protetor do interesse coletivo. A necessidade de arrecadar, de gastar e gerir o Orçamento Público, de acordo com as normas legais, são condições essenciais para a satisfação das necessidades sociais.

A carga tributária no Brasil está em torno de 35 por cento do Produto Interno Bruto (PIB), e o país precisa enfrentar enormes desafios no tocante à educação, saúde, habitação e infraestrutura. Como alcançar essas metas? A bem da verdade, gasta-se mais do que se arrecada, constituindo este fato um dos maiores problemas brasileiros nos diversos setores de governo. Por exemplo, em 2009, o Banco Central (BC) calculou que o setor público consolidado encerrou o ano com déficit nominal (Necessidades de Financiamento do Setor Público) de R\$ 104,622 bilhões, resultado equivalente a 3,34%

do Produto Interno Bruto (PIB), soma de todos os bens e serviços produzidos no país.

Se o governo não pode se dar ao luxo de aumentar os impostos para a população, tem de atacar por outro lado no aumento da qualidade dos gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido um instrumento importante no tocante ao equilíbrio das contas públicas. Entretanto, é preciso avançar em instrumentos que possam priorizar a eficiência dos gastos públicos.

Aos Tribunais de Contas cabe o papel de fiscalizar e informar a Administração Pública a correta aplicação desses recursos, para que sejam aplicados da melhor forma possível, visando o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

A Lei nº 4.320/64, de 17 de março de 1964, representou a primeira reforma na elaboração e controle dos gastos públicos, pois introduziu um modelo de orçamento voltado para o controle, a gerência dos meios e a transparência na efetivação dos recursos públicos.

As modificações processuais ocorridas após a Constituição Federal de 1988 deixaram diversos aspectos da Lei nº 4.320/64 defasados. E o art. 165 da Carta Magna prevê a elaboração de uma lei complementar para

“dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Algumas propostas no Congresso Nacional estão tramitando com esse objetivo. É o caso do Projeto de Lei do Senado PLS nº 229/2009 e seus apensos 175/2009 e 248/2009 todos visando a atender ao disposto nos termos do § 9º, art. 165 da Constituição Federal.

Este artigo é composto de cinco seções, além da introdução. Aborda-se na segunda seção os diversos conceitos e a classificação

da despesa pública. Na terceira seção, apresentamos os aspectos políticos e jurídicos da despesa, Na quarta, aborda-se a despesa sob a ótica da Lei nº 4.320/64 e na última seção apresentamos o projeto de Lei do Senado nº 229/2009.

2. Alguns Conceitos e a Classificação das Despesas Públicas

No estudo das Despesas Públicas é fundamental o conhecimento das várias concepções referentes aos conceitos clássicos, doutrinários, econômico, jurídico e político.

Para Baleeiro, Aliomar (1996, p. 73), a Despesa Pública pode ser definida em dois conceitos:

Aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.

Pode ocorrer a deturpação dos fins acima definidos pelo autor, sem proveito para o serviço público. O imposto, nesse caso, serve não só para pagar o serviço do estado como também seus erros, tais como a ineficiência e os dispêndios indevidos.

Em seu Manual de Ciência das Finanças, Veiga Filho aduz:

Despesa Pública é o uso efetivo que o Estado faz de seus bens e recursos para ocorrer às necessidades morais e materiais da vida civil e política.

Desta forma, a despesa nesse sentido é parte integrante do orçamento, ou seja, encontram-se classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções do governo.

Da Silva, L. (1991, p.98), por sua vez, aponta que as despesas públicas são

Os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência dos contratos ou outros instrumentos.

Deodato, Alberto (1965, p. 64) definiu da seguinte forma:

É o gasto da riqueza pública autorizado pelo poder competente, com o fim de ocorrer a uma necessidade pública com pessoal, material, subvenções, serviços da dívida pública e etc.

Soledade, Fernando Tadeu (1991, p. 78) destaca:

A despesa pública, em seu sentido mais amplo compreende a totalidade das saídas financeiras que ocorrem nas entidades públicas.

O tributarista Kiyoshi Harada (1999, p. 43), em sua obra de Direito Financeiro e Tributário, dispõe que

É a parte do orçamento, representando portanto, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das diversas atribuições da Administração (...) é a utilização, pelo agente público competente, de recursos financeiros previstos na dotação orçamentária para atendimento de determinada obrigação a cargo da Administração, mediante a observância da técnica da Ciência da Administração, o que envolve o prévio empenho da verba respectiva.

2.1 Classificação da Despesa Pública

Faz-se necessário que busquemos estabelecer as diversas classificações da despesa pública, pois há divergências doutrinárias quanto a sua classificação.

Segundo Valdecir Pascoal (2005, p.62), a despesa pública pode ser classificada em dois grandes grupos:

Orçamentária: é a despesa que decorre da lei orçamentária e dos créditos adicionais. Deve obedecer a todas as regras pertinentes ao processa-

mento da despesa; tais como licitação, empenho, liquidação e etc.

Extraorçamentária: correspondem as despesas que não vêm consignadas na lei do orçamento ou em créditos adicionais e compreende diversas saídas de numerário resultantes do levantamento de depósitos, cauções, pagamentos de restos a pagar, consignações, resgate de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), bem como todos os outros valores que se apresentem de forma transitória. São valores que anteriormente ingressaram nos cofres públicos a títulos das receitas extraordinárias. A sua efetivação se forma menos burocrática do que as despesas orçamentárias.

Já Araújo, Inaldo e Arruda, Daniel (2006, 110) assim se expressam:

Em contabilidade, a despesa é conceituada como o consumo de um bem ou serviço, que, direta ou indiretamente, contribui para a geração de receitas. Ela se refere à redução do ativo sem correspondente redução do passivo.

. financeira: desembolso de recursos voltados para o custeio da máquina pública, bem como para investimentos públicos, que são denominados de gastos de capital.

. econômica: gasto ou promessa de gasto de recursos em função da realização de serviços que visam atender às finalidades constitucionais do Estado.

No viés de Aguiar, Afonso Gomes (1999, pág. 87), o conceito de Despesa Pública tem sido encarado sob dois aspectos, um de caráter financeiro e outro de natureza econômica:

Em sentido financeiro, Despesa Pública é o dispêndio realizado por ente público, dependendo ou não de autorização orçamentária, da qual re-

sulte decréscimo ou simples permuta de bem patrimonial. Enluvado neste entendimento, tanto será Despesa Pública a aquisição de um veículo quanto o gasto realizado com aquisição de material de consumo ou com pagamento de prestação de serviço.

Em serviço econômico, só constitui Despesa Pública, aquela cuja saída do dinheiro dos cofres estatais resulte, obrigatoriamente, em redução do patrimônio da entidade que realiza o gasto. O exemplo dado acima, referente a aquisição do veículo não é receita, posto que só afeta o patrimônio qualitativamente, sem decorrência, portanto, de seu decréscimo. Em relação ao pagamento de prestação de serviço, é despesa, eis que provoca diminuição de patrimônio, isto é, afeta-o quantitativamente para menor.

Ante o exposto, vimos que a despesa pública representa o gasto ou as previsões de gastos, autorizados pela autoridade competente, cujo objetivo deve estar voltado a atender as necessidades sociais de maneira eficaz e eficiente, previstas na Lei de Orçamento devendo ser elaboradas em conformidades com o Plano Plurianual de Investimentos, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Aspectos Políticos e Jurídicos da Despesa Pública

O Estado obedece a critérios políticos quando institui o processo de serviços públicos para satisfação das necessidades públicas, por meio de dispêndios efetuados para a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa, isto é, a aquisição de bens e serviços para consecução desse fim, a satisfação das necessidades públicas.

O princípio da máxima vantagem social constitui uma das regras racionais que deveria inspirar os gestores (governantes), o cálculo na escolha do objeto da despesa, o que trará maior benefício à coletividade. Porém, nem sempre isso ocorre nas decisões dos órgãos

de governo. A escolha do objetivo da despesa pública envolve um ato político, que se funda nas ideias e interesses revelados dos grupos que detêm o poder.

Baleiro, Aliomar (1996, p.73) cita três causas de crescimento real da despesa pública, constatando que é crescente a extensão da rede de serviços públicos, motivando maior destinação das rendas à satisfação destas necessidades:

- a) o incremento da capacidade econômica do homem contemporâneo, sobretudo devido ao aperfeiçoamento da técnica de produção;
- b) a elevação do nível político, moral e cultural das massas sob o influxo de ideias-forças, que levam os indivíduos a exigir e a conceder mais ampla e eficaz expansão dos serviços públicos;
- c) as guerras, que de lutas entre grupos armados, restritos, assumiram o caráter de aplicação total das forças econômicas e morais, humanas, enfim, do país na sorte do conflito.

Por certo, é que a política social do governo deve estar voltada àqueles que realmente necessitam de ajuda para sair da condição de pobreza, priorizar programas políticos eficazes que beneficiem as gerações presentes e futuras. Assim, aumentar a eficiência do gasto público é necessário para que o país possa obter maior crescimento econômico, maior renda, diminuindo assim as imensas desigualdades sociais.

Segundo Velloso, Raul (2006, pág. 134),

De acordo com especialistas em questões relacionadas à distribuição de renda e pobreza, isso é possível, tendo em vista que o gasto social no Brasil não atende aos mais pobres. Por isso, uma reforma dos programas atuais permitiria que se obtivesse, simultaneamente, redução de despesa (ou o estancamento do atual ritmo de crescimento) e redução da pobreza.

É importante registrar que a vontade política, deve obedecer ao que está expresso nas leis orçamentárias, principalmente no Plano Plurianual - PPA, mediante o qual os dirigentes estatais definem suas prioridades governamentais, estabelecendo as áreas, onde serão efetuados os gastos públicos visando sempre a correta aplicação dos recursos às necessidades públicas.

4. As Despesas sob a Ótica da Lei nº 4.320/64

Pode-se dizer que a Lei nº 4.320/64 caracterizou a primeira reforma na elaboração e controle dos gastos públicos, pois introduziu um modelo de orçamento voltado para o controle, a gerência dos meios e a transparência.

Esta Lei, ao longo dos seus 45 anos de vigência, tem disciplinado as normas gerais de orientação para elaboração dos orçamentos e balanços públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios com o objetivo de ordenar, fiscalizar o controle dos atos da administração no que tange à gestão financeira e patrimonial.

De fato, as modificações processuais ocorridas após a Constituição Federal de 1988 deixaram diversos aspectos da Lei nº 4.320/64 desatualizados; o contexto financeiro mundial mudou. A Lei nº 4.320/64 tem sido complementada pela redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

Vejamos o pensamento de diversos estudiosos do assunto:

Segundo Afonso Gomes Aguiar (1999, p.36) foi uma grande virtude da Lei nº 4320/64

(...) unir a técnica contábil à técnica jurídica, submetendo, de modo obrigatório, os atos e fatos administrativos da gestão financeira e patrimonial a vigilância dos registros contábeis, para fins de controle por parte dos órgãos encarregados da fiscalização.

Em Comentários à Lei nº 4.320, os autores aduzem que, quanto ao art. 1º da Lei 4320/04

(...) a Lei nº 4320/64 se mantém atual quando estabelece a padronização de procedimentos para as atividades de contabilidade e finanças para o setor público.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Ceará trata do assunto por meio do art. 16, incisos I e II, art. 28, § 1º e 2º, inciso II.

Ressalte-se, também, que o Código de Contabilidade do Estado do Ceará, Lei nº 9.809/73, propôs adequar as normas gerais contidas na Lei nº 4.320/64 à realidade estadual.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 previu no art. 165, § 9º, a criação de uma Lei Complementar, que tratasse do exercício financeiro, a vigência, os prazos, a organização, elaboração, implementação, controle e avaliação do PPA, da LDO, da LOA.

Até o presente momento esta Lei Complementar não está em vigor e continua a se utilizar a Lei 4.320/64, porém, esta, quanto às necessidades atuais da administração pública está desatualizada.

Segundo os economistas Lima, Edilberto Pontes e Miranda, Rogério Boueri (2006, pág. 369)

É importante substituir a Lei nº 4.320/64 por outra legislação mais atualizada para normatizar a contabilidade pública. Em especial, deve-se conciliar o conceito de superávit primário com a contabilidade em regime de competência e normatizar o uso dos “restos a pagar” para coibir a distorção, hoje existente, de se acumular “restos a pagar” ao longo dos anos como medida de controle de despesas na boca do caixa.

Quanto ao controle dos gastos públicos a Lei nº 4.320/64 contribuiu para que o processo orçamentário evoluísse, pois passou a ser peça fundamental para a gerência dos meios da Administração e não apenas instrumento para propiciar a verificação da probidade da administração.

Entretanto, a preocupação com a qualidade, a quantidade dos gastos públicos e a necessidade de se avaliar as metas e os resultados

da administração pública exigem uma nova Lei que complemente o papel de controle exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. O Projeto de Lei do Senado nº 229/2009

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 229/09, que propõe medidas impactantes voltadas para a qualidade da gestão fiscal.

Esta Lei Complementar vem em atendimento ao art. 165, § 9º da Constituição Federal, estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (LRF) a fim de fortalecer a gestão fiscal.

Atualmente tramitam em conjunto no Senado três projetos (PLS 229, 175 e 248 de 2009) que pretendem revogar a Lei nº 4320/64 e alterar a Administração Financeira dos órgãos públicos, que se aprovados darão origem a Lei de Qualidade Fiscal.

Temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) responsável pelo controle fiscal, que dita as normas do que o gestor pode ou não fazer, o que deve cumprir para obter o equilíbrio fiscal das contas públicas.

A nova Lei apresenta novas propostas para garantir o gasto público quanto à transparência, gestão e controle.

O relator da matéria, Senador Arthur Virgílio, quanto ao PLS nº 229 /2009 de autoria do Senador Tasso Jereissati, destacou no seu parecer:

O autor esclarece que o cerne da proposta é o reforço da responsabilidade na gestão das finanças públicas, compreendendo os processos de planejamento e orçamento, e a gestão financeira, contábil e patrimonial da administração pública. Propõe, assim, a adoção do regime responsável de elaboração e apreciação do orçamento público, promovendo mudanças importantes, desde a abrangência das três leis (plano, diretrizes e orçamento) que integram o ciclo de gestão finan-

ceira do país até o processo de votação e definição do Poder Legislativo”.

O Substitutivo do Senador Arthur Virgílio ao PLS 229/2009 e seus apensos definem os objetivos da Administração Pública de acordo com as prioridades.

Segundo o economista José Roberto Afonso, em entrevista ao Portal Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil assegura,

A Proposta de Lei de Responsabilidade de Orçamentária e Qualidade Fiscal reforça, complementa e aperfeiçoa a LRF. Não há a menor flexibilização, nenhum recuo, por mínimo que seja, na austeridade que a Lei de Responsabilidade Fiscal, veio a implantar no país.

O PLS nº 229/2009 representa um grande avanço para as finanças públicas, pois complementa a LRF integrando as fases do ciclo orçamentário e estabelecendo regras para áreas como planejamento, controle e execução financeira.

O art. 5º do Capítulo I das Disposições Gerais permitirá maior transparência no acesso às informações, proporcionando a todo cidadão o acesso às informações, além de poder participar, representantes de entidades sociais, do processo de planejamento.

Do processo de planejamento será dada ampla divulgação à sociedade mediante:

I- realização de audiências públicas pela comissão legislativa encarregada de examinar e de dar parecer sobre projetos de lei de planejamento, ouvindo autoridades de outros Poderes, bem como representantes de entidades da sociedade, durante a discussão do projeto de lei;

II- publicação e distribuição, pelo Poder Executivo, de síntese da mencionada Lei, bem como dos relatórios de avaliação correspondente, em linguagem clara e acessível a todo cidadão.

Quanto ao controle e à avaliação, o art. 104 assim dispõe:

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades a que se refere o art. 1º, §§ 1º e 2º, desta Lei Complementar, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, será exercida pelo Poder Legislativo de cada ente da Federação, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno definido nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal.

Quanto ao Orçamento, o substitutivo inova quando normatiza que o Plano Plurianual de governo deverá coincidir com o plano de governo do candidato eleito quando apresentado na campanha. O PPA passará a ser um documento político pois refletirá o plano de governo do candidato eleito.

Art. 6º. O PPA constitui instrumento de planejamento para fins desta Lei Complementar e para tal considerará o plano de governo do candidato eleito Chefe do Poder Executivo.

Comentários Finais

O PLS nº 229 representa um grande avanço para as finanças públicas do país, pois substitui a Lei nº 4320/64 e complementa a Lei de Responsabilidade Fiscal na medida em que orienta toda a gestão pública, do planejamento ao controle para a obtenção dos resultados.

A Lei de Qualidade Fiscal inova na responsabilidade fiscal, na qualidade dos gastos e na elaboração e controle orçamentários. O projeto mudará todo o processo de planejamento e execução orçamentária do país.

Esta Lei pretende conferir tratamento igual as três esferas de governo, quanto a qualidade dos gastos. Um dos principais pontos será a obrigatoriedade de apresentação de um relatório da adminis-

tração; o governo terá que explicar o que fez, para que fez, abrindo espaço para sua avaliação e controle.

A Lei de Qualidade Fiscal destina-se a ser um grande avanço principalmente na busca do aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos, sem perder o foco no controle e na transparência.

Diante do exposto é que se pode afirmar que a aprovação dessa Lei é fundamental para a melhoria da gestão das finanças públicas no País.

Referências

AGUIAR, A. G. **A Lei 4.320 comentada ao alcance de todos**. 2^o Edição. UFC -Casa José de Alencar: Programa Editorial, 1999.

ARAÚJO, I. e ARRUDA, D. **Contabilidade Pública – da teoria à prática**. 3^a tiragem. Editora Saraiva, 2006.

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15 Edição. Atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14^o edição revisada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1996.

DEODATO, A. **Manual de Ciência das Finanças**. 7^o Edição. São Paulo: Saraiva, 1961.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 5a. Edição. São Paulo: Atlas, 1999.

MENDES, M. (Org). **Gasto Público Eficiente. Proposta para o desenvolvimento do Brasil**. Instituto Braudel e Editora TOP BOOKS, 2006.

PASCOAL, V. **Direito Financeiro e Controle Externo** - série Impetus. 3º Tiragem. Editora Campos, 2005.

Revista do TCE. Minas Gerais: Rona Editora Gráfica, 2010.

VEIGA FILHO, J. P. da. **Manual de Ciência das Finanças.** 4º Edição. São Paulo.

ARAÚJO, I. e Arruda, D. **Contabilidade Pública – da teoria à prática.** 3ª tiragem. Editora Saraiva, 2006 .