



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

# Estudo Técnico n.º 2/07

---

**CUSTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - CONTROLE DE  
GASTOS OBRIGATÓRIOS CONTINUADOS**

**Eber Zoehler Santa Helena**

---

**Março / 2007** Internet: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>

e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

## Índice

|                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                | <b>3</b>  |
| <b>CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – GERAÇÃO DE GASTOS PÚBLICOS</b> | <b>3</b>  |
| Os gastos públicos                                               | 3         |
| Categorias de gastos públicos                                    | 4         |
| Criação de obrigação legal para o Estado                         | 5         |
| Mecanismos de controle dos gastos obrigatórios continuados       | 7         |
| Controle de gastos obrigatórios continuados no direito comparado | 10        |
| Alternativas: gastos obrigatórios e o processo orçamentário      | 11        |
| <b>CONCLUSÕES</b>                                                | <b>13</b> |
| <b>Referências Bibliográficas</b>                                | <b>14</b> |

## INTRODUÇÃO

As despesas obrigatórias continuadas, como conceituado no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 2000, não param de crescer absoluta e relativamente: em 2004 representavam 87,4% , em 2005, atingiam 88,1% e agora em 2006 chegam a 89% do total dos gastos primários do Governo federal <sup>1</sup>. Destaque para os gastos com benefícios previdenciários/assistenciais e com pessoal, que representam mais de ½ das receitas correntes líquidas da União. Tais números significam que 9/10 dos gastos primários federais não passam pelo processo orçamentário tradicional, não estando submetidos à avaliação periódica que o orçamento anual exige das denominadas despesas discricionárias, sendo meramente cancelados pela lei orçamentária, visto já terem sido criados por legislação permanente ou fixados pelas LDOs.

O modelo da LRF para controle dos gastos obrigatórios continuados exige a migração de um controle genérico, com limites amplos, para o regime da compensação puntual e específica, verificável caso a caso, com a imediata compensação pela redução de despesas permanentes ou aumento de receitas permanentes. Todavia, esse modelo não vem sendo observado, inclusive pelo próprio Poder Executivo, em tese, guardião do Tesouro. Tal modelo tem-se mostrado difícil de implementação pelas naturais resistências dos beneficiados pelo *status quo*, dificultando a redução de despesas vinculadas ou aumento de receitas no mesmo diploma legal.

## CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – GERAÇÃO DE GASTOS PÚBLICOS

### Os gastos públicos

O Estado é o maior consumidor de riquezas e serviços no mundo civilizado, quando comparado a agentes privados. Para suprir as necessidades coletivas, presta serviços públicos por seus servidores ou delegatários, mantendo patrimônio. Econômico é seu processo de prestação de serviços, seus fins e meios, políticos.

Os "preços" dos bens públicos fornecidos pelo Estado não se vinculam ao mercado, não sendo motivo de avaliação individual do benefício que

trazem, nem se submetendo às leis da concorrência. Seus serviços e bens são impostos de forma coativa, independente do interesse ou uso pelo indivíduo.

Suas prioridades não dependem necessariamente da existência ou não de demanda de mercado (ex. rodovias). Logo, à atividade financeira do estado, não se aplicam diretamente as leis do mercado, como na atividade financeira privada. O processo político se sobrepõe ao sistema de mercado.

### **Categorias de gastos públicos**

Hoje não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas, como ressalta Marcos Nóbrega <sup>2</sup> ao analisar a LRF e o princípio do equilíbrio. Essa equação ótima passa não só pelo processo orçamentário, mas adentra o processo legislativo ordinário, em cuja gestação originam-se gastos que impactam o orçamento e as finanças públicas como um todo.

Aliomar Baleeiro <sup>3</sup>, já nos idos de 50, assinalava a profunda distinção dos gastos fixos e dos variáveis, hoje obrigatórios e discricionários, sendo os primeiros incontornáveis pelo processo orçamentário, por se tratarem de atos vinculados, obrigando todos os Poderes, sob pena de crime de responsabilidade. Já as despesas variáveis, como simples autorizações, destituídas de amparo em lei, facultam a ação do Executivo até o limite previsto. São créditos limitativos e não imperativos, não gerando direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar. Funda sua opinião na circunstância de ser, para ele, o orçamento mero ato-condição e não lei. A discussão continua, agora sob a ótica se deve ser o orçamento impositivo ou, como o atual, autorizativo.

Assim, o processo orçamentário deve observar os compromissos assumidos pelo Estado por intermédio da legislação ordinária, como relações estatutárias e contratuais com seus servidores, a assunção de obrigações no âmbito do sistema financeiro (juros e amortização) ou decorrentes de

---

<sup>1</sup> Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar à Proposta Orçamentária para 2006. [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/com\\_dstaqs\\_1.asp?id=5967&link=index/mista/orca/c\\_orca.asp](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/com_dstaqs_1.asp?id=5967&link=index/mista/orca/c_orca.asp). p. 18. acessado em 10.04.2006

<sup>2</sup> NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira. 2002, p. 32.

<sup>3</sup> BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. Rio de Janeiro: Forense. 1968, p. 426.

decisões judiciais (precatórios), dentre outros. Tais eventos são despesas obrigatórias, ao lado das ditas discricionárias, de cunho tipicamente orçamentário, como os investimentos. Os gastos públicos são também classificados em financeiros: amortização e encargos da dívida, juros e financiamentos; e não-financeiros ou primários: como os dispêndios com pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, custeio da administração e investimentos. O resultado primário é encontrado da equação entre receitas primárias e despesas primárias.

A relevância dos valores veiculados pela legislação permanente pode ser aquilatada pelo PL 5.845/2005, que reestrutura as carreiras do Poder Judiciário da União e que possui o declarado impacto financeiro de R\$ 4,9 bilhões. O Conselho Nacional de Justiça, em seu parecer, estima em R\$ 5,7 bilhões, ou seja, superior a todos os investimentos pagos no exercício de 2005 pela União. O real impacto financeiro do PL, só a efetiva implantação das folhas de pagamento dirá. Detalhe, hoje esse PL não possui qualquer dos requisitos exigidos pelo art. 169 da Constituição, ou seja, autorização na LDO ou dotação orçamentária.

### **Criação de obrigação legal para o Estado**

Inúmeras vezes, o caráter imperativo da norma há de ser perscrutado minudentemente. Para Maria Helena Diniz <sup>4</sup> a norma jurídica é imperativa porque prescreve as condutas devidas e os comportamentos proibidos e, por outro lado, é autorizante, uma vez que permite ao lesado pela sua violação exigir o seu cumprimento, a reparação do dano causado ou ainda a reposição das coisas ao estado anterior.

O caráter de cogência da norma apresenta nuances materiais e temporais. Sob esse prisma, há de se analisar o grau de cogência de leis autorizativas em matéria de finanças públicas, com as que autorizam o Poder Executivo a criar entidades, como universidades federais, instituir regiões de desenvolvimento integrado.

O fator tempo nos traz o dilema de como tratar a exigência de dotação orçamentária e de autorização prévia na LDO, nesse caso para os gastos com pessoal por força do art. 169 da Constituição. Como sabido, as dotações orçamentárias e autorizações são anuais, já a tramitação de projetos de lei

---

<sup>4</sup> DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 378.

por vezes se eterniza. Desse modo, ainda que o PL originariamente, quando de seu envio ao Congresso Nacional, tivesse dotação própria e autorização para o gasto vindouro, no exercício quando se dá seu exame de adequação orçamentária e financeira pode não mais existir essa dotação na lei orçamentária. Tal hiato temporal em parte se justifica pelo exame de mérito preceder o de adequação. Fica a pergunta: deve o exame de adequação ser realizado antes da tramitação ou ao seu findar?

Exemplo de mitigação da obrigatoriedade da norma está na fixação de limite temporal para torná-la temporária. Nesse sentido, a LDO/2006, Lei nº 11.178, de 20.09.05, art. 99, § 3º, inovadoramente, determina que a legislação a ser aprovada em 2006, ao prever renúncia de receitas, deve ter limite máximo de vigência por 5 anos.

Por outro lado, normas financeiras podem também ver sua eficácia postergada. José Ascensão <sup>5</sup> afirma que, em Portugal, leis fiscais tem sido tornadas inaplicáveis durante decênios pela suspensão, quer esta seja originariamente por prazo ilimitado, quer por prazo limitado mas sucessivamente renovado, sem haver revogação expressa.

A obrigatoriedade do gasto público também diz respeito às caudas orçamentárias, disposições permanentes no corpo normativo temporário da lei orçamentária, possibilidade vedada expressamente pelo art. 165, § 5º da Constituição, à vinculação de receitas a gastos obrigatórios, à criação de fundos ou órgãos da administração federal e sua manutenção e à possibilidade de veto presidencial por motivo de inadequação ou incompatibilidade orçamentário-financeiro.

Se não é possível à lei orçamentária conter matéria estranha ao processo orçamentário, igualmente é incompatível com as normas financeiras constitucionais e legais a inserção em projeto de lei permanente de disposição relativa a crédito orçamentário. Tal fato não é excepcional e é encontrado com certa frequência em PLs que criam ou transformam órgãos da administração com a inserção de autorizações para remanejamento de dotações para o órgão criado pela futura lei. Ora, o órgão legislativo competente e o rito do processo orçamentário, de natureza congressual, são totalmente distintos do processo ordinário de apreciação bicameral da

---

<sup>5</sup> ASCENSÃO, José O. O Direito Introdução e Teoria Geral – Uma Perspectiva Luso-Brasileira. 7ª ed. Coimbra: Ed. Almedina, p. 285.

legislação. Essa peculiaridade é reconhecida pelo próprio texto constitucional no art. 166, § 7º.<sup>6</sup>

Identifica-se hoje frequentemente a edição de medidas provisórias criando gastos obrigatórios continuados, ainda que seja vedado constitucionalmente seu uso nas leis orçamentárias, exceto para créditos extraordinários.

### **Mecanismos de controle dos gastos obrigatórios continuados**

As despesas obrigatórias têm o seu montante potencialmente determinado por disposições legais ou constitucionais, enquanto que as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros. Essa distinção é fundamental no processo de fixação e acompanhamento do resultado primário.

A LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançado durante a execução do orçamento, e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal. O art. 9º prevê : reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e limitação de empenho (ato que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de verificação). Temos aí o denominado contingenciamento: instrumento de controle orçamentário que reduz temporária ou definitivamente o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

A limitação de empenho não pode ser aplicada a todas as ações governamentais. As despesas obrigatórias constituem valores que devem ser executados, não podendo ser reduzidos, ainda que necessária a redução geral de despesas para se alcançar o resultado primário fixado na LDO. Por força do art. 9º, § 2º, da LRF, as LDOs podem criar despesas obrigatórias para um determinado exercício, além das ações que constituem obrigação legal ou constitucional da União. Desde a Lei 9.995/00, LDO/2001, *ex vi* art. 17 da LRF, as LDOs contêm anexo com o rol de despesas obrigatórias, além das constitucionais e legais, outras que em sua origem seriam discricionárias.

Historicamente, as Constituições vêm apresentando dispositivos

---

<sup>6</sup> "Art. 166, § 7º. Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo."

voltados ao controle de gastos com pessoal ou benefícios previdenciários, a exemplo dos atuais art. 169 e art. 195, § 5º. Até a LRF, várias tentativas de controle dos gastos com pessoal foram feitas ao longo dos anos noventa com as denominadas Lei Camata I, Lei Complementar nº 82, de 27.03.1995, revogada pela Lei Camata II, Lei Complementar nº 96, de 31.05.99, e que foi revogada pela LRF, que em seu art. 19 estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Da simples fixação de limites por esfera da Federação passou-se, com a LRF, à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos, arts. 19 e 20. A LRF em seu art. 16 regula a criação de gastos no âmbito administrativo pelo gestor e no art. 17 conceitua despesa obrigatória de caráter continuado como sendo a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Ademais, o art. 17 exige que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória continuada deverão vir instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, com demonstração de que não afetarão as metas fiscais (resultado primário), e deverão ter seus efeitos financeiros compensados, seja pela redução de despesa permanente seja pelo aumento de receita permanente, mediante, neste caso, elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos. As medidas de compensação deverão integrar o ato que criou ou aumentou despesa obrigatória, o qual só entrará em vigor depois que entrarem em vigor as medidas de compensação. Nossa experiência na análise de PLs na Câmara tem verificado que raramente tais requisitos são observados, sendo os projetos aprovados sob forte pressão política.

A ausência da lei complementar sobre finanças públicas prevista no art. 165, § 9º, tem permitido às LDOs disciplinarem, e experimentarem, inúmeras alternativas de superação de impasses orçamentários e financeiros, desde há muito ultrapassando os estritos limites fixados pelo art. 165 da Constituição, cuja temática hoje é reconhecida como exemplificativa.

Assuntos vinculados de uma forma ou outra ao processo orçamentário, inclusive o exame de compatibilidade e adequação

orçamentário-financeira, foram disciplinados pelas LDOs muito antes da LRF, como pode ser visto no art. 40 da LDO/95, Lei 9082/95.

O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira realizado na Comissão de Finanças e Tributação ou pelo Plenário da Câmara dos Deputados tem, desde 1996, realizado importante tarefa de filtrar e compatibilizar a criação de gastos obrigatórios continuados veiculados pelas legislação permanente com o processo orçamentário. Aspectos desse procedimento são descritos por Vander Gontijo <sup>7</sup>.

Lamentavelmente, até o presente, não foi adotado pelo Senado Federal o procedimento em apreço, resistência essa em parte justificável pelo caráter de legislador negativo atribuído ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira. Tal característica pode ser aquilatada pelo números apresentados no Anuário Estatístico do Processo Legislativo de 2005, da Câmara dos Deputados <sup>8</sup>, onde se verifica que das 438 proposições apreciadas pela CFT, 218 (49,8%) foram rejeitadas com parecer terminativo (arquivadas) pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira. Já na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania somente 41 proposições (de 1487 apreciadas) foram declaradas inconstitucionais no mesmo período.

No âmbito jurisdicional, o Supremo Tribunal Federal tem mitigado as consequências da inobservância das normas de controle de gastos com pessoal ínsitas na Constituição. O STF tem entendido que a inexistência de dotação ou de autorização prévia, nos termos constitucionais do art. 169, § 1º, somente suspende a eficácia da norma que aumente gastos com pessoal (ADI-MC 1585/DF e ADI-MC 1428/SC).

Ademais, o STF tem declarado não serem passíveis de impugnação, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, normas que infrinjam disposições constantes de leis de diretrizes orçamentárias por se tratarem essas de normas com efeitos concretos (ADI-MC 2.535-MT e ADI-MC 2.484-DF). Gilmar Ferreira Mendes <sup>9</sup> considera não ser admissível ao intérprete constitucional afastar do controle abstrato de normas, atos aprovados sob a

---

<sup>7</sup> GONTIJO, Vander. O Exame de Adequação Orçamentária e Financeira.

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/adequacao/EST%2030%20Exame%20adequa%E7%E3o%20-%20V3.pdf>. Acessado em 10.05.06

<sup>8</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Anuário Estatístico do Processo Legislativo - 2005

<http://www2.camara.gov.br/internet/eve/anuario/index.html>, acessado em 10.05.06, p. 44.

forma de lei que não serão passíveis de controle de legitimidade pela jurisdição ordinária, por não envolverem situações subjetivas legitimadoras de tal iniciativa. Tais atos são freqüentemente autorizados pelas LDOs.

Fernando Rezende e Armando Cunha <sup>10</sup> assinalam para a necessária diferenciação da categoria dos programas de duração continuada, previstos no art. 165, I, a serem fixados pelo Plano Plurianual e os gastos obrigatórios continuados previstos no art. 17 da LRF. Ainda que mantenham semelhanças, possuem naturezas distintas em parte pelo grau de cogência.

### **Controle de gastos obrigatórios continuados no direito comparado**

Como delineado por Wéder de Oliveira <sup>11</sup>, o regime de controle fiscal pela compensação específica estatuído pela LRF mostra traços semelhantes com as regras norte-americanas do “pay-as-you-go”, ou “PAYGO”. Entretanto, o modelo geral da LRF se inspirou principalmente no exemplo neo-zelandês da Fiscal Responsibility Act.

O modelo implantado nos Estados Unidos a partir de 1990, com a edição do Budget Enforcement Act-BEA, continha um conjunto de novas regras orçamentárias e fazia parte de um pacote de medidas que visava reduzir o crescente deficit norte-americano, dentre as quais estava o processo PAYGO. Voltado para restringir futuras decisões orçamentárias do Congresso e do Presidente, o PAYGO requer que as legislações sobre receitas e despesas obrigatórias aprovadas no ano sejam, em seu conjunto, neutras quanto ao déficit orçamentário norte-americano.

Assim, lembra Robert Lee Jr. <sup>12</sup>, após 1990, os membros do Congresso conscientizaram-se de que quaisquer proposições em termos de cortes em tributos ou aumento de gastos não poderiam ser advogados sem levar em conta seus efeitos sobre o deficit global. Philip Joyce <sup>13</sup> destaca que a mesma pergunta é feita àqueles proponentes de novas despesas : “Como você compensará o impacto dessa legislação?”.Ocorre que no modelo norte-americano tal compensação não deve se dar necessariamente no projeto de

---

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição Constitucional, São Paulo: Saraiva, 1996, p. 158-159

<sup>10</sup> REZENDE, Fernando & Armando Cunha. Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 111.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Wéder de. Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal. IN: IX Prêmio Tesouro Nacional - Coletânea de Monografias. Brasília: ESAF, 2005, p. 736

<sup>12</sup> LEE JR., Robert D. & Ronald Johnson. Public Budgeting Systems. 6º ed. . Gaithersburg: An Aspen Publication, 1998, p. 242.

lei que afeta o resultado fiscal, mas no conjunto de gastos. Para Wéder de Oliveira, esse conjunto poderia ser, em nosso modelo, representado pela margem de expansão das despesas obrigatórias, apesar de reconhecer o autor que ainda não dispomos de órgãos e procedimentos especializados na estimação do impacto e quantificação dessa margem, que se faz de forma apriorística e superficial.

Nossos gastos obrigatórios continuados se assemelham aos “entitlements”, como conceituado pelo “The Congressional Budget Act”, de 1974. São autorizações, por meio de lei, para efetuar pagamentos ou destinar recursos orçamentários a qualquer pessoa ou entidade governamental. Assim, a lei fixa não o montante de gastos a serem realizados, mas as condições que devem ser preenchidas pelos interessados para poderem exigir o bem, serviço, ou transferência de recursos. Todavia, os crescentes déficits fiscais norte-americanos põem em dúvida a eficácia do sistema de controle de gastos obrigatórios lá existentes.

Como assinalado por Michel Bouvier et al<sup>14</sup>, o direito legislativo francês também tem tentado dar solução ao impasse aqui examinado, a exemplo do procedimento voltado para o estudo do “incidences budgétaires et financières des dispositions législatives et réglementaires”. Todavia, os autores reconhecem que os estudos realizados pelo Mission d’Evaluation et de Contrôle (MEC), para a verificação dos “incidentes orçamentários e financeiros”, permanecem distantes do conteúdo financeiro das decisões. A falta de resultados práticos dos trabalhos leva os autores a indagarem se é possível um real controle orçamentário na França.

### **Alternativas: gastos obrigatórios e o processo orçamentário**

A crise do petróleo de 1973 forçou o retorno ao centro das discussões de questões sobre a otimização na alocação dos recursos públicos e justiça distributiva. A concepção de justiça como equidade trazida por John Rawls implica que injustiça é apenas a desigualdade que não traz benefício para todos e funda-se em dois princípios que tem por objeto a liberdade política e a distribuição de renda e bens entre os cidadãos, cujos representantes

---

<sup>13</sup> JOYCE, Philip G. Congressional Budget Reform: The Unanticipated Implications for Federal Policy Making. Public Administration /Review, July/August 1996, Vol. 56, nº 4, p.321

<sup>14</sup> BOUVIER, M., Escalssam M.C.& Lassale J. P. Finances Publique. 7ª ed. Paris: L.G.D.J. 2004, p. 324.

devem encontrar um equilíbrio na alocação dos recursos da sociedade.<sup>15</sup>

Nos afirma André Franco Montoro <sup>16</sup> - a justiça distributiva impõe às autoridades um dever rigoroso (*debitum legale*) de dar a todos os membros da comunidade uma participação eqüitativa no bem comum, conferindo a esses o direito de exigir essa participação. O Estado, no exercício da função social, tem sua ação regulada pelos princípios da justiça distributiva. E fica a questão: será o processo orçamentário o sítio adequado para a parametrização das políticas públicas de forma a alcançar a justiça equitativa e o necessário equilíbrio das finanças públicas ?

Ao tratar do almejado equilíbrio orçamentário-financeiro, Ricardo Lobo Torres <sup>17</sup> faz várias correlações entre ética e orçamento e a questão das escolhas trágicas. A lei orçamentária anual é o instrumento que sintetiza as políticas e opta entre as suas diversas possibilidades. Com o esgotamento da ideologia da inesgotabilidade dos recursos públicos, sustentada pelos empréstimos ilimitados, firmando a convicção da escassez de recursos públicos, transferiram-se para as alocações anuais de dotações as decisões básicas das políticas sociais. Exemplo hoje do salário-mínimo, cujos valores são apreciados a cada processo orçamentário federal.

Como alternativa ao mecanismo de controle da criação de gastos obrigatórios continuados previstos na LRF, arts. 15 a 17, poder-se-ia adotar um híbrido de processo orçamentário-ordinário, atribuindo-se às comissões de orçamento, o papel de “última barreira” antes do envio à sanção do Poder Executivo ou após sua sanção, dos projetos de lei que criassem gastos. Assim, haveria algo como uma *vacatio legis* enquanto não encontrado o “espaço orçamentário” para a nova despesa. Somente após incluídos os gastos novos na lei orçamentária é que teriam as normas poder cogente de obrigar o estado. A lei só se aperfeiçoaria com a autorização para o gasto da lei orçamentária.

Tal mecanismo já existe para gastos com pessoal, art. 169 da Constituição, que exige, para a aprovação do aumento com pessoal, a prévia autorização na LDO e a correspondente dotação na lei orçamentária. Tal hiato orçamentário já vem sendo imposto em inúmeros projetos de lei de

---

<sup>15</sup> RAWLS, John. *Justiça como equidade*. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 244

<sup>8</sup> MONTORO, André F. *Introdução à Ciência do Direito*. 25ª ed. Ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 192.

<sup>17</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 1995, p. 36.

alteração de carreiras ou criação de cargos, que possuem dispositivos suspendendo a eficácia da norma enquanto não autorizada pela LDO e existir a respectiva dotação orçamentária.

Assim, não é mais apenas problema administrativo a execução de certos serviços e a entrega de determinadas prestações, senão que se transformou o orçamento no plano final de distribuição de recursos financeiros escassos e fator de justiça social.

Todavia, como ressalta Giovani Bigolin <sup>18</sup>, a exigibilidade de direitos, em especial aqueles considerados fundamentais de segunda geração, encontra limites nas forças do Erário, conforme a reserva do possível. Em lapidar aresto, o Min. Celso de Mello (RE 436.996-AgR, Rel., DJ 03/02/06) reconhece residir, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas. Revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão — por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório — mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

## **CONCLUSÕES**

Do todo, identifica-se quão complexo e pungente mostra-se para o Direito o delineamento das opções legislativas no controle e avaliação da implementação de políticas públicas por meio de normas permanentes que gerem gastos obrigatórios continuados, medidas essas que não passam pelo crivo anual do processo orçamentário.

O modelo de controle dos gastos obrigatórios continuados, como fixado pelos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, baseado na compensação na própria norma geradora do gasto, mostrou-se inadequado à nossa realidade legislativa, ensejando a busca por uma nova sistemática de controle indireto fundado em limites amplos ou seletivos, a exemplo dos gastos com pessoal, que poderiam ser aplicados também às renúncias de

receitas (gastos tributários) ou benefícios previdenciários.

### Referências Bibliográficas

ASCENSÃO, José O. **O Direito Introdução e Teoria Geral – Uma Perspectiva Luso-Brasileira**. 7ª ed. Coimbra: Ed. Almedina, 1993.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BIGOLIN, Giovani. **A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais**.

[http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/constitucional/giovani\\_bigolin.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/constitucional/giovani_bigolin.htm). acessado em 01.12.06.

BOUVIER, M., Esclassam M.C. & Lassale J. P. **Finances Publique**. 7ª ed. Paris: L.G.D.J., 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anuário Estatístico do Processo Legislativo - 2005** <http://www2.camara.gov.br/internet/eve/anuario/index.html>, acessado em 10.05.06

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Parecer Preliminar à Proposta Orçamentária para 2006**. [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/com\\_dstaqs\\_1.asp?id=5967&link=index/mista/orca/c\\_orca.asp](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/com_dstaqs_1.asp?id=5967&link=index/mista/orca/c_orca.asp). p. 18. acessado em 10.04.2006

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica : qual é o limite para o aumento do gasto público?** . Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

\_\_\_\_\_. **Economia brasileira contemporânea : (1945/2004)** / organizadores: Fábio Giambiagi ... [et al]. Rio de Janeiro : Elsevier : CampusCs, 2005.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas : teoria e prática no Brasil** / Fábio Giambiagi, Ana láudia Duarte de Além. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

GONTIJO, Vander. **O Exame de Adequação Orçamentária e Financeira**. <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/adequacao/EST%2030%20Exame%20adequa%E7%E3o%20-%20V3.pdf>. Acessado em 10.05.06

---

<sup>18</sup> BIGOLIN, Giovani. A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais. <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina>.

JOYCE, Philip G. **Congressional Budget Reform: The Unanticipated Implications for Federal Policy Making**. Public Administration: Review, July/August 1996, Vol. 56, nº 4.

LEE JR., Robert D. & Ronald Johnson. **Public Budgeting Systems**. 6ª ed. Gaithersburg: An Aspen Publication, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**, 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

MONTORO, André F. **Introdução à Ciência do Direito**. 25ª ed. Ed. Rev. dos Tribunais, 2000.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Wéder de. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal**. IN: IX Prêmio Tesouro Nacional - Coletânea de Monografias. Brasília: ESAF, 2005.

RAWLS, John. **Justiça como eqüidade**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REZENDE, Fernando & Armando Cunha. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando. Estado, orçamento e democracia : uma relação delicada e profunda. IN: **Rumos : economia & desenvolvimento para os novos tempos**, v.29, n.219, p.4-8, jan./fev. 2005. São Paulo : Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público : uma abordagem introdutória** / Flávio Riani. São Paulo : Atlas, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.