

Rholden Botelho de Queiroz

O CONTROLE DA INEXEÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Em busca da Efetivação dos Direitos Fundamentais

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2020

Copyright © 2020 by Rholden Botelho de Queiroz

Categoria: Direito Financeiro e Tributário

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer
meio ou processo, inclusive quanto às características
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

Q3c

Queiroz, Rholden Botelho de

O controle da inexecução orçamentária : em busca da efetivação dos
direitos fundamentais / Rholden Botelho de Queiroz. – Rio de Janeiro :
Lumen Juris, 2020.

316 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 249-289.

ISBN 978-65-5510-389-2

1. Direitos fundamentais. 2. Orçamento público. 3. Controle externo.
4. Objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. I. Título.

CDD 354

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Introdução.....	1
1. Sobre a (In)Compatibilidade da Execução Orçamentária no Brasil com a Constituição Federal de 1988.....	9
1.1 A controvérsia acerca do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento	9
1.2 Consequência direta do entendimento do orçamento como meramente autorizativo: a baixa execução orçamentária em investimentos públicos.....	30
1.2.1 Explicação metodológica (por que a análise da execução orçamentária dos investimentos).....	30
1.2.2 Análise dos últimos 10 anos de execução orçamentária em investimentos públicos do governo federal.....	33
1.3 Regressividade na arrecadação e nos gastos públicos	40
1.4 A conexão entre o investimento público e a promoção dos direitos fundamentais (especialmente os sociais) e dos objetivos da República.....	48
1.5 Conexão entre a promoção dos direitos fundamentais sociais e os objetivos da República.....	55
1.6 A prática orçamentária e o princípio democrático.....	57
1.7 Conclusão: a prática da execução orçamentária no Brasil é incompatível com a Constituição Federal	59
2. As Possíveis Causas do Problema da Baixa Execução Orçamentária dos Investimentos Públicos.....	65
2.1 O contingenciamento orçamentário.....	66
2.1.1 Discricionariedade ou arbitrariedade	67
2.1.2 Inevitabilidade ou deficiência no planejamento?.....	73

2.1.2.1 O jogo entre Executivo e Legislativo na aprovação e execução do orçamento — a insinceridade orçamentária	77
2.1.2.2 A compressão nos investimentos gerada pelas despesas obrigatórias: servidores ativos, previdência e dívida pública	81
2.1.2.2.1 Com o Novo Regime Fiscal (EC 95/16) o problema tende a se agravar	89
2.2 Ineficácia do gestor	96
2.3 Conclusão parcial.....	98
3. Modelos Alternativos de Execução Orçamentária.....	99
3.1 Experiências internacionais.....	100
3.1.1 Execução orçamentária no Chile.....	101
3.1.2 Execução orçamentária nos EUA	113
3.2 Propostas em discussão no Congresso Nacional.....	120
3.3 Críticas às propostas ligadas ao orçamento impositivo.....	127
3.4 Outras propostas doutrinárias	134
4. Desenho de uma Solução para o Problema: o Controle Democrático da (In)Execução Orçamentária	147
4.1 O entendimento de que o orçamento é meramente autorizativo afronta a Constituição e o orçamento totalmente impositivo é inadequado.....	148
4.2 O debate sobre a execução orçamentária e o aprofundamento da democracia.....	149
4.2.1 A importância da mediação de um órgão técnico.....	159
4.2.1.1 O design dos Tribunais de Contas os habilita para desenvolver o controle democrático da execução orçamentária?.....	167
4.2.1.2 O aparato normativo atual propicia o controle efetivo e democrático da execução orçamentária?.....	192

4.2.1.2.1 Parecer prévio e julgamento das contas de governo: local privilegiado para o debate público acerca da execução orçamentária.....	193
4.2.1.2.2 Mudança de paradigma nas contas de gestão: a necessária responsabilização do gestor ineficaz.....	211
4.2.1.2.3 Os relatórios resumidos de execução orçamentária e o acompanhamento concomitante do nível de execução dos investimentos (controle efetivo das razões do contingenciamento).....	214
4.2.1.2.4 A necessária análise dos resultados da gestão	223
Considerações Finais	231
Referências	249