

O DEVER DE CONTROLE DE LEGITIMIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS EM RESPEITO AO PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL



Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Doutor em Ciências Jurídicas Públicas pela Universidade do Minho/Portugal, com área de concentração em Direito Administrativo. Mestrado e Licenciatura em Fundamentos dos Direitos Constitucionais pela Universidade Federal de Alagoas/Brasil. Especialista em Direito Processual pela Faculdade de Direito de Maceió (AL)/Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (RJ)/Brasil. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais/Brasil.

A administração pública deve buscar o bom emprego dos recursos financeiros para a satisfação das necessidades coletivas. Com esse intuito, é essencial o equilíbrio dos gastos em confronto com as rendas arrecadadas, além da fixação da despesa conscienciosamente, de forma a gerar serviços ou obras de proveito geral, evitando dispêndios supérfluos e onerosos.

Na atualidade, com quase uma década de orçamentos públicos deficitários do governo central, de rolagem da dívida pública para fazer face às políticas públicas, medidas substanciais de contenção de gastos públicos precisam ser adotadas, sem que se decaia em retrocesso social e gravame deletério às próximas gerações.

Nesse estado de coisas, destaca-se o princípio da equidade intergeracional aplicável à conformação do Direito-dever da Despesa Pública. A teor desse preceito, a atuação do gestor público necessita de um olhar voltado para além do seu tempo, no qual a despesa pública deva ser planejada, avaliada e examinada de forma a privilegiar a opção por gastos que projetem necessidades e utilidades para a vida das atuais e futuras gerações.

De fato, o (res)significado do princípio está ligado a uma ótica transtemporal da atividade orçamentário-financeira governamental, ou seja, ultrapassando as fronteiras de qualquer cronologia preestabelecida, sendo relativa a todos os tempos, abrangendo as decisões atuais dos entes públicos e os seus efeitos futuros, compatibilizando-os com o cumprimento dos encargos assumidos em períodos antecedentes, sem gravar as futuras gerações de ônus para os quais não concorreram.

Em outras palavras, a geração presente não pode criar excessivo ônus com despesas atuais que comprometam a riqueza futura, tampouco a geração futura deve pagar por despesas que tenham beneficiado uma geração antecedente, impondo-se limites de uma distribuição equilibrada dos custos e benefícios.

Com base na equidade geracional, os gastos autorizados devem favorecer o progresso social e o bem-estar entre as gerações. Nessa perspectiva, a fixação da despesa não deve onerar ou manter uma conta negativa para a sociedade do futuro, sendo preciso que todos os gastos passem pelo crivo do relevante atendimento do interesse público.

Dentro da mesma acepção, há também que se fazer referência ao princípio da legitimidade do gasto público, relacionado diretamente à formulação das políticas públicas e ao dispêndio de recursos financeiros estatais, sempre na busca pelo atendimento das necessidades básicas da população (núcleo do mínimo existencial).

Certamente, os escassos recursos da coletividade devem ser empregados de maneira racional, buscando o (re)equilíbrio orçamental, a sustentabilidade financeira dos entes (superávit), a qualidade do gasto público e o melhor uso das receitas disponíveis (uso racional dos dinheiros públicos).

Recomendável fazer muito mais em termos de políticas públicas, utilizando o mesmo volume de recursos financeiros ou até mesmo reduzindo os dispêndios, sempre atento aos aspectos qualitativos e quantitativos em favor da sociedade, já tão onerada por alta carga tributária, juros altos na economia e baixa qualidade dos serviços públicos em grau de aderência às políticas públicas. A meu ver, os recursos públicos serão suficientes se forem utilizados sem desperdício ou desaproveitamento.

Apesar disso, o Brasil ainda se encontra distante das acepções fundamentais acima expostas, havendo dificuldades na administração do erário, com problemas de planejamento, desequilíbrio de contas públicas e (re)contratação de empréstimos para financiar as atividades da máquina estatal e políticas de governo, o que resulta no alto grau de (re)endividamento público a ser pago por esta e pelas futuras gerações.

Sob essa visão, o portal da transparência da administração pública federal informa que a dívida pública da União atingiu o patamar de R\$ 6 trilhões em dezembro de 2022, englobando todos os empréstimos para (re)financiar parte dos gastos do governo central não cobertos com a arrecadação de impostos. É de se verificar que o pagamento incessante dos serviços da dívida pública (principal + juros + encargos) torna o ente federativo vulnerável às oscilações das taxas de juros externa e interna.

Além desse fator, o alto valor da dívida comprime a possibilidade de investimentos públicos e de atendimento a direitos sociais prementes, cada vez mais crescentes numa sociedade plúrima e complexa como a brasileira, a pôr em xeque a sustentabilidade do direito ao futuro das próximas gerações.

Registre-se, ainda, a ocorrência de um cenário de sucessivos déficits fiscais na esfera federal¹, onde a receita primária líquida, em valores correntes, atingiu a cifra de R\$ 1.089 bilhões, em 2016; R\$ 1.155 bilhões, em 2017; R\$ 1.232 bilhões, em 2018; R\$ 1.347 bilhões, em 2019; R\$ 1.204 bilhões, em 2020; e R\$ 1.579 bilhões, em 2021; ao passo que as despesas primárias alcançaram o total de R\$ 1.630 bilhões, em 2016; R\$ 1.614 bilhões, em 2017; R\$ 1.645 bilhões, em 2018; R\$ 1.690 bilhões, em 2019; R\$ 2.216 bilhões, em 2020; e R\$ 1.694 bilhões, em 2021, concretizando saldo negativo, conforme balanços da União.

É sabido que as despesas primárias correspondem ao total de despesas, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. Assim, os gastos primários são aqueles dispêndios que possibilitam a oferta de serviços e a realização de políticas públicas em favor da sociedade, exigindo, portanto, que não haja excesso das despesas em relação às receitas, bem como a melhor destinação dos investimentos, para serem alcançados resultados de qualidade; o que ainda é um desafio frente ao crescente desalinhamento das contas nacionais.

Insta observar que as contas do governo central evoluíram de forma positiva ao longo do exercício de 2022, fechando o exercício financeiro com superávit primário de R\$ 54,1 bilhões. Esse resultado

¹ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

representou o primeiro superávit primário da administração pública federal desde 2013. Apesar da melhoria observada, a expectativa é de que o resultado primário volte a ser deficitário em 2023.

Especificamente no âmbito do Estado de Minas Gerais, o panorama das contas públicas – com indicadores de receita, despesa e dívida – também aponta para uma situação financeira bastante delicada. Uma breve análise do quadro histórico nos remete a uma crise fiscal estrutural desde 2014, que fora agravada pela forte recessão na economia brasileira, com sucessivos déficits orçamentais, provenientes, em geral, da não aderência à responsabilidade fiscal no controle dos gastos públicos.

Realmente, por ocasião do exercício de 2014, os dados contábeis divulgados no Balanço Geral do Estado apontaram para um resultado orçamentário negativo no importe de R\$ 2,16 bilhões. No exercício de 2015, houve uma expansão ainda mais expressiva do déficit, que alcançou R\$ 8,96 bilhões à época. Quanto ao ano de 2016, verificou-se um saldo negativo de R\$ 4,16 bilhões; assim como em 2017, um orçamento deficitário de R\$ 9,76 bilhões. Em 2018, o déficit no Estado de Minas Gerais foi extremamente elevado, alcançando a cifra negativa de R\$ 11,2 bilhões à época.

No que se refere ao exercício de 2019, o desequilíbrio financeiro nas contas públicas estaduais foi também desfavorável, na ordem de R\$ 8,63 bilhões negativos, considerando a receita arrecadada e a despesa empenhada. De igual modo, no exercício de 2020 houve resultado negativo, no montante de R\$ 2,86 bilhões.

Ao contrário disso, nos exercícios de 2021 e 2022, o Estado de Minas Gerais apresentou um resultado fiscal superavitário da ordem de R\$ 103,693 milhões e de R\$ 2,2 bilhões, respectivamente, bem como foram registrados avanços nos investimentos em saúde e educação. Todavia, apesar do resultado primário positivo, o Estado ainda tem sérias dificuldades financeiras com o crescente endividamento, suspensão do pagamento da dívida, déficit previdenciário e insuficiência de caixa para liquidar todas as suas despesas orçamentais.

O estoque da dívida do Estado de Minas Gerais com a União já se encontrava em R\$ 156,64 bilhões no fim de 2022. Neste particular, o elevado valor da dívida pública exerce um impacto direto sobre as finanças do Estado, com grande influência na efetivação das políticas públicas governamentais. A trajetória temerária da dívida do governo do Estado com a União representa sérios riscos para a sociedade mineira e indica um processo de fragilidade das contas públicas, caracterizada pelo crescimento dos encargos financeiros e constante negociação de programas de ajuste fiscal.

Vale lembrar, igualmente, a incapacidade dos gestores de realizar reformas estruturantes, notadamente quanto ao sistema previdenciário, que vem apresentando sucessivos déficits financeiros e atuariais no Estado de Minas Gerais.

Persiste o quadro de inscrição em “Restos a Pagar Não Processados” no âmbito do Poder Executivo estadual mineiro, com insuficiência financeira, isto é, as obrigações suplantam os recursos disponibilizados, o que leva a um crescimento reiterado da dívida flutuante. O efeito imediato dessa dinâmica é o comprometimento da prestação de serviços públicos e a oneração das gerações futuras.

Logo, é necessário introduzir na consciência coletiva a ideia do bom uso dos recursos públicos, de acordo com o que preconizam as normas gerais do Direito Financeiro dispostas na Carta Maior e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há diversas práticas e recomendações que devem ser implementadas para o ajuste dos gastos públicos e a garantia do equilíbrio de longo prazo, como a otimização da despesa pública; a redução de despesas correntes mais flexíveis; a realização de estudos prospectivos das repercussões financeiras futuras dos gastos; a busca pela sustentabilidade econômica da receita; o atendimento das metas de arrecadação; a renegociação da dívida pública; o desenvolvimento da área de inovação, tecnologia e qualidade rumo ao progresso econômico.

Em virtude dessas considerações, para fins de atendimento da equidade intergeracional – tópico central do presente artigo –, é importante aperfeiçoar o modo de efetivação do gasto público, envidando esforços pela qualidade dos investimentos e correção dos desvios, de forma a deixar um legado às próximas gerações em áreas sensíveis: saúde, educação, segurança pública, proteção ambiental, entre outras.

Sem dúvida, o dispêndio de dinheiros públicos deve guardar conformidade com os valores da vida social. Dessa forma, em uma realidade progressista, não se mostra cabível (ilegítima) a realização de despesas impróprias na esfera administrativa, tampouco aquelas contaminadas por interesses privados, que ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade.

A título exemplificativo, são irregulares a realização de despesas com almoços receptivos e coquetéis em solenidades; festividades; bandas musicais; combustível de veículos não destinados ao atendimento de demanda institucional; pagamento de multas de trânsito com caráter personalíssimo; encomendas de pareceres desnecessários ou dispensáveis; aquisição de artigos de luxo; gastos exagerados com material de consumo; despesas de viagens, hospedagem e refeição de alto custo; notas fiscais inidôneas ou com descrição genérica dos produtos e serviços; promoção pessoal em publicidade; distribuição de brindes; nepotismo; tratamento em hospitais privados; e patrocínio a times desportivos. Tais dispêndios deveriam ser impedidos, por tipificarem ato de gestão temerário, ilegítimo e antieconômico.

Por outro lado, a vigilância do bom uso das disponibilidades financeiras perpassa por variadas formas de monitoramento e controle, desde as controladorias internas dos entes estatais, passando também pelo controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, até o controle social democratizado exercido por qualquer cidadão.

Nesse ponto, não se pode perder de vista a importância da função do controle externo exercido pelos Ministérios Públicos de Contas brasileiro, especializados na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, aplicação de subvenções, renúncia de receitas e regularidade da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento e administração dos dinheiros, bens e valores públicos, bem como à fiel execução dos orçamentos e programas de governo.

Para se alcançar a proteção do erário público e garantir a probidade administrativa no emprego de bens e valores, é também necessário o estabelecimento de orientações e recomendações aos gestores, deflagração de ações de fiscalização, auditorias, instauração de tomadas de contas especial, suspensão ou invalidação de atos e editais, determinação de recomposição de perdas apuradas e aplicação de multa de caráter punitivo e pedagógico acerca de condutas valoradas negativamente sob o aspecto jurídico-financeiro. Tudo isso sem não antes esgotados os meios dialógicos e consensuais de resolução de controvérsias (sistema multiportas de acesso à Justiça).

Nessa concepção, o controle externo operante contribui para o aprimoramento dos atos de gestão e eficiência dos gastos públicos, por meio da aplicação de normas jurídicas (princípios e regras) aos casos em concreto.

Na mesma direção, é igualmente importante destacar a relevante função dos órgãos ministeriais especializados que atuam junto à Corte de Contas, no exercício de funções institucionais voltadas à defesa dos interesses públicos, do erário, da proteção do patrimônio público, das necessidades públicas coletivas relevantes à sociedade e do ordenamento jurídico brasileiro.

Outra questão relevante é a publicidade e transparência das finanças públicas, como uma espécie de fio condutor das ações de controle externo, enriquecidas em efetividade pela realização (difusa) encetada pelos concidadãos e pelas organizações civis da sociedade. Em que pese os avanços já alcançados na divulgação de informações, ainda é preciso assegurar a todos o direito de pleno conhecimento das contas públicas, incluindo a disponibilização de dados objetivos e reais sobre a execução orçamentária, o modo de aplicação dos gastos públicos e os respectivos resultados financeiros, tudo de forma simples e inteligível, superando a publicação de informações padronizadas, gráficos ou tabelas demasiadamente técnicas, muitas vezes incompreensíveis ou digitalizadas para escamotear consultas rápidas.

Diante do exposto, toda a atividade financeira pública deve ser orientada no sentido do melhor atendimento das necessidades coletivas, dentro de uma ideia de cooperação entre as gerações humanas – do passado, do presente e do futuro – na distribuição de benefícios e custos à luz do princípio da equidade intergeracional.

Não se pode olvidar que o endividamento com gastos recorrentes, dispêndios excessivos derivados de crédito irresponsável e a malversação de recursos públicos durante décadas a fio trazem consequências deletérias às presentes e futuras gerações, podendo inviabilizar a implementação de direitos fundamentais sociais básicos e constitucionalmente garantidos.

Por fim, o equilíbrio orçamentário-financeiro e a melhoria da qualidade do gasto público constituem o escopo fundamental de uma boa e responsável administração pública, focada no atendimento das demandas coletivas e das necessidades básicas dos cidadãos, devendo ser intensificada toda forma de controle para o fortalecimento e a otimização dos resultados da gestão pública, que a todos aproveitará, sem se descuidar da legitimidade de cada gasto público lançado no conjunto de leis orçamentais dos entes públicos.

A premente supressão de orçamentos públicos deficitários deve ser o mote dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, monitorado de perto pelos órgãos de controle da administração pública e dos ordenadores de despesas, a fim de se garantir o cumprimento da legitimidade da realização da despesa e o equilíbrio intergeracional.