

Este texto foi publicado no site Jus Navigandi no endereço <https://jus.com.br/artigos/31022>
Para ver outras publicações como esta, acesse <http://jus.com.br>



A PEC do orçamento impositivo

críticas à proposta em discussão no parlamento brasileiro

A PEC do orçamento impositivo: críticas à proposta em discussão no parlamento brasileiro



Fabiano de Figueirêdo Araujo

Publicado em 08/2014.

A PEC 565/2006 poderá trazer problemas de relevo no tocante ao engendramento orçamentário, incrementando ainda mais a intranquilidade governamental na execução da parcela discricionária da LOA.

1. INTRODUÇÃO.

O orçamento público é ferramenta imprescindível ao funcionamento do Estado. Esse instrumento traz em sua essência o mister de influenciar decisivamente o rumo econômico nacional. A política fiscal deriva basicamente dos meandros do orçamento.

Acerca da realidade brasileira, o orçamento acaba possuindo papel de relevo, como cediço, mercê de grande papel do Estado na atividade econômica. Sobre tal aspecto, há enorme restrição pelo fato de que a execução orçamentária, nos termos como ela foi formatada pelo Congresso Nacional, não é plenamente cumprida.

No afã de eliminar tal problemática, muitos enaltecem a necessidade de se implementar o chamado orçamento impositivo (NÓBREGA, 2013), ou seja, um orçamento que obriga o Poder Executivo a executar inteiramente a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo (LIMA, 2013).

Com o fito de atender ao desiderato, foram formatadas propostas normativas, a fim de eliminar o caráter meramente autorizativo da lei orçamentária anual (LOA). Várias propostas de leis e de emendas à Constituição foram constituídas por inúmeras fontes. Dentre tais proposições, aquela que mais se destacou foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 565/2006.

O objetivo do presente trabalho é, portanto, promover uma avaliação crítica da PEC nº 565/2006, a qual pretende implementar a execução orçamentária obrigatória das chamadas “emendas parlamentares individuais”, modificações do Projeto de LOA no âmbito do Congresso Nacional perpetradas para atender pretensões pontuais dos parlamentares.

2. BREVE DELINEAMENTO SOBRE O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.

O estudo das peculiaridades da norma orçamentária procura geralmente promover uma abordagem analítica, focando-se o âmbito da receita, delineando suas características básicas e a classificação dos ingressos, bem como se destrincham os aspectos mais importantes da despesa, com foco especial na complexa sistemática de classificação da despesa.

No presente caso, tal passo não será realizado. Com efeito, além de ampliar demasiadamente o tamanho do trabalho, não ostentaria valor prejudicial ao escopo da problemática aqui abordada, qual seja, a avaliação dos limites da discricionariedade da execução orçamentária. Definições doutrinárias de realce, quando necessárias, serão indicadas oportunamente. Sem embargo, questões preambulares devem ser apontadas.

Com efeito, é sabido que as normas orçamentárias, e em especial destaque, a lei orçamentária anual, são aprovadas pelo Congresso Nacional, após o envio do respectivo projeto de lei pela chefia do Poder Executivo. Neste intercâmbio dos dois poderes estatais, delimita-se a estimativa das receitas que darão cobertura às despesas fixadas na LOA, excluindo-se desde já o montante reservado no Anexo das Metas Fiscais (art. 4º, §1º, da LRF) como objetivo de resultado primário (PISCITELLI & TIMBÓ, 2012, p. 55).

Eis um interessante relato de como se estabelece o montante da receita orçamentária:

(...) A receita pública constitui um dos indicadores da política econômica, sendo necessário identificar o conjunto de fatores que afetam sua realização. São os chamados efeitos legislação, preço e renda, que se configuram como parâmetros fundamentais para estimativas das receitas. Além disso, as estimativas deverão ser feitas por tipo de receitas, dando os diferentes efeitos que cada um dos parâmetros mencionados produz em cada tipo de receita. Exemplo: a receita decorrente do Imposto sobre Produtos Industrializados apresenta variações especificamente associadas ao nível de atividade do que o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, que depende mais do desempenho das empresas em geral, nos seus lucros. É extremamente importante a existência de um acompanhamento para cada tipo de receita, para o cálculo de sua estimativa, porque existem vinculações e outras destinações constitucionais e legais (PISCITELLI & TIMBÓ, 2012, p. 56).

Logo após, focar-se-á o âmbito da despesa, calculando-se o montante de dispêndios obrigatórios. No âmbito da União, são qualificados como tais espécies de gastos as transferências obrigatórias constitucionais e legais, as despesas relacionadas com vencimentos e encargos sociais de pessoal, benefícios da Seguridade Social, valores decorrentes de dívidas públicas e de sentenças judiciais transitadas em julgado (PISCITELLI & TIMBÓ, 2012, p. 59).

Percebe-se, pois, que boa parte do orçamento público federal é efetivamente vinculado, de sorte que a parcela passível de discricionariedade no âmbito federal limita-se a percentual aproximado de 20% (dez por cento) do total do orçamento da União (GONTIJO, 2010), parte essa que será qualificada doravante como despesas discricionárias.

Avaliando-se a demonstração do Resultado Primário e Nominal do Governo Central no ano de 2012, extraído do Quadro 9 do Volume I da Lei Orçamentária Anual de 2013, podemos confirmar tal ilação, com base nos seguintes dados:

	Realizado 2012 R\$ milhões	Percentual
Receita Primária Total	1.060.245,00	-
Transferências a Estados e Municípios	169.937,20	16,03%
Pessoal e encargos sociais	190.641,70	17,98%
Benefícios da Seguridade Social	318.830,30	30,07%
Outras despesas obrigatórias (tais como Seguro Desemprego, Fundo Constitucional do DF, Sentenças judiciais, apoios a entes federativos, royalties etc.)	126.407,40	11,92%
Despesas discricionárias & Programa de Aceleração do Crescimento	218.651,20	20,62%
Resultado Primário (sem o Fundo Soberano)	35.777,20	3,37%

As despesas discricionárias abrangem, na prática, dispêndios relacionados com outros tipos de despesas correntes da Administração Pública, fora aquelas já citadas anteriormente que possuem naturezas vinculativas, bem como investimentos a serem empreendidos pelo Poder Público. Nessa seara, contudo, são abarcadas por: (i) gastos imprescindíveis ao funcionamento da máquina pública, tais como valores relacionados com energia elétrica ou prestação do serviço público de água, de sorte que tais despesas possuem grande inflexibilidade; (ii) alocações para custeio e investimento correspondentes a despesas mínimas que a Administração Pública deva fazer em determinados setores, tais como a educação (vide art. 212 da Constituição Federal); e (iii) vinculação de receitas a determinadas espécies de despesas, de sorte que os valores arrecadados a título de específica rubrica não podem ser empregados em outras esferas do Poder Público (a título de ilustração, pode-se citar que o encargo-legal de 20% a incidir sobre os débitos inscritos em dívida ativa da União devidamente ajuizados, previsto pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, só pode ser empregado para projetos destinados ao incentivo da arrecadação, administrativa ou judicial, de receitas inscritas como Dívida Ativa da União, à implementação, desenvolvimento e modernização de redes e sistemas de processamento de dados, no custeio de taxas, custas e emolumentos relacionados com a execução fiscal e a defesa judicial da Fazenda Nacional e sua representação em Juízo, em causas de natureza fiscal, bem assim diligências, publicações, pro labore de peritos técnicos, cf. trecho do art. 3º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988).

Dessarte, a discricionariedade para planejar o orçamento brasileiro é bem inferior ao próprio percentual indicado acima. Não há dúvida, pois, da pequena margem de manobra que a Administração Pública possui em relação à elaboração e ao processo de execução do instrumento orçamentário. É nesse pequeno espectro de atuação que o Estado brasileiro promove boa parte da sua influência no âmbito da

política fiscal, implementando as mais diversas ações de sua alçada. Desse modo, infere-se que qualquer nova tentativa de se estabelecer

vinculações e maior rigidez no processo de execução orçamentária, em nossa realidade, deve ser vista com bastante parcimônia.

Eis, em brevíssimas palavras, o arcabouço atual que incide sobre a execução orçamentária e financeira. O planejamento orçamentário estatal é elemento imprescindível ao equilíbrio da economia nacional e, assim, a norma orçamentária deve ser formatada no afã de garantir a plena exequibilidade deste instrumento de política fiscal.

Não se pode olvidar o incessante papel da LOA nos rumos da economia brasileira nos últimos vinte anos, em especial após a superveniência do Plano Real. Se, num primeiro momento, a ferramenta orçamentária teve o condão de priorizar a implementação de superávits primários, com o fito de evidenciar ao mercado uma tentativa de equilíbrio fiscal fomentador de investimentos privados em nosso país, nos últimos tempos advieram vários benefícios fiscais, para fins de tentativa de ampliação da demanda na economia e superação da crise econômica mundial de 2008.

Firmadas tais considerações, teceremos breves linhas sobre a operacionalização do processo de execução orçamentária e financeira.

Conforme o art. 8º da LRF, após trinta dias da publicação da LOA, o Poder Executivo deverá, via Decreto, estabelecer a programação financeira, isto é, o cronograma de liberação de recursos financeiros aos órgãos e entidades de tal Poder, durante o exercício. Lembra-se, na oportunidade, que nos termos da Constituição Federal (art. 168), os recursos financeiros destinados aos demais Poderes e ao Ministério Público serão repassados até o dia 20 de cada mês.

Nos termos do art. 9º da LRF, se verificado, após um bimestre, que a previsão de receita não se comporta da forma planejada na LOA, ameaçando o cumprimento das metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão limitações de emissão de empenho e de movimentação financeira. Segundo o parágrafo terceiro da norma, o Poder Executivo poderia fazer as limitações de empenho no âmbito dos demais poderes e do Ministério Público, no caso destes não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput do artigo. Nada obstante, o Supremo Tribunal Federal, em sede de liminar, considerou tal atitude do Poder Executivo em outras esferas inconstitucional, por ofensa ao postulado da separação dos poderes (ADI 2238 MC). Desse modo, a eficácia de tal norma, na prática, incide apenas ao Poder Executivo, visto que a limitação de empenho e de movimentação financeira, para os outros poderes e do MP, depende apenas da boa vontade dos chefes dessas esferas.

O que geralmente ocorre é que o Poder Executivo Federal, logo após a publicação da LOA e partindo da premissa que há superdimensionamento da receita (o que tradicionalmente ocorre, principalmente quando o projeto de lei sofre alterações no Congresso Nacional, para aumentar a previsão de ingressos, com o fito de abarcar mais emendas parlamentares), edita um Decreto promovendo desde já as limitações previstas no art. 9º da LRF, isto é, prevendo restrições para empenhar.

Mas, o que seria empenho? A fim de responder essa ponderação, vale a pena descrever um pouco sobre as fases das despesas. Para cumprir o aludido mister, é de bom alvitre trazer esclarecimento já promovido pelo autor do presente em outro empreendimento intelectual (ARAUJO, 2013, p. 336):

Com efeito, os arts. 58 e seguintes da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõem sobre a execução da despesa pública, indicando que o dispêndio público submeter-se-á ao seguinte itinerário:

(i) **empenho**, o qual consubstancia o ato emanado por autoridade que cria a obrigação estatal de pagamento pendente de condição, reservando numerário suficiente de uma dotação orçamentária para garantir a satisfação de um débito e que se materializa, em regra, pela emissão da nota de empenho;

(ii) **liquidação**, que é a verificação do direito adquirido do credor, avaliando-se se a condição necessária para recebimento de valores pelo particular foi cumprida, isto é, se um bem foi fornecido ou se um serviço foi prestado; e

(iii) **pagamento**, que configura o pagamento propriamente dito ao terceiro particular.

Toda despesa que passa pelo orçamento público pressupõe o empenho, que nada mais é do que a primeira fase do rito da despesa pública. No instante em que um ato normativo abstrato impõe limitações ao ato de empenhar, a referida norma está diretamente restringindo o gasto público, a ocorrer, contudo, apenas após um determinado período de tal limitação. É dito isso, pois o efetivo repasse de recursos a particulares só ocorrerá com a fase do pagamento da despesa pública. Assim, limitando-se a edição de empenhos agora, evitam-se compromissos financeiros no futuro.

É de bom alvitre anotar que além dessa limitação geral de emissão de empenho em órgãos da Administração Pública, o Poder Executivo Federal implementou restrições específicas para empenho em determinadas contratações (art. 5º do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, com redação dada pelo Decreto nº 8.056, de 25 de julho de 2013, e o art. 1º da Portaria MP nº 268, de 30 de julho de 2013), a fim de tentar evitar gastos em contratações relacionadas com despesas de custeio e fomentar o dispêndio público na seara dos investimentos.

Percebe-se, pois, que a limitação de empenho é mecanismo adequado para equilibrar a despesa pública e, por conseguinte, empregar a ferramenta orçamentária em consonância com os desígnios do Poder Político no seu norte de política fiscal. Ao lado da regulação de empenho, o art. 9º da LRF também traz disposições relacionadas com a movimentação financeira.

A movimentação financeira trata propriamente do “dinheiro em caixa”, ou seja, dos recursos financeiros que o Estado possui para garantir a suas obrigações. Assim, a Administração Pública estabelece um limite de valores pelos quais cada órgão fica autorizado a pagar, tentando coordenar o ritmo da execução da despesa pública em relação ao fluxo de recursos que ingressam no Tesouro Nacional.

Desse modo, o órgão central de Sistema de Programação Financeira do Governo Federal, a Secretaria de Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, promove a transferência de recursos às unidades setoriais nos mais diversos poderes, cabendo a estes elaborar a programação financeira dos órgãos e entidades a eles vinculados, manter os entendimentos pertinentes junto ao órgão central, receber os limites de saque e distribuí-los entre as unidades orçamentárias que lhe são subordinadas (ALBUQUERQUE et al, 2008, p. 549).

Esses recursos transferidos têm como finalidade amparar a última etapa do processo de execução da despesa, qual seja, a do pagamento. Acaba englobando o pagamento de empenhos relacionados com o presente exercício, e empenhos que estejam inscritos em restos a pagar. Desse modo, a grande existência de restos a pagar inscritos em uma determinada unidade é fator que acaba prejudicando a programação financeira de tal órgão, haja vista a concorrência entre despesas mais antigas, de exercício anterior, e empenhos correspondentes ao exercício em curso, de sorte a dificultar, muitas vezes, o pagamento tempestivo de obrigações.

As linhas tecidas acima tratam superficialmente do processo de execução orçamentária e financeira em nosso país. Após o transcurso desse

trecho teórico, iremos avançar sobre as propostas de limitação da discricionariedade orçamentária no Brasil, foco do presente trabalho.

3. DISCUSSÃO POLÍTICA SOBRE A DISCRICIONARIEDADE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA.

Uma das graves críticas que se observam no âmbito do cenário econômico brasileiro é a falta de confiabilidade na execução do cronograma orçamentário estabelecido anualmente.

Investimentos que estavam previstos na lei orçamentária, na grande maioria das vezes, não são executados integralmente (COSTA, 2013), trazendo consequências negativas no âmbito da gestão pública e nas próprias relações negociais privadas.

Com o fito de estancar tal problema, muitos levantam “a bandeira” do orçamento impositivo, isto é, um orçamento que obriga o Poder Executivo a executar inteiramente a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo (LIMA, 2013). Tal forma de execução orçamentária iria de encontro ao modelo de orçamento existente em nosso país, de caráter autorizativo.

Como delinea J. R. Caldas Furtado (2009, p. 93):

Sucedem que as leis orçamentárias brasileiras não são impositivas, ou seja, têm natureza autorizativa. Isso quer dizer que o disposto no PPA não vincula a elaboração das respectivas LDOs, que também não obrigam as leis orçamentárias, que igualmente não garantem a execução das despesas nelas fixadas.

Sobre o assunto, há enorme divergência na esfera econômica e política. Poder-se-iam escrever páginas e páginas acerca dos díspares entendimentos, das distintas visões, das inúmeras opiniões. Procurar-se-á, sob o manto da objetividade, tecer rápidas linhas sobre tais nortes interpretativos.

Parte da literatura sustenta a ideia de que a execução obrigatória dos comandos orçamentários trariam benefícios indiscutíveis, tais como garantia à sociedade de que propostas contidas na LOA seriam cumpridas, com consequentes efeitos na segurança das relações econômicas. De outra banda, há de se anotar que o aludido cenário também evitaria discussões de cunho político entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mormente no tocante às chamadas “Emendas Parlamentares”.

Sobre o assunto, convém transcrever, por exemplo, a visão do ex-ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega (2011):

Embora seja comum entre jornalistas, analistas e observadores, falar em orçamento “autorizativo”, é uma aberração que não tem base histórica nem institucional. A aprovação do orçamento público pelo Parlamento é uma conquista construída ao longo de séculos de resistência ao absolutismo dos reis. Foi a forma de impor controles sobre os monarcas e retirar-lhe o poder de gastar a seu talante (normalmente para conduzir guerras). Sua contrapartida natural é a limitação do poder do rei para criar e impor tributos à sociedade. O orçamento é, pois, uma lei. Ao Poder Executivo não assiste o direito de decidir o que cumprir.

(...)

É verdade que poderia ser um desastre cumprir a lei orçamentária. O Congresso costuma superestimar a receita para abrigar emendas parlamentares. Desse modo, haveria uma expansão irresponsável dos gastos se o orçamento fosse cumprido. Há, felizmente, formas de obviar esse problema, já testadas em outros países. Na Alemanha, a estimativa do orçamento é feita por consultorias independentes. Nos Estados Unidos, o Congresso tem um órgão independente, o Congressional Budget Office, que faz sérias, responsáveis e acuradas estimativas da receita. No Brasil, poder-se-ia deixar a tarefa a uma comissão mista de técnicos do Executivo e do Congresso (que tem gente muito qualificada nessa área).

Com o orçamento impositivo, as emendas parlamentares seriam liberadas automaticamente, obedecendo apenas a um cronograma que levasse em conta o comportamento da receita e a necessidade de distribuir as liberações ao longo do exercício fiscal. As emendas perderiam a perversa de servir como instrumento de barganha. Hoje, os deputados chantageiam o Executivo caso os respectivos recursos não sejam liberados, ameaçando não votar projetos de interesse do governo ou votar a favor de projetos irresponsáveis (caso atual da emenda que equipara os salários das polícias e dos bombeiros de todo país aos dos seus congêneres de Brasília).

Convém consignar, por oportuno, que a despeito dessa visão, o ilustre paraibano asseverou ressalvas em relação à proposta de emenda constitucional (PEC) nº 565/2006, atualmente em grande destaque na Imprensa e no Congresso Nacional, visão que será inclusive realçada oportunamente (2013).

De outra banda, os defensores da manutenção do status quo orçamentário ressaltam o benefício da flexibilidade do governo no tocante à política fiscal, em situações de crises econômicas. Ademais, na realidade nacional, o orçamento impositivo poderia trazer consequências

nefastas à economia, mercê da tradição verificada nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo de promover um superdimensionamento da receita prevista na LOA, com o fito de autorizar novos créditos orçamentários para interesses específicos, de sorte que a execução de tais dispêndios sem lastro arrecadatório traria um desequilíbrio mortal às contas públicas.

Ademais, pode-se trazer o entendimento de Edilberto Carlos Pontes Lima (2013), no sentido de que:

(...) no atual sistema político-eleitoral brasileiro, com os problemas de ausência de fidelidade partidária, de excessos de partidos políticos com representação no parlamento, entre outras dificuldades, o orçamento impositivo poderia ser um fator de imobilismo, de obstáculos para a implementação de uma agenda para o país. Afinal, como se comentou, a implementação seletiva do orçamento acaba por ser um importante instrumento de governabilidade. Sem ele, poderia haver óbices adicionais para a aprovação de emendas constitucionais, de projetos de lei, de medidas provisórias, enfim, dos projetos de poder que o Presidente da República tem.

4. PROPOSTAS DE IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Sergio Praça bem delinea, em sua tese de doutoramento, sobre a estruturação de três espécies de orçamento impositivo (PRAÇA, 2013, p. 175):

No Orçamento Impositivo Externo (doravante OI Extremo), o governo seria obrigado a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso. Se o presidente não tivesse a arrecadação tributária suficiente para isso, contrairia dívidas para executar os gastos necessários. No Orçamento Impositivo Intermediário (doravante OI Intermediário), o governo poderia deixar de executar certos gastos por falta de receita, desde que justificasse isso para o Legislativo e dele obtivesse autorização explícita. Tratar-se-ia de ter a anuência do Congresso para a não-execução de parte do orçamento. Finalmente, no modelo de Orçamento Impositivo Flexível (doravante OI Flexível), o governo poderia deixar de executar certos gastos por causa da falta de receita, comunicando isso para o Legislativo sem precisar de sua autorização explícita para que isso ocorra. O sistema político brasileiro propôs um quarto tipo de Orçamento Impositivo plausível, no qual fica bastante clara a principal motivação dos parlamentares para apoiar propostas nesse sentido: O Orçamento Impositivo para Emendas Parlamentares (doravante OI Emendas). Neste caso, o Executivo estaria obrigado a executar todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares.

Sergio Praça conseguiu sintetizar, de forma rápida, as várias modalidades de orçamento impositivo que a doutrina levanta. O denominado "OI Extremo" é geralmente rechaçado, haja vista a radicalização do processo proposto por tal formatação orçamentária. De outra banda, o "OI Intermediário" recebe relativo apoio, uma vez que, além de procurar trazer um viés cogente aos comandos orçamentários, permite a flexibilização de tal obrigatoriedade, mediante prévia oitiva da autoridade legislativa, a exemplo da denominada rescission, prevista na legislação americana (PISCITELLI, 2013). Já o OI Flexível não teria muita diferença prática em relação ao que hoje existe, propondo-se tão somente a necessidade de que o Poder Legislativo seja notificado da pretensão executiva de não cumprir integralmente um determinado crédito orçamento, devendo o Legislativo deliberar sobre as motivações que deram ensejo à aludida conduta, punindo-a, se não ficou convencido da argumentação. A OI Emendas é a propositura mais avançada no cenário, como será demonstrado posteriormente.

Após a Constituição Federal de 1988, exsurgiram 18 propostas normativas de aplicação do Orçamento Impositivo na realidade nacional (PRAÇA, 2013, p. 177). Eis uma síntese dessas proposituras:

- (i) Proposta de Emenda à Constituição nº 77/1999: foi apensada à PEC nº 22/2000 (antiga numeração da PEC nº 565/2006);
- (ii) Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2000: encontra-se arquivado;
- (iii) Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2000: foi apensada à PEC nº 22/2000 (antiga numeração da PEC nº 565/2006);
- (iv) Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2000: convertida na PEC nº 565/2006;
- (v) Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2000: arquivado por falta de assinatura;

- (v) Proposta de Emenda a Constituição nº 481/2001: arquivado por falta de assinaturas;
- (vi) Proposta de Emenda à Constituição nº 169/2003: foi apensada à PEC nº 22/2000 (antiga numeração da PEC nº 565/2006);
- (vii) Propostas de Leis Complementares nº 87/2003, 218/2004, 205/2004, 195/2004 e 4786/2005: arquivados;
- (viii) Propostas de Emenda à Constituição nº 385/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008 e 321/2009: foram apensadas à PEC nº 22/2000 (antiga numeração da PEC nº 565/2006);

Pelo que se vê na exposição acima, a maior parte das minutas legislativas não lograram êxito. A única que possuiu relativo sucesso em tramitação é a PEC nº 22/2000, atualmente com a numeração da PEC nº 565/2006. A sua primeira assinatura é a do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães, do antigo Partido da Frente Liberal, cujo objetivo subjacente possivelmente foi, em síntese apertada, criar uma medida política desfavorável em relação ao então presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como proteger o poderio político da oposição em face dos novos ventos de proeminência política que advieram ao Brasil, com a assunção do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva (PRAÇA, 2013, p. 171-2).

A PEC foi iniciada no Senado, logrando possuir maior possibilidade de sucesso quando o ex-Senador ACM assumiu a presidência da Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Em meados de 2006, a PEC foi aprovada em dois turnos no Senado, seguindo à Câmara de Deputados.

Por sua vez, na Câmara, houve o decurso de largo espaço temporal para efetivo impulso de tramitação, havendo maior prioridade na sua avaliação apenas após a assunção do Deputado Henrique Eduardo Alves à presidência da Câmara de Deputados, haja vista que a aprovação de tal matéria teria sido um dos motes de sua campanha à chefia daquela unidade do Poder Legislativo Federal.

A aprovação, em primeiro turno, na Câmara ocorreu em 13 de agosto de 2013. A aprovação, em segundo turno, se deu em 27 do mesmo mês, tendo a propositura normativa voltado ao Senado, haja vista a sua modificação perpetrada na casa revisora.

No Senado, a proposta recebeu nova numeração (PEC 22A, de 2000), e foi aprovado em dois turnos, sendo a última sessão em 12 de novembro de 2013. Mercê de mais alterações, a propositura, já com ampla concordância entre os parlamentares, voltou à Câmara de Deputados, com a numeração PEC 353, de 2013.

Essa PEC possui, de mais relevante, o seguinte:

- (i) as emendas parlamentares individuais à LOA serão aprovadas no importe máximo de um inteiro e dois décimo por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo-se ressaltar que metade deste valor deve ser gasto em ações relacionados com a saúde;
- (ii) é obrigatória a execução orçamentária e financeira dos créditos orçamentários relacionados com tais emendas;
- (iii) tal execução obrigatória orçamentária pode ser obstaculizada, caso haja impedimentos técnicos, nos termos expostos na proposta;
- (iv) se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o valor global relacionado com essas emendas parlamentares individuais poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias;

Percebe-se, pois, que a PEC possui ínsita relação com as modificações perpetradas pelo Poder Legislativo no projeto de LOA, denominadas de emendas parlamentares individuais. Mas, o que seriam essas emendas parlamentares?

A Constituição Federal determina que a iniciativa da norma orçamentária seja do Poder Executivo (art. 165). A LOA, como uma das espécies de lei orçamentária, segue o mesmo destino. A Norma Maior outorgou ao Poder Legislativo a atribuição de modificar os termos da propositura orçamentária apresentada (art. 166, §3º), desde que: (i) sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) indiquem os recursos necessários que darão cobertura aos dispêndios relacionados com a modificação proposta, admitidos a princípio apenas os provenientes de anulação de despesas, não se podendo, contudo, anular previsões de créditos relacionados com dotações de pessoal e seus encargos, serviços de dívida ou transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios ou Distrito Federal.

Para dar cobertura às emendas parlamentares, há anulação de parte dos créditos orçamentários existentes no projeto de LOA, especialmente a reserva de contingência, bem como o emprego de recursos novos embasados em reestimativas de receita (art. 56, caput, da Resolução do Congresso Nacional (CN) nº 1, de 22 de dezembro de 2006).

Segundo o normativo de regência do assunto (Resolução CN nº 1, de 2006), existem as emendas individuais, no número máximo de 25 para cada parlamentar (art. 49 da Resolução CN nº 1, de 2006), sendo que o valor total de tais emendas não pode superar por congressista o importe apontado pelo Relator-Geral do Orçamento. Há também as emendas de comissão, apresentadas pelas Comissões Permanentes pelo Senado e pela Câmara de Deputados, possuindo pertinência temática com a matéria avaliada pelos seus respectivos propositores, e que devem ter necessária relevância nacional (art. 44, II, da Resolução CN nº 1, de 2006). De outra banda, vale lembrar as emendas de bancada estadual, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal (art. 46 da Resolução CN nº 1, de 2006).

A PEC, pelo que se vê, tem como foco a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais. Consubstancia-se em típica referência de "OI Emendas", na capitulação empregada por Sérgio Praça. Com efeito, a preocupação pretendida pela PEC ora em comento consubstancia-se na execução efetiva das propostas derivadas dos componentes do Congresso Nacional no plano da formatação orçamentária nacional.

Essa proposta, contudo, trará consequências no tocante à metodologia de relacionamento político extra e intraparlamentar. Outrossim, poderá influenciar o Governo no tocante ao engendramento da política fiscal e das funções de tal campo na economia. A avaliação crítica de tal PEC será exposta logo a seguir.

5. AVALIAÇÃO CRÍTICA DA PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

O orçamento público reflete, de forma mediata, os anseios e os desígnios da população. É o instrumento concreto da subjacência ideológica predominante em determinado tempo e espaço. Por sua vez, a atuação do Poder Legislativo, em tal frente, enseja ainda mais legitimidade àquela norma, visto que presunostamente essa performance está consentânea com os desejos do corpo social que elegeu os seus respectivos

aquela norma, visto que pressupostamente essa performance está consentânea com os desejos do corpo social que eregeu os seus respectivos mandatários de poder.

Ademais, o orçamento público, como sabido, foi implementado no afã de servir como um controle legislativo na ânsia de gastos da função executiva. Com o transcurso temporal, o Poder Legislativo acabou tendo um caráter proeminente na estruturação dos comandos orçamentários. Se a aludida assertiva não era um truismo sob a égide do regime militar em nosso país, a Constituição Federal de 1988, por sua vez, tentou qualificar esse protagonismo.

Diante dessas premissas, os defensores da PEC sustentam a sua viabilidade, tendo como background exatamente esses dois nortes, quais sejam, a de que a LOA deve ser executada o máximo possível (SENADO, 2013), bem como a proposta normativa corrobora a hegemonia parlamentar nas questões orçamentárias (PSDB, 2013).

Examinando-se criticamente, contudo, a PEC, percebe-se que tais premissas fatalmente não serão satisfeitas.

Como se acentuou anteriormente, a margem discricionária de imputação de gastos na LOA é bastante diminuta, tendo em vista o grande número de vinculações e despesas de cunho obrigatório existentes. O estabelecimento de mais um caso de execução obrigatória estrangula ainda mais essa conveniência, aumentando a resistência de se cumprir integralmente a LOA. Afinal, não custa lembrar que é nessa pequena faixa da LOA em que a Administração Pública pode efetivamente promover sua política fiscal.

Há um círculo vicioso: boa parte da LOA possui execução, na prática, obrigatória, incentivando-se a gestão a selecionar o que deve ser satisfeito na parte discricionária; há reclamações, por isso, no sentido de que a LOA não é cumprida, de sorte que grupos de interesse incrementam ainda mais a parte de execução obrigatória, no afã de vincular o dispêndio público aos seus desígnios; com a ampliação ainda maior da área obrigatória, o governo restringe mais ainda a execução orçamentária no âmbito discricionário.

Como “o apetite” por despesas públicas acaba tendo uma tendência de ampliação, ou pela visão ideológica predominante no espaço temporal, ou em razão da “Lei de Crescimento Incessante” de Wagner^[1] ou em face de grupos de interesses^[2], o Governo Brasileiro, no afã de possuir uma maior liberdade na atuação orçamentária, acaba, na prática, fazendo uma receita superavaliada, possibilitando a inclusão de maior quantidade de créditos orçamentários e, no processo de contingenciamento, opta pela execução da parte discricionária da LOA que lhe seja do alvitre. Eis porque Gil Castello Branco, fundador da ONG Contas Abertas, acentuou, em recente entrevista, que:

o orçamento real acaba sendo o decreto de contingenciamento. Antigamente, os contingenciamentos eram de R\$ 6 bilhões, R\$ 8 bilhões; agora se cogita chegar a R\$ 40 bilhões ou R\$ 50 bilhões, justamente porque a receita está completamente superestimada (CASTELLO BRANCO, 2013).

Infere-se, pois, que o estabelecimento de um cenário pontual de execução orçamentária obrigatória, em norma confeccionada a latere da LOA, acaba trazendo maior insegurança no tocante à completa satisfação da parte que se refere às despesas discricionárias, desprestigiando, portanto, aquilo que foi decidido pelo Poder Legislativo. A PEC ora em comento acentua tal problema, visto que estabelece mais uma “calda de execução obrigatória”, fazendo com que o Poder Executivo restrinja ainda mais a margem não obrigatória de execução orçamentária. O privilégio outorgado às emendas parlamentares individuais dar-se-á contra a segurança na execução futura da LOA, incentivando ainda mais o caráter fictício da norma orçamentária, uma vez que o Poder Executivo terá maiores restrições para cumprimento da parte discricionária do orçamentário.

De outra banda, o argumento de privilegiar a autonomia do Parlamento em face do Poder Executivo também não soa realista. Afinal, se há dúvidas acerca da configuração jurídica da LOA, no tocante ao seu caráter de norma material ou formal (discussão jurídica que por ser bastante extensa, não se expõe nesta sede), com a aprovação da indigitada PEC não haverá mais dúvidas acerca da natureza meramente formal da LOA, porquanto o estabelecimento de norma constitucional que preveja a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais enseja, por via transversa, a interpretação de que o restante da LOA não tem a mesma qualidade.

Em face da aludida premissa, o senador Pedro Taques fez contundente crítica à PEC no seu trâmite no Senado, mormente quando acentuou que:

“O Parlamento, se aprovar esta PEC, estará abdicando de sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento, em troca da alegada ‘garantia’ do desembolso de uma parcela irrisória do dinheiro público para fins que interessam, supostamente, a cada parlamentar individualmente”, afirmou Pedro Taques. O “pior”, na opinião do pedetista, é o fato de que a proposta explícita, pela primeira vez em toda a história, que o orçamento não é impositivo. “O raciocínio é simples: se 1% da receita corrente líquida é ‘de execução obrigatória’, os outros 99% não são. Ao aprovar esse absurdo, o Congresso Nacional estaria legitimando exatamente aquilo que os defensores da PEC alegam ser a distorção maior do orçamento: o seu suposto caráter de mera autorização ao Executivo em 99% da despesa”, ressaltou. (TAQUES, 2013)

Ademais, não é desarrazoado apontar que o Congresso Nacional passará a se preocupar mais detalhadamente com o exame meritório das emendas parlamentares individuais, assunto deveras importante para o processo de reeleição dos legisladores, visto que assegura a estruturação de ações orçamentárias nas áreas de influência eleitoral dos congressistas. A importância da emenda parlamentar é tão excelsa

para os mandatários políticos que, sem embargo da sua ínsita relações com grandes escândalos de corrupção^[3], a sua manutenção na Ordem Jurídica não foi expurgada.

Esse cenário fatalmente infirmará a atenção legislativa nos demais tópicos orçamentários, o que evidencia, ao fim e ao cabo, um desprestígio da atuação do Poder Legislativo no controle orçamentário. Essa crítica foi consignada, por exemplo, por Paulo Kliass (2013), o qual enalteceu que o debate da PEC em testilha evidencia que “a discussão e a polêmica acabam permanecendo restritas a detalhes de natureza fisiológica, sob o manto de verniz de um suposto respeito à autonomia do poder legislativo”.

Outrossim, vale lembrar que a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, além de ampliar a incerteza sobre o cumprimento da parte discricionária da LOA, como ressaltado alhures, poderá ter o condão de direcionar a modificação da LOA do exercício correspondente à emenda, bem como a formatação da LOA de anos posteriores. É dito isso, porque é possível a utilização da chamada “janela orçamentária”, isto é, crédito orçamentário manifestamente pequeno para atendimento do objeto a que se refere.

Nos casos de “janela orçamentária”, caso haja o impulso do cumprimento de tal ação orçamentária, acaba sendo necessária a Constituição de um crédito adicional na LOA do ano correspondente ao crédito, ou até mesmo, a elaboração de crédito orçamentário específico no exercício superveniente.

A despeito de ter havido a tentativa de limitação da “janela orçamentária” com a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006^[4], isso não significa que esta prática deixou de existir (PRAÇA, 2013, p. 105). As motivações exigidas pela aludida norma podem acabar sendo desqualificadas pela realidade, necessitando-se, com o fito de se evitar desperdício de recursos públicos em projetos e atividades inacabados, o estabelecimento de créditos adicionais ou créditos em exercícios futuros vinculados a atividades amparadas por ações orçamentárias patrocinadas anteriormente por parlamentares.

Dessa forma, a PEC em comento pode ensejar o aludido problema, incrementando ainda mais a rigidez da confecção da LOA e suas alterações e trazendo, por consequência, maior insegurança na realização das despesas de cunho discricionário.

Por outro lado, há argumentos de críticos da indigitada PEC no sentido de que ela fomentará a corrupção em nosso país, haja vista a possibilidade de conluio entre parlamentares e empresários.^[5] Sem embargo da possibilidade de ocorrência de tal fato, não se adentrou neste ponto específico, uma vez que esse fundamento parte de uma premissa que está propriamente fora do âmbito orçamentário. A exposição aqui contida tem como referência o prejuízo que a PEC poderá trazer no tocante à segurança da execução orçamentária.

Infere-se, pois, que a PEC poderá trazer problemas de relevo no tocante ao engendramento orçamentário, incrementando ainda mais a intranquilidade governamental na execução da parcela discricionária da LOA. A falta de segurança no cumprimento da LOA tenderá, pois, a aumentar, com a aprovação da indigitada PEC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. **Antecipação de pagamento em contratos administrativos**. In: FERNANDES, Ricardo VC; ALVES, Tatiana Muniz (Coord.). *Licitações, contratos e convênios administrativos: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CALDAS FURTADO, J.R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CASTELLO BRANCO, Gil. **Orçamento impositivo é porta aberta para a corrupção**. 18/11/2013. Brasil Econômico. Disponível em: http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/orcamento-impositivo-e-porta-aberta-para-a-corrupcao_137170.html. Entrevista concedida a Mariana Mainenti e Sonia Filgueiras. Acessado em: 21/10/2013.

COSTA, Mário Vinicius. **Portos – Obras Demoradas – Pequena Parcela do orçamento de investimento é executada**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1257:reportagens-materias&Itemid=39. Acesso em: 19/02/2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONTIJO, Valter. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Cadernos ASLEGIS, 39, p. 61-72, jan/abr 2010.

KLIASS, P. **Orçamento impositivo: necessidade de oportunismo**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Orçamento-impositivo-necessidade-e-oportunismo/28827>. Acesso em: 01/11/2013.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56/66>. Acesso em: 20/02/2013.

MONTEIRO, Jorge V. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NÓBREGA, Mailson da. **Faz falta um orçamento impositivo**. Disponível em: <http://mailsondanobrega.com.br/blog/?p=168>. Feito em: 03/07/2011. Acesso em: 04/10/2013.

_____. **Por um verdadeiro orçamento impositivo**. Revista Veja. Ed. 2335, p. 28, 21 de agosto de 2013.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB. **Aprovação do orçamento impositivo fortalece autonomia do Congresso**. Disponível em: <http://www.psdbr.org.br/aprovacao-do-orcamento-impositivo-fortalece-autonomia-do-congresso-afirmam-tucanos/>. Acesso em: 20/11/2013.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio & TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública**. Uma abordagem da Administração Financeira Pública. 12 ed. São Paulo. Atlas, 2012, p. 55.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo**. Biblioteca Digital da Câmara de Deputados. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em: 07/08/2013.

PRAÇA, Sérgio. **A evolução das instituições orçamentárias no Brasil**. 264 fls. Tese. Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.theses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F8%2F8131%2Fde-13102010-121020%2Fpublico%2F2010_SergioPraca.pdf&ei=k5ubUsmXKpDpkQeq14CwAQ&usg=AFQjCNG5pMXe1CCoexWom5m8v-FXrOG_Kg&sig2=he97BM-EcqORP6eCbRoiXQ&bvm=bv.57155469,d.eWo. Acesso em: 04/09/2013.

sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.theses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F8%2F8131%2Fde-13102010-121020%2Fpublico%2F2010_SergioPraca.pdf&ei=k5ubUsmXKpDpkQeq14CwAQ&usg=AFQjCNG5pMXe1CCoexWom5m8v-FXrOG_Kg&sig2=he97BM-EcqORP6eCbRoiXQ&bvm=bv.57155469,d.eWo. Acesso em: 04/09/2013.

SENADO. **Para Sarney, orçamento brasileiro é ficção**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/05/03/para-sarney-orcamento-brasileiro-e-ficcao>. Acesso em: 01/08/2013.

TAQUES, Pedro. **Pedro Taques contestará em Plenário a PEC do Orçamento Impositivo**. Disponível em: <http://www.pedrotaquesmt.com.br/noticias/noticia.asp?id=3641>. Acessado em: 20/11/2013.

NOTAS

[¹] Segundo GIACOMINI (2012, p. 7), o economista alemão Adolf Wagner formulou a indigitada teoria, no sentido de que “à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”.

[²] Atuando como rent seekers, como leciona MONTEIRO (2007, p. 107 e ss.).

[³] Vide, por exemplo, os notórios casos dos Anões dos Orçamento e da CPI das Ambulâncias.

[⁴] Vide o seu artigo 50:

Art. 50. As emendas individuais:

I - que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;

II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:

a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;

b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;

c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;

III - deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.

Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.

[⁵] Por todos: CASTELLO BRANCO (2013).

Autor



Fabiano de Figueirêdo Araujo

Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Professor Universitário. Procurador da Fazenda Nacional

Informações sobre o texto

Como citar este texto (NBR 6023:2002 ABNT)

ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. A PEC do orçamento impositivo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4064, 17 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31022>>. Acesso em: 29 maio 2016.