



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ESTUDO Nº 1/2013 – CONORF

Em 28 de agosto de 2013.

Comentários ao Substitutivo da **PEC nº 565, de 2006**, aprovado em segundo turno no Plenário da Câmara dos Deputados, em 27.08.2013. A Proposta seguirá ao Senado Federal.

SUMÁRIO

1	Introdução	2
2	Análise da Matéria	4
	Parte I – Comentários a Cada Dispositivo	4
	Primeiro Dispositivo: fidedignidade da receita e da despesa.....	5
	Segundo Dispositivo: obrigatoriedade da aprovação e divulgação das emendas	6
	Terceiro Dispositivo: execução orçamentária e financeira isonômica.....	12
	Quarto Dispositivo: impedimentos de ordem técnica ou legal e prazo para sua divulgação	15
	Quinto Dispositivo: remanejamento de programação impedida.....	19
	Sexto Dispositivo: prazo para deliberação da CMO sobre PL de remanejamento	21
	Sétimo Dispositivo: contingenciamento das programações emendadas	24
	Oitavo Dispositivo: demonstração da execução no relatório bimestral divulgado pelo Poder Executivo	27
	Nono Dispositivo: manifestação específica no parecer prévio do TCU	29
	Décimo Dispositivo: fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com as programações.....	31
	Décimo Primeiro Dispositivo: obrigatoriedade das transferências decorrentes das emendas	33
	Décimo Segundo Dispositivo: pagamento dos restos a pagar derivados de emendas individuais.....	35
	Décimo Terceiro Dispositivo: emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde	38
	Parte II – Impactos nas Finanças Públicas	39
3	Conclusão	48



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

1 Introdução

O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, dia 13 último, em primeiro turno (378 votos a favor), e dia 27, em segundo turno (376 votos a favor), a PEC das emendas impositivas, na forma de Substitutivo à PEC nº 565, de 2006. Agora a matéria vem ao Senado Federal, pois ocorreu alteração substancial em relação ao texto anteriormente aprovado nesta Casa (PEC nº 22, de 2000).

Segundo se pôde observar no processo de tramitação da referida PEC na Comissão Especial e nas duas votações no Plenário da Câmara, houve certa euforia dos parlamentares, convictos de que a alteração constitucional acabaria, enfim, com a inexecução das programações decorrentes de emendas individuais.

Conforme esse entendimento, a partir da promulgação da PEC, tudo o que for aprovado por meio das emendas será efetivamente executado, pelo menos em volume muito mais substancial do que no modelo corrente.

A partir deste momento, pode-se discutir abertamente a matéria na CONORF, uma vez que o processo naquela Casa Legislativa já se encerrou. As recentes demandas dos Senadores demonstram o interesse que o assunto desperta. É apropriado que se debata o tema em gênero, e o texto da PEC em particular, a fim de orientar a discussão de forma a evitar enganos quanto aos resultados a serem alcançados e a fim de melhor embasar a necessária regulamentação. É preciso, também, examinar os possíveis impactos, na tramitação legislativa dos orçamentos e na execução das despesas, decorrentes da aprovação final da matéria, e se preparar para eles.

Se essas providências não se fizerem a tempo e delas não decorrerem os eventuais “alertas” aos principais interessados (parlamentares) sobre as interpretações esperadas, poder-se-á no mínimo perder a oportunidade de impactar positivamente na melhor solução para a questão.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por isso, e para início, o presente trabalho tem por finalidade provocar e discutir os termos da PEC, dispositivo por dispositivo, na tentativa de, ao final, responder, com algum grau de certeza, às seguintes indagações:

- 1) As programações decorrentes de emendas individuais serão executadas orçamentária e financeiramente com maior volume de recursos do que no modelo atual?
- 2) A PEC acaba com a possibilidade de tratamento diferenciado entre os parlamentares na execução das programações decorrentes de emendas individuais?
- 3) Haverá impacto substancial nas finanças da União, em decorrência da aprovação da PEC?
- 4) Os Estados e os Municípios serão contemplados com maior volume de recursos do que no modelo atual?
- 5) As disposições constantes da PEC são mais “determinantes” do que o arcabouço constitucional e legal vigente?

Nos presentes comentários, ficou de fora a discussão sobre a possibilidade de judicialização da questão, porque o ajuizamento de qualquer desavença é sempre viável. Como se sabe, a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF). São apontadas, no entanto, possíveis “janelas” de questionamentos jurídicos.

Em virtude da forte discussão que compreensivelmente o tema desperta, por se configurar em disputa de poder, a proposição em estudo deverá ser fonte de aguçada interpretação. Assim, é preciso analisar detidamente os dispositivos e verificar, antes que se torne realidade, qualquer palavra eventualmente mal colocada.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A par disso, o texto sob análise parece criar providências e amarrar procedimentos que, mesmo sem qualquer reação interpretativa contundente, pode levar a sua inviabilidade. Ao final, se não houver o devido ajuste, pode restar a mesma frustração anterior ao esforço para aprovação da PEC: a inexecução do objeto das emendas.

Enfim, necessário esclarecer, ainda, que a presente análise não considerou qualquer governo em particular. Não poderia ser diferente, pois a PEC incluirá normas permanentes no seio da Constituição, que, se aprovadas ainda no corrente exercício, poderão ser aplicadas ao último ano da atual Chefe do Poder Executivo e aos mandatos dos futuros governantes, até que sejam revogadas ou modificadas. Certamente que os governos terão sua própria percepção e valoração dos termos da PEC, havendo assim possibilidades de comportamentos divergentes em relação a eles.

As visões aqui externadas não esgotam, nem pretendem a tanto, a multiplicidade de interpretações possíveis. Exageram propositadamente algumas interpretações, mas o fazem para testar a aceitabilidade pelos proponentes desse eventual desfecho. São, contudo, impressões particulares do autor.

2 Análise da Matéria

Parte I – Comentários a Cada Dispositivo

Nesta 1ª Parte, comentam-se possíveis interpretações, especialmente por parte dos órgãos obrigados à execução, que podem ser dadas a cada um dos dispositivos aprovados.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Primeiro Dispositivo: fidedignidade da receita e da despesa

Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do § 10:

Art. 165.

§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.

Comentário:

Parágrafo desnecessário à finalidade de transformar em impositiva a execução das emendas, ou mesmo de aprimorar a técnica orçamentária como um todo.

A “fidedignidade” da conjuntura econômica e da política fiscal não encerra um conceito preciso. Cálculos assim realizados poderão ser contestados por outros não menos fidedignos à mesma conjuntura. Um só exemplo basta: a divulgação periódica da previsão do crescimento do PIB. O Governo sempre tem previsão mais otimista que a realizada pelo mercado, conforme os relatórios Focus do Banco Central têm atestado. Nem por isso se pode afirmar ser uma menos fidedigna do que a outra.

Como o Congresso Nacional goza da prerrogativa de atualizar as estimativas da receita, sempre que entender que os dados contêm erros ou omissões (§ 1º do art. 12, LRF), o dispositivo mostra-se efetivamente desnecessário.

Certo é que as autoridades constituídas têm legitimidade para elaborar suas projeções, como a tem o Congresso para modificá-las. E a sociedade, a destinatária, o direito de criticá-las.

Resumo:

- 1) O dispositivo não tem impacto na aprovação e execução das emendas, razão pela qual seria desnecessário;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 2) O dispositivo parece ser indiferente para os órgãos de elaboração e execução.

Segundo Dispositivo: obrigatoriedade da aprovação e divulgação das emendas

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto; e

II – divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.

Comentário:

O § 9º criado traz duas obrigações precisas, objetivas: i) aprovação das emendas individuais no limite de 1% da Receita Corrente Líquida - RCL prevista no projeto; e ii) divulgação em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.

No primeiro inciso, fixa-se o limite orçamentário para a aprovação das emendas. Estabelece o dispositivo que a aprovação de emendas individuais será de 1% da RCL. Para o caso em apreço, não existe outro conceito legal aplicável de RCL que não o previsto no inciso IV e §§ 1º ao 3º do art. 2º da LRF¹.

¹ Art. 2º ...

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A RCL apurada de Mai/2012 a Abr/2013 somou R\$621,1 bilhões; a prevista para 2013 soma R\$ 699,9 bilhões. Sendo assim, para ilustrar em termos monetários do quanto se está tratando, a distribuição proporcional, por parlamentar e por emenda, daria os seguintes resultados, se a PEC em estudo já estivesse em vigor:

Simulação da Distribuição de 1% da RCL por 594 Parlamentares				
				R\$ 1.000,00
PERÍODO DA RCL	Valor da RCL*	1% da RCL	Valor por Parlamentar**	Valor por Emenda***
Mai/2012 até Abril/2013	621.158.840	6.211.588	10.457	418
Prevista p/ 2013	699.978.872	6.999.789	11.784	471
Elaboração própria.				
*Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO de mai/2012 a abr/2013.				
**Considera 513 Deputados e 81 Senadores.				
***Considera 25 emendas p/ cada parlamentar.				

O texto não deixa claro se o “projeto” a que se refere o inciso é o texto original enviado pelo Poder Executivo, ou se aquele que resultar da atuação parlamentar pós-revisão das estimativas de receita. Como se sabe, o PLOA avança em todo o processo legislativo na condição de “projeto”. Muda para “autógrafos” quando é enviado a sanção. Se não há definição do momento de apropriação do 1% da RCL, o Congresso poderá optar por utilizar no cálculo suas próprias reestimativas de receita, que não necessariamente será maior.

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nos termos do dispositivo, utiliza-se o referencial do projeto para a *aprovação* das emendas. No entanto, para a *execução* das programações correspondentes, utiliza-se outro (RCL realizada no exercício anterior). Ao assim proceder, o texto imprime certeza ao montante do gasto a ser realizado, pois, no ano de execução das programações, a RCL do ano anterior já será conhecida.

Contudo, provoca dissonância entre os montantes programados na LOA por emendas e os que deverão ser realizados. Quando resultar em valor a maior na LOA, bastará não executar a diferença; porém, quando resultar a menor, a regulamentação deverá estabelecer como suplementar a diferença.

Durante a tramitação legislativa do PLOA, escolhida a RCL, as emendas individuais devem ser “aprovadas”. O comando vale tanto para a Comissão de Mista de Orçamentos - CMO, de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, quanto para o Plenário do Congresso Nacional, pois o texto impõe obrigação de “aprovação das emendas”, e emenda só existe como tal no âmbito do Legislativo. O texto não deixa margem de flexibilidade em relação ao total financeiro das emendas aprovadas: deverá corresponder a 1% da RCL.

A regra não impede, por óbvio, a oposição de veto pelo Presidente da República. Vetos à totalidade das programações emendadas poderão, assim, se constituir rotina, desde que não haja conciliação entre os Poderes e desde que o Presidente consiga enxergar inconstitucionalidade nas programações, ou contrariedade ao interesse público. Os eventuais vetos poderão ser revistos pelo Congresso Nacional, que deverá votá-los em 30 dias, prazo a partir do qual entram em pauta, após a protocolização na Mesa. Qualquer condição instituída para o protocolo poderá retardar a contagem do prazo.

Exemplo de possibilidade de judicialização: a reserva privilegiada, no âmbito do Poder Legislativo, apenas para as emendas individuais, desconsiderando qualquer garantia para as coletivas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O inciso II se refere a transparência, por meio da divulgação nos entes beneficiários das emendas aprovadas (estados e municípios). Nada que interfira ou auxilie na aprovação das programações. Contudo, pode interferir na execução.

Ocorre que o artigo exige a aprovação das emendas “e” a divulgação delas nos entes, embora não estipule prazo para tanto. O órgão responsável pela execução poderá entender que a obrigatoriedade de divulgação seja uma condição de procedimento. Assim, a despesa somente poderia ser executada se antes tiver havido a divulgação da respectiva emenda em audiência pública no ente beneficiário. Sem a divulgação no modo e local previstos, não poderia ser desencadeada a execução.

Conforme o dispositivo, não bastaria a divulgação na página da CMO, como usualmente se faz em relação às emendas às matérias orçamentárias aprovadas. Não bastaria, mesmo considerando-se que a divulgação pela CMO seja mais simples de realizar (por isso, praticamente sem maiores custos), apresente o conjunto das intervenções por emenda (e não só as individuais) e possa chegar a uma parcela muito maior da sociedade.

O dispositivo não estabelece se a obrigatoriedade da realização das audiências é do ente beneficiário ou da União, e se a incumbência compete ao Legislativo ou ao Executivo, dando margem para desobediência. Como a “atividade” de aprovar as emendas é desenvolvida pelo Congresso Nacional e como o interesse na sua divulgação é dos parlamentos federais, tudo leva a crer que toda a incumbência recairá sobre o Congresso Nacional.

Essa definição é importante, porque tem a ver (i) com a responsabilização, no caso de não divulgação, (ii) com a previsão das fontes para realizar as despesas decorrentes da divulgação e (iii) com a alocação das respectivas dotações. Como



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

resta claro, a divulgação implica em despesas que estão além do 1% assegurado para as emendas.

Enfim, a logística demandada parece inibidora ao cumprimento do comando, pelo menos na amplitude expressa no dispositivo. Conforme os dados a seguir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Brasil tinha 5.592 entes estatais em 2010 (27 estados e 5.565 municípios). Supondo que haverá pelo menos uma emenda favorecendo cada ente, deverá ser organizado e viabilizado igual número de audiências públicas, uma em cada ente, todos os anos. Não parece ser tarefa fácil de realizar, haja vista as dificuldades que a CMO enfrenta para marcar as poucas relacionadas com o PLDO ou o PLOA.

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR ESTADO, REGIÃO E PAÍS

Em 2010

Região NORDESTE

UF	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	TOTAL
Nº Municípios	217	224	184	167	223	185	102	75	417	1.794

Região NORTE

UF	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	TOTAL
Nº Municípios	52	22	62	15	143	16	139	449

Região CENTRO-OESTE

UF	MS	MT	GO	DF	TOTAL
Nº Municípios	78	141	246	1	466

Região SUDESTE

UF	MG	ES	RJ	SP	TOTAL
Nº Municípios	853	78	92	645	1.668

Região SUL

UF	PR	SC	RS	TOTAL
Nº Municípios	399	293	496	1.188

BRASIL



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

UF	TOTAL
ESTADOS	27
MUNICÍPIOS	5.565
TOTAL	5.592

Fonte: IBGE: Brasil em Números, Volume 21, 2013, p. 59.

Resumo:

- 1) As emendas individuais devem ser aprovadas, no limite de 1% da RCL;
- 2) A RCL pode ser tanto a do PL original quanto a do PL com a reestimativa do Congresso;
- 3) Utiliza-se o referencial do projeto para a aprovação das emendas; no entanto, utiliza-se outro para a execução das programações;
- 4) As programações aprovadas devem ser divulgadas em audiências públicas em cada ente da Federação (estados, DF e municípios);
- 5) Não há prazo para realizar a divulgação;
- 6) A divulgação em audiência pública poderá se constituir em condição para deslançar a execução;
- 7) A mera divulgação na página da CMO é insuficiente;
- 8) A divulgação na página da CMO seria mais simples, barata, integrada pelo conjunto das emendas e atingiria público muito maior;
- 9) Não há definição do ente responsável pela divulgação e pelas despesas correspondentes;
- 10) Não há definição do Poder responsável pela divulgação, mas a lógica indica ser responsabilidade do Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Terceiro Dispositivo: execução orçamentária e financeira isonômica

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Comentário:

O parágrafo em análise estabelece a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação incluída na LOA por meio de emendas individuais. Mantém-se o limite preciso de 1% da RCL, no entanto o referencial para a execução é a receita realizada no exercício anterior.

Essa primeira parte do dispositivo levanta diversas questões, porque ausentes definições essenciais para dar-lhe cumprimento. Primeiro, não se define o momento em que a “execução” deverá estar equilibrada entre as emendas. Faz muita diferença executar uma programação no início do ano e outra ao final, mesmo que em ambas as situações o valor executado seja igual.

Segundo, não resta claro se a isonomia deve se dar em cada fase da execução, de modo que, empenhados R\$ mil em uma, R\$ mil deverão ser empenhados em cada uma das restantes; pagos 10% de uma, outros 10% deverão se pagos de cada uma das demais, no mesmo lapso temporal. Não se define se a isonomia deve ocorrer em valores nominais ou proporcionais, mas isso não faz falta, porque não resolveria a difícil tarefa de por em prática o dispositivo.

Pela multiplicidade dos objetos de gasto previsto nas emendas, pelo momento em que ocorre a aptidão de cada uma ao respectivo empenho, liquidação e pagamento, e pela imprevisibilidade por que passa cada gasto público, não é



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

demasiado afirmar a impossibilidade de cumprimento, tal como requerido, do comando constitucional que se pretende estabelecer.

Empenho (execução orçamentária) e pagamento (execução financeira) se dão em momentos distintos e consecutivos, nem sempre sob controle do ordenador da despesa, o que leva à impossibilidade de isonomia entre ambos. Por sua vez, as emendas, salvo as coincidências, certamente cuidarão de programações distintas, com valores distintos; a execução de uma independe e, na maioria das vezes, não guarda lógica com a das demais, não sendo possível estabelecer isonomia sequer no pagamento das despesas.

Mais ainda, a execução ocorre em vários órgãos, o que traz grande complexidade para a unificação dos controles e realização simultânea dos gastos.

Outra conclusão, e a mais grave que se pode retirar do texto, informa que nenhum parlamentar poderá ser beneficiado em fração de execução maior que outro. Daí que é possível concluir que, na eventualidade de alguma despesa criada por emenda se tornar inviável, nenhuma outra também criada por emenda poderia ser executada, ainda que do mesmo autor. A execução somente poderia ser desencadeada quando “todas” as programações decorrentes de emendas individuais estivessem livres para execução simultânea, a fim de não prejudicar a requerida isonomia.

A PEC exige isonomia, mas não previu uma só situação em que esse princípio pudesse ser relevado ou equacionado com menos rigor. No limite, levando-se ao extremo, nada seria (será) executado. Como o dispositivo fará parte da Constituição, não nos parece possível que norma infraconstitucional, como a LDO, possa relativizá-lo.

Poder-se-ia argumentar que o propósito da PEC (execução obrigatória das emendas) não poderia ser frustrado, com interpretação tão severa. Contudo, poder-se-á contra-argumentar que também é propósito da PEC o tratamento isonômico



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dos parlamentares, porquanto foi proposta não apenas com o fim de acabar com a inexecução, mas também com a execução favorecida.

O tratamento isonômico não ficou apenas na promessa, mas compõe o próprio texto que integrará a Constituição. Logo, os parlamentares de oposição, ou da minoria, possivelmente não aceitarão que os integrantes da base de apoio ao Governo se encontrem em situação de execução mais vantajada do que a deles; estes, por sua vez, tenderão também a não aceitar o inverso.

Como não será tarefa fácil identificar as similitudes entre todos os casos, o tratamento isonômico “para baixo” poderá ser justificado em múltiplas situações, levando a administração a pender para o lado que lhe pareça mais confortável (executar menos), até porque certamente haverá obstáculos (um só que seja) que impeçam o tratamento isonômico para “executar mais”.

Toda a discussão sobre isonomia aplicar-se-á apenas às ações “incluídas”, haja vista que o dispositivo garante somente a execução das programações desse tipo. Decorre disso que a norma é evidente estímulo à criação de títulos novos e à consequente multiplicação de programações, pois o mero “acrécimo” de valor em ação existente no projeto não tem previsão de execução obrigatória na PEC.

Exemplo de possibilidade de judicialização: a razão de se estabelecer reserva de recursos e obrigatoriedade de execução apenas para as despesas decorrentes de iniciativas parlamentares individuais, embora despesas idênticas, iniciadas por outros autores, possam constar do orçamento. Na área do turismo, por exemplo, as ações de infraestrutura turística somente serão obrigatórias quando as despesas decorrerem de emendas individuais.

Resumo:

- 1) A execução das emendas deve se dar de forma isonômica, mas não existe definição sobre quais elementos devem restar isonômicos e em que momento;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 2) Para a execução, a referência passa a ser a RCL realizada no exercício anterior ao do orçamento;
- 3) Haverá divergência entre o valor aprovado pelas emendas e o que terá de ser executado;
- 4) O responsável pela execução poderia buscar argumento na necessidade da isonomia, para, se escorando nas programações de menor execução, reduzir a execução das demais;
- 5) No limite, poderia se amparar naquelas programações inviáveis, para não executar as demais;
- 6) A isonomia somente incide sobre as programações “incluídas” por emenda individual;

Quarto Dispositivo: impedimentos de ordem técnica ou legal e prazo para sua divulgação

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento;

Comentário:

Faltam clareza e objetividade ao dispositivo, tornando-o ambíguo.

Ademais, o **caput** retira a força impositiva estabelecida pela PEC no § 10. Ao permitir que impedimento de “ordem técnica ou legal” inviabilize a execução, na



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

verdade o dispositivo fragiliza a própria finalidade da Proposta, pois permite que uma condição técnica qualquer estabelecida em manual torne inócua qualquer programação emendada.

Por exemplo, para nada executar, o órgão responsável poderá alegar ser impossível tecnicamente realizar os gastos de forma isonômica, como requer o texto do § 10. Tal conduta estaria em absoluta consonância com a PEC, até para que o ordenador não incida nas penas do art. 10, item 12, e do art. 11, item 1, da Lei nº 1.079, de 10.04.1950, que define os crimes de responsabilidade².

No caso do inciso I, é dúbio se o dia citado complementa o **caput** (data final para ocorrência do impedimento), o que gramaticalmente parece mais lógico, ou se fixa o prazo fatal para a publicação das “justificativas” do impedimento à execução.

Se a referência se relacionar com a ocorrência do impedimento, os Poderes (os dirigentes máximos de cada um?) deverão publicar as explicações sobre o que gerou o impedimento da execução. Essa seria a interpretação mais apropriada para quem estiver obrigado a executar o gasto, porque, embora devendo publicar as razões, não haveria prazo fixado para tanto. Deixaria, no limite, para fazê-lo no último dia do exercício! Agindo assim, não restaria tempo hábil para correção dos eventuais impedimentos, levando à inexecução da programação.

Por outro ângulo, se a data se referir ao prazo final para a publicação das razões, os impedimentos devem surgir a tempo de serem incluídos na publicação. Parece ter sido essa a intenção do Substitutivo, pois é a situação que favoreceria os autores das emendas, haja vista que estabelece prazo oportuno para que tomem conhecimento de eventuais vícios e busquem a correção a tempo .

² Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

...

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos:

1) ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Qualquer que seja a conclusão, a data escolhida não parece apoiar os pretensos beneficiários da execução. O Executivo pode trabalhar com o atraso da votação do PLOA, para inviabilizar o início da execução. Se combinar esse atraso com vetos às programações emendadas, ao final, quando a LOA entrar em vigor, praticamente não sobrá tempo para habilitar as programações à execução no prazo do inciso.

Segundo ainda se pode compreender do dispositivo, se o fato impeditivo da execução surgir após 30 de junho, não se exige publicação da correspondente justificativa. No caso, os autores das emendas relativas às programações impedidas deverão tomar conhecimento do impedimento por outro meio.

Esse prazo de 30 de junho pode até ser plausível, quando se tratar de contratos de repasse ou convênios, cujas providências primeiras consistem basicamente na averiguação do cumprimento de condições que têm previsão legal e infralegal (por exemplo, LRF, LDO e Portaria Interministerial nº 507, de 2011).

No entanto, não casa com a firmação de contratos, pois estes demandam procedimentos mais demorados, que ficam, na maioria das vezes, aptos a desencadear a execução apenas no segundo semestre. Assim, nestes casos, haveria tendência de ocorrer mais impedimentos, em virtude do pouco prazo para atendimento das exigências de execução.

Para qualquer das situações, a legislação infraconstitucional precisará estabelecer quem serão as autoridades responsáveis pela publicação das “justificativas” e, em especial, delimitar o que dever-se-ia entender por impedimento de “ordem técnica”, para que o dispositivo não inviabilize a própria PEC.

Enfim, o dispositivo constitucionaliza e deixa evidente a possibilidade de pleno uso de todas as objeções constantes, por exemplo, de sistemas como o CAUC, para não realizar o gasto.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Resumo:

- 1) O **caput** do dispositivo retira a força obrigatória da PEC, pois permite que qualquer critério técnico desatendido impeça a execução;
- 2) Inciso I ambíguo, porque a data nele citada tanto pode se referir ao **caput**, o que seria gramaticalmente mais correto, quanto à consequência exigida no próprio inciso;
- 3) O órgão obrigado à execução tenderá a interpretar que a data se refere ao **caput**, que lhe seria mais favorável, pois não haveria prazo definido para explicar os impedimentos;
- 4) Nesse caso, os órgãos executores poderiam deixar para publicar as explicações no final do exercício, já sem tempo hábil para correção dos vícios;
- 5) Se o prazo se direcionar ao próprio inciso I, os Poderes e o MPU deverão publicar as justificativas dos impedimentos até 30 de junho de cada exercício;
- 6) O prazo até 30 de junho é curto, para que os entes interessados atendam todas as exigências de realização dos convênios ou contratos de repasse, mais ainda para contratos direto pela União;
- 7) O prazo se tornará mais curto, se o PLOA for aprovado no exercício de sua vigência; e se reduzirá ainda mais se houver vetos;
- 8) A legislação infraconstitucional deve definir as autoridades responsáveis pela publicação das “justificativas” do impedimento, a fim de que possam ser responsabilizadas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quinto Dispositivo: remanejamento de programação impedida

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

...

II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado;

Comentário:

Aqui, vale a mesma dúvida do inciso anterior: não se sabe se o dia citado se refere ao **caput** (data final para ocorrência do impedimento) ou se ao prazo final para o Poder Executivo encaminhar projeto de lei de crédito, para remanejar ou cancelar a programação.

Em se referindo ao dia último para ocorrência dos impedimentos, ao invés de se tomar a providência do inciso I (publicação dos esclarecimentos sobre o impedimento), o Poder Executivo deveria enviar ao Congresso PL de crédito para remanejamento ou cancelamento. Não haveria, no entanto, fixação de prazo para encaminhamento do PL.

Se o prazo se referir ao dia final para envio de PL ao Congresso, as ocorrências de impedimento posteriores sujeitarão as respectivas dotações apenas a remanejamento ou cancelamento autorizado na LOA. Os vícios das programações poderão, no entanto, ser corrigidos até o final do exercício. Não havendo correção, o conjunto da PEC dá a entender que o cancelamento é automático.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Pode-se duvidar quanto à obrigatoriedade de envio de PL de crédito ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. Embora o dispositivo utilize o termo imperativo “encaminhará”, não nos parece que possa daí decorrer obrigação, pois:

- (i) em função do princípio da separação dos Poderes, o Legislativo não poderia interferir na administração orçamentária do Executivo, determinando-lhe como e quando alterar as programações;
- (ii) não se realizou o mesmo comando ao Poder Judiciário, nem ao MPU, em relação às respectivas programações, o que gera tratamento desigual entre os Poderes para situações idênticas.
- (iii) como as programações são impessoais e administradas pelo Poder Executivo, a ele caberia definir o momento de propor as alterações, até porque envolve não apenas as ações a cancelar mas também aquelas a suplementar.

Os demais Poderes e o MPU não estão vinculados a 30 de setembro. Publicadas as razões dos impedimentos nos termos do inciso I, poderiam desde logo providenciar os PLs de crédito para remanejar ou cancelar as programações ou mesmo realizar os remanejamentos dentro da margem permitida na LOA. Podem, ainda, permanecer inertes.

Há na questão tratamento privilegiado a esses outros Poderes e MPU, em relação ao Executivo. Este fica obrigado a enviar PL de crédito até determinada data (30 de setembro); aqueles, não. O texto já está claramente defasado, pois não considera a Defensoria Pública da União, que ganhou na Constituição o mesmo **status** de independência orçamentária e financeira que o MPU.

Resumo:

- 1) Inciso também ambíguo, porque a data tanto pode se referir ao **caput**, quanto à consequência exigida no próprio inciso;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 2) O órgão executor tenderá a interpretar que se refere ao **caput**, por lhe ser mais favorável;
- 3) No caso, o PL de crédito poderia ser enviado ao Congresso até o final do exercício;
- 4) Os impedimentos surgidos depois da data fixada seriam habilitados a remanejamento ou a cancelamento apenas na LOA;
- 5) Se a data valer como prazo final para envio de PL ao Congresso, os pedidos de remanejamento ou cancelamento não poderiam existir depois da data;
- 6) O Executivo não estaria obrigado a enviar o PL de crédito, em vista do princípio da separação dos Poderes;
- 7) Não há prazo nem imposição, aos órgãos dos demais Poderes e MPU, para envio de PL ao Congresso;
- 8) Há tratamento privilegiado aos órgãos dos demais Poderes e MPU para situações semelhantes.

Sexto Dispositivo: prazo para deliberação da CMO sobre PL de remanejamento

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

...



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.

Comentário:

Esse inciso não nos parece dúbio, pois fornece encadeamento lógico, em relação ao inciso II. O prazo previsto é para deliberação da CMO sobre o eventual PL citado no inciso II. Vale dizer: se não houver deliberação desse Colegiado até 20 de novembro de cada ano, o PL proposto pelo Poder Executivo será considerado rejeitado.

Parece óbvio que, não havendo deliberação, não haja alteração na LOA. Ou seja, efetivamente não haverá mudanças nas dotações, porque não se aprovou o PL de remanejamento. Contudo, mesmo que a CMO aprove o PL antes do dia definido, se não houver confirmação do parecer no Plenário, é evidente que o PL também estará rejeitado, porque esse colegiado não tem poder terminativo (art. 58, § 2º, I, CF). Rejeitado, mantém-se, no entanto, aberto o prazo para correção dos eventuais impedimentos.

Há aparente dúvida em relação à obrigatoriedade de execução das programações que o Executivo pretendia remanejar, quando o respectivo PL for rejeitado. Contudo, a conclusão mais apropriada indica não ser obrigatória a execução.

Conforme se verifica dos dispositivos da PEC, a razão que propicia o envio do PL ao Congresso é justamente o impedimento. O PL do crédito visa tão somente “remanejar” as dotações correspondentes, para aproveitá-las em outra despesa, ou simplesmente “cancelá-las”.

A rejeição do projeto implica, portanto, a negativa de “remanejar” ou de “cancelar”, mas não elimina os vícios que afetam a programação. Assim, a rejeição



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

do PL de crédito não obriga a execução da programação, haja vista o obstáculo real à realização do gasto.

A única consequência da rejeição do PL, como já adiantado, seria a inviabilidade de remanejar ou de cancelar as dotações respectivas. A rejeição mantém aberta, contudo, a possibilidade de correção do vício.

Enfim, indaga-se se o remanejamento previsto na PEC deve implicar em suplementação que favoreça o autor da emenda que deu origem à programação a ser cancelada. A questão é pertinente, pois a PEC exige isonomia entre os autores das programações. Cancelar programação emendada implica quebrar a possibilidade de execução com isonomia.

A resposta nos parece ser não. Se a iniciativa do PL cabe ao Executivo, a ele também deve caber a eleição das programações beneficiárias da suplementação. Além disso, se a PEC prevê a possibilidade de mero cancelamento da programação, parece lógico que as dotações correspondentes possam ser apropriadas em outras ações, inclusive novas.

Resumo:

- 1) Esse inciso liga-se logicamente ao inciso II; logo, o prazo refere-se à data final para deliberação da CMO sobre os eventuais PLs de remanejamento ou cancelamento;
- 2) É correto concluir também que, mesmo que ocorra deliberação na CMO pela aprovação, o PL também estará rejeitado se o parecer não for confirmado no Plenário do Congresso, porque a CMO não tem poder terminativo;
- 3) Rejeitado o PL, mantém-se aberta a possibilidade de corrigir o impedimento;
- 4) A rejeição do PL não implica determinação para execução;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 5) O remanejamento poderá favorecer qualquer programação eleita pelo Executivo, inclusive novas, sem guardar correspondência com o autor da emenda.

Sétimo Dispositivo: contingenciamento das programações emendadas

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 12. 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 montante previsto no art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Comentário:

Este parágrafo parece contrariar o entendimento dos parlamentares, de que a execução plena das “emendas” ocorrerá o mais breve possível, tão logo aprovada a LOA. O dispositivo fragiliza, mais uma vez, a impositividade pretendida com a PEC, pois equipara as programações decorrentes das emendas às despesas discricionárias.

A redação diz que se a reestimativa da receita “e” da despesa indicar a inviabilidade do cumprimento da meta de resultado fiscal fixada na LDO, as programações decorrentes das emendas poderão ser limitadas proporcionalmente à limitação do total das despesas discricionárias. A redação proposta é mais abrangente, portanto mais audaciosa, do que a da LRF, que se refere apenas à reestimativa da receita.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Cabe unicamente ao Executivo, de acordo com a LDO, o cálculo do montante necessário de limitação orçamentária e financeira. A previsão por si só de maior gasto, por exemplo, com despesas obrigatórias, constante dos relatórios bimestrais, já respaldaria a redução da execução das emendas, mesmo se tratando apenas de “previsão”.

O andamento da arrecadação efetiva é verificado a cada bimestre, desde o início do ano, e assim sucessivamente até o encerramento do exercício (art. 9º, LRF). Ao lado disso, corre o acompanhamento da despesa, inclusive das abertas por crédito adicional. Logo, as programações decorrentes das emendas devem ficar em eterna pendência, até o encerramento do exercício, no aguardo de que a arrecadação da receita, conjugada com o volume das despesas, permita, ou não, sua plena execução.

Se houver crescimento das despesas em relação à LOA (não importa se obrigatórias ou discricionárias) e a arrecadação não albergar o aumento, o contingenciamento deverá ser proporcional em todas as programações discricionárias, incluídas as emendas.

Não existe definição legal para o que seja “despesa discricionária”. A discricionariedade do gasto hoje é identificada pelo indicador de resultado primário – RP, arbitrariamente estabelecido na LDO. Contudo, na sistemática de apuração dos limites de contingenciamento, diversas despesas discricionárias são, do ponto de vista da execução e da LRF (art. 17), obrigatórias (saúde, educação, gastos do Legislativo, Judiciário, MPU e DPU), por isso são excluídas da base contingenciável disciplinada na LDO.

Se for considerado o mesmo critério para limitar a execução das programações decorrentes de emendas, a limitação final será maior do que se se considerar o “conjunto” das despesas discricionárias, como quer o dispositivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Assim, é preciso definir qual o real conjunto das despesas discricionárias para efeitos da PEC.

A execução das programações emendadas dependerá, ainda, do alcance da “meta de resultado fiscal” previsto na LDO. Até hoje, a LDO tem fixado apenas meta para o “superávit primário”. Mas, com base no dispositivo em comento, o Poder Executivo poderá passar a fixar somente meta para o resultado nominal.

Se isso acontecer, aumentarão as incertezas em relação ao alcance da meta ao final do ano, porque o resultado nominal é mais incerto (depende da variação dos juros, por exemplo) do que a meta de superávit primário. Ou seja, o Executivo poderá encontrar argumentos legais (o possível não atingimento da meta prevista na LDO) para não executar as programações, ou minimizar sua execução, ao longo do exercício. Se ao final do ano a meta que permitir a execução, poderá utilizar o impedimento “de ordem técnica” como argumento para não executar o gasto, pois o tempo disponível para iniciá-lo por certo será insuficiente.

Ainda que continue utilizando-se da meta de superávit primário, poderá dosá-la para cima ou voltar a empregar a meta proporcional ao valor do PIB, de modo a inviabilizar a execução das despesas discricionárias na maior parte do exercício. Isto porque a meta alcançada somente será conhecida no exercício seguinte, o que, por cautela, trabalharia o ano corrente segurando a execução.

Resumo:

- 1) O dispositivo retira o caráter cogente das programações decorrentes de emendas individuais;
- 2) O dispositivo permite a execução paulatina ou o adiamento do início da execução, em virtude da necessidade de compatibilização com a arrecadação e com a fixação das demais despesas;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 3) Se a reestimativa da receita e da despesa indicar que a meta de resultado fiscal fixada na LDO poderá não ser alcançada, o montante fixado para execução das emendas (1% da RCL) poderá ser limitado na mesma proporção da limitação imposta ao conjunto das despesas discricionárias;
- 4) Não existe conceito legal para despesas discricionárias. Se se aplicar o critério previsto nas LDO, o contingenciamento será maior que se for considerado o “conjunto” das despesas discricionárias identificadas pelo indicador de RP;
- 5) Não existe prazo para início da execução ou conclusão das programações emendadas;
- 6) O Poder Executivo poderá fixar meta de resultado nominal na LDO, para tornar imprevisível o início da execução ou forçar o contingenciamento das despesas discricionárias, incluídas as emendas;
- 7) Ainda que continue utilizando a meta de superávit primário, poderá tentar dosá-la na LDO de modo a inviabilizar a execução na maior parte do exercício financeiro.

Oitavo Dispositivo: demonstração da execução no relatório bimestral divulgado pelo Poder Executivo

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 13. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será:

I – demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Comentário:

Este parágrafo traz comandos de difícil operacionalização. Desde logo, diga-se, as questões aqui levantadas não interferem na possibilidade de execução das programações. Gera custos aparentemente pouco significativos.

No inciso I, demanda-se a demonstração da execução “das emendas”. Embora o **caput** se refira a “programação”, o objetivo parece ser o de, além de tornar pública a execução, possibilitar o acompanhamento do cumprimento do montante executado e da isonomia exigida entre as programações incluídas por emenda individual, pois é disso que trata o § 10 citado no **caput**.

As informações deverão, na linguagem da Constituição, ser publicadas a cada bimestre, de modo que se possa conferir, valor por valor, o tratamento equânime às programações decorrentes das emendas individuais. Por causa disso, não se pode imaginar que seria possível fazer análise consolidada dos gastos. Essa interpretação não permitiria aferir o escopo da Proposta nos termos previstos no § 10.

Embora o relatório correspondente aumente bastante em volume e número de informações, e demande por isso mais mão de obra, não nos parece haver graves empecilhos ao cumprimento do inciso.

Resumo:

- 1) O dispositivo não interfere na execução das programações;
- 2) O dispositivo cria implicitamente custos financeiros, aparentemente não significativos;
- 3) Avoluma-se o relatório da execução a ser publicado bimestralmente pelo Poder Executivo;
- 4) Demanda-se o aumento da mão de obra para a confecção dos relatórios bimestrais a cargo do Poder Executivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nono Dispositivo: manifestação específica no parecer prévio do TCU

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 13. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será:

...

II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I; e

Comentário:

Diferente, no entanto, é o raciocínio em relação a este dispositivo. Aqui, exige-se manifestação “específica” no parecer prévio do TCU sobre as contas do Presidente da República. Por manifestação específica deve-se considerar o exame individual de cada programação incluída por emenda individual. Incluso os esclarecimentos sobre a execução, total ou parcial, ou inexecução, com análise dos eventuais impedimentos, para cada programação.

Ainda, deverá haver exame dos impactos das reestimativas da receita na eventual inexecução e do equilíbrio da eventual limitação de empenho e movimentação financeira com o conjunto das despesas discricionárias. Os remanejamentos ou cancelamentos também devem ser retratados, e demonstrada, ainda, a isonomia de tratamento.

Considerando a quantidade de congressistas (594) e o número de emendas franqueadas a cada um (25, hoje), resulta num total de 14.850 programações possíveis. No atual modelo de execução, são apresentadas em torno de 8.000 emendas. Se a PEC for aprovada, haveria estímulo ao incremento nesse número, de modo a aproximar-se daquele total.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Sendo assim, para o exame formal dessas programações, necessitar-se-ia de estrutura capaz de processar e analisar elevado número de programações por dia.

Ainda que se possa esperar a coincidência de emendas para a mesma programação, ou que os parlamentares resolvam distribuir os recursos em menor quantidade de emendas, e que caía pela metade o número de programações totais, mesmo assim a demanda de mão de obra para esse trabalho novo deverá ser capaz de analisar em torno de 28 programações em média, por dia trabalhado, apenas para a final elaboração do parecer prévio do TCU. Trabalho idêntico deverá ter sido realizado pelas contadorias responsáveis pela elaboração das contas do Presidente da República.

O dispositivo exige manifestação específica para as programações decorrentes de emendas individuais, que no seu conjunto não ultrapassam 1% da RCL no orçamento, mas não faz a mesma previsão para as demais programações, muitas das quais estruturantes, de grande vulto, de repercussão orçamentária, financeira, econômica, social e política muito maior.

O dispositivo gera gastos extras não contabilizados no 1% da RCL. Poderão ser vultosos, a depender de como o TCU interpretará a matéria.

Resumo:

- 1) O inciso não interfere na execução das programações;
- 2) Cria-se a necessidade de uma estrutura capaz de processar minuciosamente cada programação decorrente de emenda (no limite, 14.850 programações);
- 3) Os gastos decorrentes não estão incluídos na reserva de 1% da RCL; a despesa poderá ser elevada, a depender da interpretação do TCU de como aplicar o dispositivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Décimo Dispositivo: fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com as programações

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 13. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será:

...

III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

Comentário:

Neste ponto, acirram-se os trabalhos demandados para o inciso anterior, porque, se lá a análise é formal, aqui o texto indica a necessidade de fiscalização **in loco** e avaliação dos resultados obtidos. Ou seja, trata-se de fiscalização e acompanhamento físico e financeiro e avaliação dos benefícios alcançados com cada política pública decorrente de emenda individual.

Imagine-se a estrutura de pessoas e meios, e os gastos daí decorrentes, para dar conta de fiscalizar o mínimo estimado de 28 ações/dia, em diferentes locais, em cada ente da Federação. O comando nos parece inviável na prática.

A Caixa Econômica Federal, responsável pelos contratos de repasse, nas vezes em que compareceu em audiências na CMO ponderou que, mesmo presente na grande maioria dos municípios brasileiros, não tem estrutura para atender todas as necessidades de controle nesse tipo específico de realização de gasto. Imagine-se ao se expandir a necessidade de fiscalização para o conjunto das programações decorrentes das emendas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em relação ao orçamento de 2013, o número de programações, por subtítulo, que chegou ao Congresso Nacional no correspondente PLOA atingiu o total de 6.602. As programações decorrentes das emendas individuais, especialmente se aprovada a PEC em análise, tem o potencial de dobrar ou triplicar esse número. Na sistemática atual, em que a execução é tida por discricionária, foram criadas cerca de 3.300 ações por emendas no PLOA 2013.

Enfim, como as regras de fiscalização e controle são específicas, é preciso levar em conta que as estruturas de controle montadas para fiscalizar todo o orçamento deverão se voltar basicamente para controlar as programações decorrentes de emendas individuais. Ora, se já não se faz, por falta de tempo hábil e de estruturas, um controle especificado daquelas programações originalmente constantes do PLOA, por certo de muito maior peso, não haverá como atender ao dispositivo em análise. A menos que as estruturas de controle tenham de ser acentuadamente aumentadas.

Resumo:

- 1) O inciso não interfere na execução das programações; mas mostra-se de difícil cumprimento;
- 2) Cria-se a necessidade de estrutura capaz de processar os resultados da fiscalização, **in loco**, de cada programação decorrente de emenda (no limite, 14.850 programações) e de avaliar os benefícios promovidos pelas ações;
- 3) Os gastos decorrentes dessa estrutura não estão incluídos no 1% da RCL reservada para as emendas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Décimo Primeiro Dispositivo: obrigatoriedade das transferências decorrentes das emendas

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

Art. 166.

§ 14. Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo.

Comentário:

Este parágrafo parece pretender quebrar as regras estabelecidas nos demais, desde que as programações nele previstas sejam executadas por meio de transferências pela União aos demais entes. Segundo o dispositivo, transformar-se-iam as transferências voluntárias previstas na LRF (art. 25) em transferências obrigatórias.

Não está explícito se o dispositivo está sujeito ao regramento dos §§ 11 a 13. Contudo, estando no âmbito da mesma PEC e não havendo ressalvas nesse sentido, é de se entender que se submetem, sim, ao previsto naqueles dispositivos, embora dependa também da regulação que for estabelecida na LDO. Além do mais, não se trata de transferências gratuitas a fundo perdido, mas sim de envio de recursos vinculados a realização das programações.

Ou seja, as transferências somente serão de fato obrigatórias quando inexistentes impedimentos à execução do objeto nelas pretendido e quando a reestimativa das receitas e despesas o permitam, e no montante que permitam. E deverão obedecer eventuais restrições de “ordem técnica ou legal”, inclusive os regramentos da LDO. Além disso, devem ser objeto de análise especificada nas prestações de contas do Presidente da República e constar detalhadamente do parecer prévio do TCU.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por serem exigências constitucionais, certamente não poderão ser dispensadas ou fragilizadas pela LDO. Caso contrário, além de inconstitucional a normatização, a essência da PEC ficaria sem sentido, já que a grande maioria das emendas se ocupa de viabilizar transferências aos demais entes, por meio de convênios e contratos de repasse.

Se se pretender fazer comparação com as atuais transferências obrigatórias relativas ao PAC (Lei nº 11.578, de 26.11.2007), observar-se-á que, independentemente das críticas que se possa fazer ao modo e ao tipo das despesas que se tornaram impositivas, há diversas exigências antes da efetivação das transferências, e após.

Exemplo de possibilidade de judicialização: a possibilidade de obrigar a transferência de recursos em decorrência apenas da iniciativa (decorrente de emenda individual) e não pela característica da despesa.

Resumo:

- 1) Caracteriza-se como obrigatória a transferência prevista no dispositivo, mas a ela se aplica as restrições previstas na PEC, porque não existe ressalva para o contrário;
- 2) Os impedimentos de ordem técnica ou legal obstam a realização das transferências aos demais entes;
- 3) A LDO de cada exercício financeiro poderá dispor sobre outras restrições ou critérios para a execução da transferência, mas não poderá dispensar as exigências estabelecidas na PEC.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Décimo Segundo Dispositivo: pagamento dos restos a pagar derivados de emendas individuais

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 35-A e 35-B:

Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no art. 166, § 10, até o limite de:

I - seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício;

II - três décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício.

Comentário:

O artigo acrescido trata do pagamento das programações decorrentes de emendas individuais cujas dotações foram inscritas em Restos a Pagar (RAP). Segundo o dispositivo, que não exige isonomia no pagamento desses RAP, nos dois primeiros exercícios de vigência da PEC, a execução do 1% da RCL poderá considerar o pagamento dos RAP inscritos antes da entrada em vigor da Proposta. Ou seja, tanto se pode executar a programação corrente, quanto se pode pagar a programação dos anos anteriores, dentro do limite estabelecido.

No primeiro ano de vigência das normas em estudo, 0,6% e 0,4% da RCL do exercício anterior poderão ser executados para pagar, respectivamente, programações inscritas em RAP e programações do próprio exercício. No segundo ano, 0,3% da RCL e 0,7% da mesma receita, respectivamente. Aproveitando-se a simulação acima, a distribuição dos recursos por parlamentar pode ser assim considerada:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Simulação da Distribuição de 1% da RCL por Parlamentar					
1º ano de vigência da PEC:					R\$ 1.000,00
PERÍODO DA RCL	Valor da RCL *	1% da RCL	Valor por Parlamentar**	Parte p/ o Exercício***	Parte p/ RAP
Mai/2012 até Abril/2013	621.158.840	6.211.588	10.457	4.183	6.274
Prevista p/ 2013	699.978.872	6.999.789	11.784	4.714	7.070
2º ano de vigência da PEC:					R\$ 1.000,00
PERÍODO DA RCL	Valor da RCL *	1% da RCL	Valor por Parlamentar**	Parte p/ o Exercício***	Parte p/ RAP
Mai/2012 até Abril/2013	621.158.840	6.211.588	10.457	7.320	3.137
Prevista p/ 2013	699.978.872	6.999.789	11.784	8.249	3.535
Elaboração própria.					
*Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO de mai/2012 a abr/2013.					
**Considera 513 Deputados e 81 Senadores.					
***Considera 25 emendas p/cada parlamentar.					

Em suma, o dispositivo permite que, no primeiro exercício após a vigência da PEC, a aprovação de emendas corresponda a apenas 0,4% da RCL constante do PLOA, desde que haja o pagamento de RAP no montante de 0,6% da RCL. No ano seguinte, esses percentuais passam a ser de 0,7% e 0,3%, respectivamente.

Vencidos os dois anos, volta a obrigatoriedade de aplicação total de 1% da RCL nas programações decorrentes das emendas individuais. Nesse caso, também não haverá mais garantia de execução de RAP relativo às emendas. Eventual saldo de emendas inscrito em RAP em anos anteriores à vigência da PEC pode inclusive ser cancelado.

Não se exige que as despesas inscritas em RAP, para pagamento nos dois anos subsequentes à vigência da PEC, sejam relativas a “inclusão” de programação, como se faz em relação à aprovação das emendas. Basta que as programações sejam “derivadas” de emendas individuais.

A PEC também não impede que as programações a que se refere sejam inscritas em RAP. Disso decorre que esse poderá continuar ser o modo usual de execução dessas programações, com tendência de se acumularem mais e mais a cada ano, uma vez que não há prazo fixado para o pagamento respectivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Enfim, o dispositivo é de duvidosa constitucionalidade, porque trata com privilégio os RAP decorrentes de emendas parlamentares individuais, ao reservar recursos apenas para o seu pagamento. O STF já se manifestou no sentido da inconstitucionalidade de se dar tratamento especial a parte de despesas, sem considerar o seu conjunto. No caso, apenas as despesas decorrentes de emendas parlamentares deverão ser executadas, enquanto outras, ainda que da mesma espécie e com igual finalidade, não gozariam do mesmo benefício.

Por exemplo, nas programações que apenas foram acrescidas por emendas parlamentar, essa parcela aumentada terá de ser executada obrigatoriamente, mas a outra parte não!

Segundo o acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux, à ADI 4663-RO, a concessão de regime de obrigatória execução tão-somente às emendas parlamentares ao orçamento, padece dos vícios que conduzem à declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, porque a força vinculante **prima facie** das normas orçamentárias não tolera a concessão de regime formalmente distinto *exclusivamente* às emendas parlamentares, em manifesto descompasso com o princípio da Separação de Poderes.

Resumo:

- 1) O pagamento dos RAP relativos a programações criadas por emenda individual será contabilizado no limite de 1% da RCL nos dois primeiros exercícios de vigência da PEC;
- 2) Não há impedimento de que as programações sejam inscritas em RAP;
- 3) Não há prazo fixado para pagamento dos RAP;
- 4) Não há exigência de pagamento isonômico para os RAP;
- 5) O dispositivo trata com diferença os RAP decorrentes de emendas, em relação a despesas semelhantes inscritas em RAP;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

6) Há decisão do STF contrária a esse possível privilégio.

Décimo Terceiro Dispositivo: emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 35-A e 35-B:

Art. 35-B. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.

Comentário:

O artigo em apreço pretende que as programações para ações e serviços públicos de saúde decorrentes de emenda configurem efetivo acréscimo para a área, mas sem integrar a base de cálculo para o mínimo do exercício seguinte.

Se não houvesse o dispositivo, o Poder Executivo poderia reduzir sua participação no financiamento da saúde na exata proporção das emendas individuais para o setor, a fim de evitar o crescimento da base de cálculo do mínimo para os exercícios subsequentes.

Nos termos do dispositivo, a redução das dotações do Executivo para a Saúde no PLOA ainda se tornará possível – e até provável – como forma de compensar o provável incremento decorrente das emendas. Contudo, não poderá se escorar na justificativa de que é feita para não impactar o aumento do mínimo para os anos seguintes.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Assim sendo, as dotações para a saúde poderão ser aumentadas na parcela do acréscimo proporcionada pelas emendas individuais ao setor, mas não há garantias de que isso ocorra. Se ocorrer, não interferirá na base de cálculo do referido mínimo para o exercício subsequente.

Resumo:

- 1) O dispositivo possibilita aumentar os recursos para ações e serviços públicos de saúde, sem no entanto aumentar o piso para os exercícios seguintes;
- 2) O aumento possível decorrerá das emendas individuais;
- 3) O dispositivo não inibe a redução da participação do Poder Executivo nos gastos da área, na proporção acrescida pelas emendas.

Parte II – Impactos nas Finanças Públicas

Ultrapassados os comentários a cada dispositivo, já é possível responder aos questionamentos propostos no início deste trabalho.

A **primeira pergunta** questiona se é possível afirmar que as programações decorrentes de emendas individuais terão garantia de execução orçamentária e financeira, com maior volume de recursos do que no modelo atual.

A resposta é não. Não é possível afirmar que haverá acréscimo no volume orçamentário ou financeiro executado em relação ao modelo atual. Existe a possibilidade de que haja decréscimo.

A execução, mesmo que a PEC seja aprovada, continuará dependente de vários fatores (orçamentários, como a reestimativa da receita e da despesa; legislativos, como o processo legislativo de aprovação dos orçamentos, incluídos possíveis chicanas para atrasar o andamento dos trabalhos e a aprovação da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

matéria, como vetos; políticos, como a unidade da base governista em cada momento do processo; técnicos, como o cumprimento de quaisquer critérios estabelecidos em atos normativos do Poder Central ou outros normativos; legais, como o cumprimento dos requisitos da Lei nº 8.666, de 1993, para iniciar os gastos com investimentos).

A interpretação que vier a ser dada à questão do tratamento isonômico da execução poderá ser, como argumentado, motivo de redução no volume, ou mesmo de negação da execução. Os impedimentos “de ordem técnica” ou “de ordem legal”, agora constitucionalizados, poderão, de fato, inviabilizar qualquer execução.

A regulamentação anual pela LDO da meta fiscal a ser alcançada em cada exercício financeiro também será crucial para obstaculizar ainda mais, ou não, a execução.

A **segunda pergunta** interpela se é possível afirmar que a PEC em estudo acaba com o tratamento diferenciado entre os parlamentares na execução das programações decorrentes de emendas individuais.

Mais uma vez a resposta é negativa, pois não tem como haver tratamento igualitário nos termos propostos. As programações decorrentes de emendas individuais têm objetos distintos e dotações diferentes; os processos de execução acabam ocorrendo em fases inconciliáveis, em órgãos distintos, sob responsabilidades diferentes. Assim, não é possível haver isonomia no empenho, na liquidação e no pagamento das programações emendadas, durante ou ao final do exercício.

Além disso, os inevitáveis “impedimentos” acabarão por favorecer ainda mais os desequilíbrios, se ao final não se resolver equilibrar tudo pela total inexecução.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A **terceira pergunta** questiona se haverá impacto substancial nas finanças da União em decorrência da PEC.

Em princípio, mesmo que se executasse a plenitude das programações emendadas, não deveria haver impacto algum, porque a União, hoje, já realiza transferências voluntárias aos demais entes em volume superior ao que restará demandado pela PEC em estudo.

Segundo se observa na tabela em anexo a este Estudo, a União transferiu em 2012 para os demais entes a importância de R\$ 11,9 bilhões, enquanto a PEC pode proporcionar a transferência de apenas R\$6,2 bilhões. Ao final, poderia haver a compensação, deixando a União de transferir voluntariamente a parcela que deverá fazer impositivamente por força da PEC. Não haveria, assim, qualquer impacto nas finanças da União, por esse lado, salvo se a União pretender continuar com o volume atual de transferência voluntária.

Contudo, certamente haverá aumento nos gastos em decorrência das seguintes despesas implicitamente previstas na PEC: audiências públicas em cada ente beneficiário; publicação de relatórios; controles físico, financeiro e de resultado individualizado das programações emendadas; análise específica nas contas do Presidente da República e no parecer prévio do TCU.

Não necessariamente haverá aumento global de despesa, uma vez que o acréscimo pontual relativo ao controle e transparência poderá ser compensado por possível redução no volume da execução das programações.

Por outro lado, a PEC estabelece, nos termos do § 10, a obrigatoriedade de execução das programações incluídas na LOA por emendas individuais (no montante de 1% da RCL), mas não impede que referidas programações extrapolem o valor das emendas. Ou seja, as emendas podem, em tese, criar ações de custo



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

final muito superior ao valor por elas alocado, pois não há vedação à criação de programações de grande porte.

Não existe também previsão de alocação obrigatória, pelos criadores das programações, até que seja concluído o objeto pretendido. Disso se conclui que, ao final de cada exercício financeiro, poderá restar estoque considerável de obras nos demais entes da Federação a serem concluídas por recursos da União, ou daqueles entes.

Enfim, não há previsão alguma quanto à competência pelas despesas permanentes, posteriores às obras, de implantação e de custeio administrativo e operacional dos serviços públicos. Como exemplo, cada posto de saúde construído demandará pessoal e equipamentos para seu regular funcionamento. Contudo, a PEC também não atribui responsabilidade às emendas para alocar tais recursos. Essas despesas, sim, também podem comprometer recursos da União, aumentando seus gastos.

No sistema atual, também não se fazem essas previsões. Contudo, o modelo é “discricionário”, no qual se permite avaliar todas as consequências financeiras, quando da decisão de implementar o gasto.

A **quarta questão** levantada indagou se é possível afirmar que os Estados e Municípios serão contemplados com maior volume de recursos que no modelo de emendamento atual.

De novo, a resposta é negativa, bastando observar a tabela anexa. No limite, como acima afirmado, o Poder Executivo deixará de realizar transferências voluntárias, em virtude das emendas impositivas. Contudo, poderá até mesmo ocorrer redução no volume total das transferências.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Para isso acontecer, bastará que a União se abstenha de realizar essas transferências na expectativa de que a lacuna seja preenchida por emendas individuais. Se as emendas se tornarem ao longo do ano impedidas de execução, o ente eventualmente beneficiário ficará sem esse valor e sem a parcela que o Executivo deixou de fazer na esperança de que a emenda o fizesse.

Enfim, ao **último questionamento** impõe responder se as disposições constantes da PEC são mais obrigatórias que o arcabouço constitucional e legal vigente.

Não. Ou seja, o conjunto normativo em vigor ressalta mais impositivo que o pretendido pela PEC analisada.

A Constituição criou um sistema orçamentário entrelaçado por três leis: PPA, LDO e LOA, aos quais requer interação e obediência destas (LDO e LOA) em relação àquela (PPA). O Congresso Nacional ouve a sociedade, reúne-se com representantes de entidades civis e membros de todos os Poderes para anualmente discutir e deliberar sobre os projetos da LDO, por pelo menos três meses consecutivos, e sobre os projetos da LOA, por pelo menos quatro meses seguidos.

Não se pode aceitar que as leis resultantes desses longos e exaustivos processos, que o Estado entrega a seu povo, sejam tratadas como meramente autorizativas, cujo cumprimento ficaria ao sabor do Chefe do Poder Executivo.

Por isso mesmo, a Carta Magna, complementada pela legislação infraconstitucional, criou um sistema, complexo é verdade, mas pleno e suficiente para estabelecer um mecanismo de exigibilidade da elaboração e da execução dos orçamentos.

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 8º, estabelece textualmente que a lei orçamentária não conterà nada além da “previsão da receita” e da “fixação da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

despesa”, salvo autorização para abertura de crédito suplementar e contração de crédito por antecipação da receita.

Ora, “fixar” tem a acepção de *determinar, prescrever, firmar, assentar, estabelecer*; portanto, um sentido imperativo, obrigatório.

Esse texto constitucional tem a vantagem, em relação ao da PEC, de se aplicar a todas as programações constantes da LOA. E, ao contrário da PEC, não faz qualquer concessão, no sentido de admitir ressalvas à execução.

Mais adiante, no art. 174, a Constituição estabelece que o planejamento é determinante para o setor público. O planejamento se consubstancia em lei por meio do PPA, cuja materialização se dá anualmente por intermédio do orçamento. Ainda que se conclua que nosso planejamento é frágil e inconsistente, não se pode retirar dele a impositividade que lhe atribui textualmente a Constituição, Lei Maior do País.

No art. 85, VI, segue a Constituição Federal estabelecendo que constitui crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária. Tal disposição somente faz sentido, porque a Constituição estabeleceu obrigatoriedade de cumprimento aos orçamentos. Tivesse a “lei de meios” um sentido de discricionariedade, não haveria razão alguma para prever o gravíssimo crime de responsabilidade à sua violação, porque não haveria como ser imputado. É intuitivo que só se viola a “lei orçamentária” descumprindo-se seus preceitos.

Um dos fortes argumentos utilizados para desencadear a PEC em análise diz respeito à interferência do Poder Executivo na livre atuação do Legislativo. No entanto, de modo algum os termos da PEC traz solução para a questão. A Constituição, no entanto, prevê o remédio apropriado para o caso em mais de um dispositivo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No mesmo art. 85, porém no inciso II, prevê o crime de responsabilidade para os atos do Presidente da República que atentem contra a o “livre exercício” do Poder Legislativo. E no art. 37, **caput**, exige que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedeça aos princípios da *legalidade, impessoalidade e moralidade*.

A Constituição Federal estabeleceu ainda órgãos técnicos de controle interno e externo, para a análise do fiel cumprimento da execução orçamentária, quanto à legalidade e legitimidade (art. 71), com ordenamento jurídico próprio (v.g. Lei nº 8.443, de 1992). Nesse modelo, previu o controle social, segundo o qual as associações civis e o cidadão em particular podem participar dos processos de fiscalização e controle, denunciando irregularidades ou ilegalidades (art. 74, § 2º)

A par disso, constituiu o controle político do Congresso Nacional, que deverá anualmente julgar as contas do Presidente da República (art. 48, IX) e fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo (inciso X); e qualquer das comissões permanentes ou temporárias, mistas ou de qualquer das Casas Legislativas, poderá apreciar os programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais e sobre eles emitir parecer e convocar Ministros de Estado para prestar informações (art. 58).

Por seu turno, com todo o arcabouço jurídico ora destacado, a própria CMO detém a competência regimental para emitir parecer sobre os relatórios de gestão fiscal e os atos de limitação de empenho e movimentação financeira (Resolução nº 1, de 2006-CN, art. 2º, III, a e d), além de apreciar as emendas e emitir parecer sobre os projetos do PPA, LDO e LOA, e respectivas alterações.

Portanto, regras constitucionais já existem para coibir eventuais condutas discricionárias quanto ao orçamento e indevidas quanto à livre atuação do Poder Legislativo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No campo infraconstitucional, tais regras são complementadas e disciplinadas, inclusive com a previsão dos remédios legais para os eventuais períodos de turbulências, que possam ensejar o não cumprimento das leis orçamentárias segundo foram elaboradas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 9º), permite a redução dos gastos, mas somente admite o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) no caso de frustração da receita. Se o orçamento fosse de fato apenas “autorizativo”, uma disposição dessa natureza seria desnecessária ou inútil, porque haveria liberdade discricionária para contingenciar. A PEC, por sua vez, no lugar de restringir, amplia a faculdade, pois admite que sejam também reestimadas as despesas, para favorecer a contenção dos gastos.

Essa mesma LRF, previdente para os casos de intempéries fiscais ou econômicas, e seguindo o que já estabelecia o art. 91 do Decreto Lei nº 200/1967, estabelece a necessidade de constituição de reserva para suprir os momentos de contingência e, portanto, evitar ou amenizar o fluxo irregular da execução.

Para o caso de execução de obras, a Lei nº 8.666, de 1993, no parágrafo único do art. 8º, estabelece textualmente que “é proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado...”.

No caso, o texto legal até admite inexecução por motivo de “ordem técnica”, mas esse motivo se aplica apenas à execução de obra ou serviço e deverá ser justificado circunstanciadamente. Além disso, a previsão consta de norma infraconstitucional, que pode ser readaptada mais agilmente.

As LDOs, por seu turno, vêm anualmente estabelecendo que a execução da LOA não poderá ser utilizada “*para influir na apreciação de proposições legislativas*”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

em tramitação no Congresso Nacional', nos termos expressos no art. 118 da LDO/2013.

A Lei nº 10.028, de 2008, estabelece diversos crimes contra as finanças públicas, inclusive alterando e estabelecendo graves penas no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) e aumentado os casos de incidência na Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950), de modo a coibir todas as formas de descumprimento da lei orçamentária.

Assim, seguramente o campo legislativo atual é mais consistente e impositivo que a normatividade prometida pela PEC em estudo. Esta, por sua vez, além de se aplicar a casos específicos de programação, insere na Carta Magna disposições que criam reservas à execução, antes desconhecidas do ordenamento positivado.

Nesse sentido, pode propiciar a disseminação dessas ressalvas para o conjunto do orçamento, num eventual provimento de demanda judicial, de modo, aí sim, de constitucionalizar a discricionariedade. Por exemplo, qualquer das pessoas e instituições autorizadas no art. 103, poderá propor ação direta de inconstitucionalidade em razão da diferenciação privilegiada, no âmbito do Poder Legislativo, das emendas individuais em relação às emendas coletivas (comissões e bancadas).

Sendo assim, se existe o defeito de não se executar propositadamente os orçamentos conforme programado, não decorreria esse fato da carência de legislação inibidora, mas do descumprimento da existente. Se as diversas barreiras de acompanhamento, fiscalização e controle (técnico, político e social) são hoje ultrapassadas, com o modelo normativo existente que é imperativo segundo as conclusões acima, não se acredita que a PEC, que tem texto mais liberal, consiga o intento de fazer alavancar a execução do objeto nela pretendido. Se se faz



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

concessões ao atual rígido modelo normativo, possivelmente se fará às disposições pretendidas pela PEC.

3 Conclusão

Apesar de todo o esforço congressual para aprovar a PEC em comento, as análises ora efetuadas informam que não há garantias de ganhos para a execução efetiva das programações decorrentes de emendas. Mas há chances para perdas, pois, vale lembrar, a PEC insere-se num ambiente de disputa pela aplicação de recursos orçamentários.

O governo poderá, por um ângulo, perder o interesse pela aprovação do PLOA no prazo constitucional, com a finalidade de atrasar o início da execução obrigatória das emendas. É claro que tudo dependerá de refinada análise do quadro político e da repercussão que a interpretação das normas poderá acarretar em sua base de apoio e no andamento de suas próprias programações.

Além disso, poderá passar a utilizar-se do veto com maior frequência, como o faz com as programações do anexo de metas e prioridades do PLDO. Vetar a totalidade ou um número combinado das ações emendadas, conforme sua conveniência, seria hipótese remota, haja vista o desgaste político que acarreta.

O veto talvez seja desnecessário, diante de outras oportunidades que a PEC proporciona. Mas seria possível e plausível, dependendo dos fatores em disputa. Os vetos podem cair, mas o Congresso Nacional terá o ônus de reunir as majorias necessárias para derrubá-los, um a um. Ao final, mesmo derrotado, o governo terá adiado o prazo para início da execução, com consequências graves para as programações decorrentes das emendas.

Analisando por outro foco, a execução, no modelo atual, é discricionária. Aprovada a PEC, deixaria de existir a discricionariedade e, por conseguinte, o



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

espaço para os entendimentos. Qualquer liberação de recursos dependeria do que dispuser os dispositivos constitucionais, não mais da “vontade” do Executivo ou das legítimas transações parlamentares.

O grau de minudência estabelecido pela PEC faz supor que a execução se verificará em menor volume financeiro que o atual. A constitucionalização de conceitos não estabilizados e a possibilidade de inibir o início e o andamento das programações com base em impedimentos “de ordem técnica”, que abre margem para as mais diversas digressões, reforçam essa tese.

Tal como concebido, o modelo traçado na PEC, ao invés de entregar a decantada “libertação parlamentar”, tem o potencial de se transformar em camisa de força, porque tranca as portas para os entendimentos e para a melhoria dos processos. Ao final, se aprovada, restará a proteção das decisões alocativas individuais, porque constitucionalizadas, mas não a probabilidade de sua execução, de incremento nas finanças dos entes beneficiários ou de aperfeiçoamento na entrega dos serviços públicos à sociedade.

E esse final pouco feliz que se vislumbra não está relacionado apenas ao modelo proposto na PEC, se bem que influenciado por ele (daí a importância de se discutir não apenas os termos da Proposta, mas de qualquer sistema alternativo de impositividade orçamentária). Decorreria da própria natureza política, econômica e jurídica do orçamento.

Mesmo que se estabelecesse a obrigatoriedade à lei orçamentária por inteiro, que aliás era a proposta original consubstanciada na PEC aprovada no Senado Federal (PEC nº 22, de 2000), ainda assim não haveria como se assegurar que ao final as programações efetivamente se realizariam. Cortar os excessos do texto e cuidar da regulamentação ajudará na melhoria da aplicação da PEC em favor da execução, mas não resolverá a maior parte dos entraves.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ao questionamento de qual seria a melhor alternativa para dar solução à vontade (necessidade) de o Parlamento ver suas emendas executadas (portanto, ao fim e ao cabo, fazer com que uma de suas próprias prerrogativas – alterar os orçamentos – gere as consequências fáticas pretendidas), dever-se-ia responder que a lei em sentido amplo não terá, nesse tema, como substituir todo o necessário enfrentamento político pela melhor aplicação dos recursos públicos.

Não há como entregar à lei ou a Constituição a tarefa de resolver todas as pendências em relação à execução das emendas e descansar-se sobre a questão, deixando que os fatos fluam sozinhos, exatamente conforme pretendidos. Terá de haver a ação humana para interpretar e aplicar fielmente as normas, mas terá também de haver a ação humana para fiscalizar e cobrar essa fiel aplicação. Aquela competência é do Executivo, esta, do Legislativo.

Além disso, ainda que houvesse perfeito sistema de planejamento, eficiente modelo de estimativa das receitas e de previsão das despesas, seria improvável se programar determinadas despesas num exercício e vê-las executadas, no exercício seguinte, exatamente como se calculou.

No quadro corrente de desarranjo das finanças públicas, menores as chances de que a impositividade funcione tal como imaginada: aprovam-se os orçamentos sem suficientes fontes de recursos, abrem-se créditos adicionais o ano todo, mesmo com recursos insuficientes para cumprir apenas a lei orçamentária original. Os restos a pagar se avolumam, de modo que cada exercício financeiro já se inicia com elevada dívida flutuante.

A meta de superávit primário estabelecida na LDO “é” mas “não é” conhecida **a priori**, haja vista a sorte de abatimentos possíveis, que não se sabe se o serão, e porque, na linguagem do PLDO 2014 (art. 2º), os orçamentos da União não estão comprometidos com a meta, mas sim com a execução “de forma a buscar



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

obtê-la”. São termos que alimentam dúvidas e não orientam adequadamente a sociedade e seus agentes.

A plena execução independe até mesmo da boa vontade e competência do órgão executor (embora esses preceitos exerçam relevante influência). E independeria, enfim, da indicação pelas emendas, desde a origem, de programações plenamente exequíveis (embora esse também seja requisito essencial). Se assim não fosse, as programações planejadas e incluídas no orçamento pelo próprio executor seriam realizadas por completo. ...E qual gestor, público ou privado, não desejaria tal privilégio?

O Poder Executivo tem forte interferência na elaboração legislativa, elevado domínio dos processos técnicos da feitura e da aplicação dos orçamentos, a prerrogativa exclusiva na iniciativa das leis respectivas e farto poder político. Além disso, os fatos naturais, sociais e econômicos (internos e externos) são dinâmicos, cambiantes, que exercem intensa influência naquilo que se programa. Há os diversos agentes, públicos e privados, intervenientes e interessados. Há outro conjunto de normas pré-estabelecidas de observância necessária para desencadear as despesas.

No caso concreto, a alternativa que se mostra de melhor qualidade não remete à necessidade de alterar a Constituição. Modificar a Carta Magna demanda grande esforço legislativo e praticamente faz cristalizar regras. Se as regras não forem favoráveis, como aparentam as da PEC em análise, ainda assim permanecerão cristalizadas até que novo grande esforço provoque mudanças.

O processo de tramitação das medidas provisórias serve de parâmetro. Tendo o texto original da Constituição se mostrado inadequado, foi modificado em 2001, cujas alterações ainda vigente se mostram também malsucedidas para o Parlamento. No entanto, não se consegue facilmente novas mudanças e há inseguranças sobre o modelo alternativo.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A própria PEC estudada também serve de exemplo. Iniciada em 2000, pelo nobre ex-Senador Antonio Carlos Magalhães, seguiu aprovada para a Câmara apenas em 2006. Após todo esse lapso temporal, foi adotada pelo Presidente da Câmara, que fez alavancar seu processo de tramitação. Contudo, as análises procedidas naquela Casa Legislativa concluíram por equivocadas todas as disposições aprovadas originalmente no Senado. Adotaram, então, somente agora em 2013 o texto ora analisado.

Assim, melhor seria trabalhar com os instrumentos infraconstitucionais, de mais fácil manejo. Um bom exemplo seria a LDO. Essa lei tramita anualmente no Congresso. Disposições dela que não produzem os efeitos esperados são aperfeiçoados nos exercícios seguintes.

Claro que tudo que se pretender estabelecer por esse instrumento legislativo também estará sujeito a vetos e à atuação decidida e, em tese, contrária do Poder Executivo. Mas o Congresso Nacional, se estiver unido e seguro em relação à matéria, e parece que está, pode quebrar obstáculos, derrubar os eventuais vetos e estabelecer, dentro da legitimidade e responsabilidade, as normas que lhe aprover.

Todavia, o melhor caminho seria um conjunto de regras negociado, que combine as preocupações do Parlamento e do Poder Executivo; regras que eliminem ou reduzam a interferência personalista na condução dos orçamentos. Regras objetivas, concisas, diretas, factíveis e, sobretudo, transparentes, sem privilégios e fácil de fiscalizar.

Junto a isso, deveria haver uma combinação de disposições com a finalidade de aperfeiçoar o atual modelo de execução, de modo a assegurar, o que hoje não é feito, os efetivos recursos para as programações inseridas no orçamento. As fontes são essências; sem elas, nada se entregará à sociedade, além de promessas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Para evitar que as programações decorrentes das emendas, ou quaisquer outras, sejam tratadas com desprestígio na lei orçamentária, especialmente com uso político, poder-se-ia estabelecer comando afirmativo no âmbito da LDO. Mas não deveria haver referência específica às emendas individuais, para evitar qualquer questionamento sobre tratamento privilegiado. Assim, a norma se aplicaria a todas as programações constantes do orçamento, decorrentes inclusive de emendas.

ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES

Consultora Legislativa do Senado
Assessoramento em Orçamentos

JOSÉ DE RIBAMAR PEREIRA DA SILVA

Consultor Legislativo do Senado
Assessoramento em Orçamentos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Anexo

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO x PEC IMPOSITIVA				
(Por UF e Região Geográfica)				
				R\$ 1.000,00
Região	Estado	Transferências Voluntárias em 2012*	PEC Impositiva**	Diferença***
Norte	AC	145.515	115.029	30.486
	AM	333.433	115.029	218.404
	AP	71.265	115.029	-43.764
	PA	635.370	209.144	426.226
	RO	117.555	115.029	2.526
	RR	42.999	115.029	-72.030
	TO	154.092	115.029	39.063
	Subtotal	1.500.229	899.321	600.908
Nordeste	AL	308.547	125.487	183.060
	BA	1.122.794	439.203	683.591
	CE	680.759	261.431	419.329
	MA	573.242	219.602	353.640
	PB	420.320	156.858	263.462
	PE	646.804	292.802	354.002
	PI	368.231	135.944	232.287
	RN	308.759	115.029	193.730
	SE	174.348	115.029	59.319
Subtotal	4.603.804	1.861.385	2.742.419	
Sudeste	ES	182.609	135.944	46.665
	MG	1.056.022	585.604	470.418
	RJ	606.177	512.404	93.773
	SP	1.298.230	763.377	534.853
	Subtotal	3.143.038	1.997.329	1.145.709
Sul	PR	631.308	345.088	286.220
	RS	597.162	355.545	241.617
	SC	374.383	198.687	175.696
	Subtotal	1.602.853	899.321	703.532
Centro-Oeste	DF	107.312	115.029	-7.717
	GO	360.081	209.144	150.937
	MS	296.220	115.029	181.191
	MT	290.807	115.029	175.778
	Subtotal	1.054.420	554.233	500.187
TOTAL		11.904.344	6.211.589	5.692.755

Fonte: elaboração própria.

*Relatório da STN: "Transferências Voluntárias da União a Estados, DF e Municípios - Junho/2013.

**1% da RCL de Mai/2012-Abr/2013 por parlamentar x nº de parlamentares do ente.

*** Diferença do quanto a União aplica como Transf. Voluntárias acima do proposto pela PEC.