



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Eugênio Greggianin

**AS DEFICIÊNCIAS DO MODELO AUTORIZATIVO E AS PERSPECTIVAS DO
ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Brasília
2015

Eugênio Greggianin

**AS DEFICIÊNCIAS DO MODELO AUTORIZATIVO E AS PERSPECTIVAS DO
ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Vander Gontijo

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Greggianin, Eugênio.

As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo [manuscrito] / Eugênio Greggianin. -- 2015.

85 f.

Orientador: Vander Gontijo.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

**As Deficiências do Modelo Autorizativo e as
Perspectivas do Orçamento Impositivo**

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Eugênio Greggianin:

Banca Examinadora:

Vander Gontijo
Presidente – Câmara dos Deputados

Eber Zoehler Santa Helena
Examinador Externo – Câmara dos Deputados

Ingo Antônio Luger
Examinador Externo – Câmara dos Deputados

Mauro Antônio Orrego da Costa e Silva
Examinador Externo – Câmara dos Deputados

Brasília, 03 de junho de 2015.

Dedico esse trabalho à família e amigos, pelo carinho e apoio recebidos, aos dedicados mestres e professores, em especial ao orientador e demais membros da Banca e ao CEFOR, da Câmara dos Deputados, pela oportunidade.

Agradecimentos

Agradeço à minha esposa e filhos pelo carinho e incentivo recebidos durante o desenvolvimento desse trabalho. Agradeço especialmente ao orientador, Vander Gontijo e demais membros da banca, Eber Zoehler Santa Helena, Ingo Antônio Luger e Mauro Antônio Orrego da Costa e Silva, e, também, ao James Giacomoni, que participou de todas as discussões e da banca de qualificação, mas que, por motivos de força maior, não pode participar dessa etapa final. Destaco o esforço e a paciência desses doutores e mestres no apoio e na análise crítica dos fundamentos e elementos delineadores desse trabalho.

Agradeço à instituição onde trabalho desde 1991, a Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na pessoa do Diretor Ricardo Volpe, que, juntamente com os demais colegas, incentivaram e participaram do aprofundamento do tema. Nesse mesmo sentido, agradeço ao Consultor de Orçamento do Senado Federal, José Ribamar da Silva, pela intensa participação nos debates quando dos trabalhos de assessoramento à elaboração dos substitutivos dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias de 2014 e 2015.

Também quero destacar a ajuda obtida junto a colegas da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em especial ao Arthur F.F. Kronenberger e aos servidores do núcleo de informática, na pessoa de Demervaldo M. de Almeida, pela contribuição na obtenção de dados de execução orçamentária e financeira da lei orçamentária a partir do SIAFI/STN e do SICONV/MPOG.

Sou grato à Secretaria de Orçamento Federal, na pessoa de Geraldo Julião, pela disponibilidade de informações da série histórica dos principais itens utilizados no cálculo dos resultados fiscais. E, especialmente, ao conjunto qualificado de professores do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, pela oportunidade de crescimento intelectual e profissional propiciada.

Resumo

Foi aprovado na esfera constitucional (Emenda Constitucional EC nº 86, de 2015), a exemplo do já ocorrido no ordenamento infraconstitucional (LDO/2014 e LDO/2015), o orçamento impositivo das emendas. A mudança de paradigma é relevante e gera dúvidas e incertezas em relação ao futuro do processo orçamentário no Brasil. Depois de examinar as deficiências do modelo autorizativo, adotado na prática administrativa, esse trabalho investiga as perspectivas do novo regime, analisando, do ponto de vista jurídico, administrativo e político, se as novas disposições podem representar ou não um avanço em relação às práticas atuais. A aplicação da concepção que reconhece força vinculante à lei orçamentária - modelo determinante ou impositivo - exige melhor base teórica, investigando-se as categorias ou classes de despesas que podem ser objeto desse modelo. Tenta-se conciliar a aparente contradição entre o regime do orçamento impositivo com as normas da lei fiscal (LRF) que limitam a execução das despesas. Verifica-se se e como o orçamento autorizativo realimenta deficiências na gestão orçamentária e financeira, influencia o processo orçamentário e esvazia funções do Legislativo no orçamento. A análise do papel das emendas e dos problemas da execução da lei orçamentária ajuda a compreender o que levou esse Poder a definir e restringir o modelo apenas para as emendas individuais. Diante desse contexto, o exame detalhado da EC nº 86, de 2015, e demais normas disciplinadoras do orçamento impositivo permitem delinear a viabilidade e as perspectivas do novo regime, o que inclui os ganhos potenciais e também os riscos de retrocesso institucional. Para o desenvolvimento desse estudo, além da doutrina e jurisprudência, foram examinados a legislação e os dados de elaboração e execução orçamentária, inclusive das emendas. Adicionalmente, documentos, relatórios e notas técnicas, além de uma pesquisa de opinião efetuada junto aos gabinetes parlamentares que abordou algumas das principais questões em exame.

Palavras-Chave: Emenda Constitucional nº 86, de 2015, orçamento impositivo, orçamento determinante, natureza jurídica da lei orçamentária, modelo autorizativo e modelo impositivo, contingenciamento, emendas, execução de emendas, SICONV, superestimativa de receita, restos a pagar.

Abstract

The mandatory budget model of the Union was approved by the Brazilian Congress, in the constitutional sphere (Constitutional Amendment Number 86, 2015), as well as in the sub-constitutional legal framework (Budget Directive Law 2014 and 2015). The shift is relevant and generates doubts and uncertainties about the future of the budget process in Brazil. After examining the problems of the current model, supposedly authorizative, this dissertation investigates the prospects of the new regime, analyzing, from a legal, administrative and political point of view, if the new provisions do or do not represent an advance over current practices. The application of the concept that recognizes normative power to the budget law – mandatory model - requires better theoretical definition, including investigation of which categories or classes of expenses can be the object of this model. What is tried is to overcome the apparent contradiction between the regime of a mandatory budget and the rules of the fiscal law (Fiscal Responsibility Law) - that limit the execution of expenditure. Therefore it is shown how the authorizative budget, adopted in the practice of administrative management, feeds weaknesses in budgetary and financial management, influences the budget process and empties the role of the legislative branch in the budget process. The analysis of the role of amendments and of problems in the execution of the budget law helps to understand what led the legislative power to define and restrict the mandatory budget model only to individual amendments. In this context, the scrutiny of the Constitutional Amendment 86, 2015, and of other rules of the mandatory budget helps to outline the viability and prospects of the new regime, its potential gains as well as the risk of institutional backfire. The development of this study proceeded through the examination not only of the existing doctrine and jurisprudence, but also of current legislation, as well as of documents and data of budget preparation and execution, including the proposed amendments. Additionally, statements, reports and technical notes were also examined and a survey was conducted with members of parliament offices that addressed some of the key issues under examination.

Keywords: Constitutional Amendment number 86, 2015, mandatory budget, legal status of the budget law, contingency, amendments, execution of amendments, SICONV, excess permits, overestimation of revenue, deferral of payments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atividade Financeira do Estado.....	29
Figura 2 - Processo Orçamentário Amplo (CF e LRF)	31
Figura 3 - Modelo Autorizativo – Deficiências.....	57
Figura 4 – Contingenciamento – Causas e Fatores	69
Figura 5 - Processo Orçamentário no Legislativo – Evolução e Eventos Associados	98
Figura 6 - LOA – Encurtamento dos prazos de análise e apreciação da LOA na CMO	100
Figura 7 – Investimentos - Programas temáticos mais relevantes – emendas individuais x PAC x demais	109
Figura 8 – Execução Orçamentária e Financeira das Emendas no SIAFI – hipóteses.....	113
Figura 9 – Execução de Emendas - processo decisório.....	118
Figura 10 – Execução Orçamentária das Emendas no SICONV	119
Figura 11 – Execução Obrigatória no regime do Orçamento Impositivo das Programações Incluídas por Emendas Individuais (RP 6)	152
Figura 12 - Orçamento Impositivo	162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimento 2005-2014 - PAC x Demais – Valores Liquidados.....	66
Gráfico 2 - Evolução dos Restos a Pagar 2009-2014.....	87
Gráfico 3 – Evolução das Emendas Individuais (1996-2013).....	105
Gráfico 4 - Taxas Médias de Execução – Emendas coletivas x individuais	115
Gráfico 5 – SICONV 2012 – Emendas Individuais - Nº de parlamentares x Empenhado.....	120
Gráfico 6 - SICONV 2012 - Empenhado - Grupo de Partidos de Oposição.....	121
Gráfico 7 – SICONV 2012 – Valor Empenhado – Partidos da Base	121
Gráfico 8 – SICONV 2012 – Comparativo do Valor Empenhado.....	123
Gráfico 9 - SICONV 2011-2014 – Diferença entre média de empenho por Autor.....	146
Gráfico 10 - SICONV 2011-2014 – Diferença entre média de empenho por Autor.....	146
Gráfico 11 - SICONV 2011-2014 – Taxas de pagamento por grupo de partido.....	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo autorizativo e impositivo – características e conformidade com o regime fiscal ...	37
Quadro 2 - Modelo autorizativo e impositivo – natureza jurídica.....	44
Quadro 3 - Receitas e Despesas na LOA – Características e Aplicabilidade do modelo impositivo.....	51
Quadro 4 - LOA 2012 – Principais Programas por Espécie de Despesa – valor empenhado	55
Quadro 5 – Sistema de Planejamento e Orçamento - Elementos	62
Quadro 6 - Leis de Diretrizes Orçamentárias 2004-2015 – Vetos Destacados	89
Quadro 7 - Emendas – Principais Características	98
Quadro 8 - Execução de Emendas Individuais 2012 – Método SIAFI x SICONV.....	122
Quadro 9 - Paralelismo entre o Regime do PAC e o das Emendas Individuais Impositivas	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – LOA 2012 – Indicador RP x Tipo de Programa.....	52
Tabela 2 – Execução da LOA 2012 - Indicador RP x Tipo de Programa	53
Tabela 3 – Investimento da União 2000-2014 - PAC x Demais – LOA x Liquidado	65
Tabela 4 – Decretos de Contingenciamento Iniciais - Principais Causas	70
Tabela 5 - Lei Orçamentária – Receita Líquida 1996-2014.....	73
Tabela 6 - Lei Orçamentária – Despesas com Pessoal – 1996-2014- PLOA x LOA x Realizado.....	76
Tabela 7 - Lei Orçamentária – Benefícios Previdenciários – 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado	77
Tabela 8 - Lei Orçamentária – Demais Obrigatórias 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado.....	79
Tabela 9 - Lei Orçamentária – Superávit Primário 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado.....	80
Tabela 10 - Leis de Diretrizes Orçamentárias – Meta Primária x Margem de Redução.....	81
Tabela 11 - Lei Orçamentária – Discricionárias 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado.....	82
Tabela 12 - Créditos adicionais abertos a conta do superavit financeiro	85
Tabela 13 – PLOA 2014 – Emendas Individuais por Modalidade de Aplicação e GND	104
Tabela 14 - Emendas Individuais 1996 - 2013 - quantidade e montante (% RCL).....	104
Tabela 15 – LOA 2014 - Emendas Individuais – Políticas Públicas Associadas por área.....	106
Tabela 16 - Relevância das emendas individuais para os municípios.....	110
Tabela 17 - Importância das emendas individuais para o mandato parlamentar.....	110
Tabela 18 – Relação entre o montante de emendas e valor inicial do contingenciamento	111
Tabela 19 - LOA 2002-2012 - Taxas médias de execução das emendas coletivas e individuais.....	114
Tabela 20- LOA 2012 - Emendas Individuais – Estimativa da Execução Média por Partido	116
Tabela 21 - Liberação de verbas – fator político x entraves burocráticos.....	124
Tabela 22 - Grau de dificuldade na liberação de emendas.....	128
Tabela 23 – Emendas Individuais Impositivas por tipo de programa – 2014 e 2015.....	130
Tabela 24 – LOA 2012 – Execução de Projetos por Modalidade de Aplicação	131
Tabela 25 - PLOA 2015 – Representatividade das Emendas Individuais no Orçamento	134
Tabela 26 - LOA 2010-2014 - Emendas Individuais – valores empenhados mês a mês	136
Tabela 27 - LOA 2010-2014 - Emendas Individuais – valores pagos mês a mês.....	137
Tabela 28 – Percentual de pagamento das emendas individuais (2008-2013).....	138
Tabela 29 - SICONV 2011-2014 – Valor médio empenhado por parlamentar.....	145
Tabela 30 - SICONV 2011-2014 – Teste da diferença de médias de valor empenhado.....	145
Tabela 31 - SICONV 2011-2014 – Valores pagos.....	147
Tabela 32 - Forma de indicação do município, ou da entidade, beneficiário da emenda.....	149

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAUC	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CMO	Comissão Mista de Orçamento
EC	Emenda Constitucional
GND	Grupo Natureza de Despesa
RP	Identificador de Resultado Primário
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Modalidade de Aplicação
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
NFGC	Necessidade de Financiamento do Governo Central
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEF	Plano de Estabilidade Fiscal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PPA	Plano Plurianual
PP	Parecer Preliminar
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SELOR	Sistema de Elaboração Orçamentária
SF	Senado Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SIGEM	Sistema de Gerenciamento de Emendas
SIOP	Sistema de Informações Orçamentárias
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. NATUREZA JURÍDICA E EFEITO DETERMINANTE DA LEI ORÇAMENTÁRIA.....	24
2.1. Fundamentos Jurídicos	24
2.2. Estado, políticas públicas e o caráter determinante dos planos e orçamentos	27
2.3. Modelo Autorizativo e Impositivo e o Equilíbrio Fiscal.....	34
2.4. As despesas discricionárias finalísticas como objeto do modelo impositivo.....	39
2.5. Aderência do modelo conceitual às atuais classificações da LOA	52
3. MODELO AUTORIZATIVO: DEFICIÊNCIAS E CONTINGENCIAMENTO.....	56
3.1. Perda de Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento.....	59
3.2. Estimativa de Receitas	71
3.3. Estimativas das despesas primárias obrigatórias.....	75
3.4. Metas de Resultado Primário	79
3.5. Despesas primárias discricionárias.....	82
3.6. Abertura de créditos com fontes financeiras	84
3.7. Acúmulo de restos a pagar	86
3.8. Tentativas de regulação	88
4. EXECUÇÃO DISCRICIONÁRIA E USO POLÍTICO DA LIBERAÇÃO DE EMENDAS	91
4.1. Relações Políticas e Processo Orçamentário no Congresso Nacional	91
4.2. As Emendas Individuais como objeto do modelo impositivo.....	103
4.3. Execução das emendas – problemas e metodologia.....	112
4.4. Uso político da execução das Emendas Individuais.....	117
5. PERSPECTIVAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS	125
5.1. Considerações Iniciais.....	125
5.2. A natureza jurídica do orçamento impositivo das emendas individuais	128
5.3. Transferências obrigatórias	130
5.4. Limite à Aprovação de Emendas Individuais	132
5.5. Obrigatoriedade de Execução das Emendas Individuais – Limites Quantitativos....	135
5.6. Constitucionalidade do modelo impositivo.....	139
5.7. Execução Equitativa das Programações Incluídas por Emendas	143
5.8. Execução Orçamentária e Financeira – Restos a Pagar	151
5.9. O dever de justificar a falta de execução - Impedimento na Execução.....	153
5.10. Contingenciamento Proporcional das Emendas.....	155
5.11. Princípio do Realismo e Prestação de Contas - uma dupla omissão.....	157

5.12. Cenários prospectivos	158
6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	164
7. REFERÊNCIAS	175
8. ANEXOS.....	183

1. INTRODUÇÃO

Objetivo Geral e Problema

Este trabalho pretende avaliar, a partir dos elementos normativos e das relações de poder no orçamento, as deficiências do chamado modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo das emendas individuais.

Para concluir acerca do caminho escolhido pelo parlamento e avaliar a viabilidade desse novo modelo é preciso compreender, em primeiro lugar, do ponto de vista jurídico, administrativo e político, as características do modelo atual (autorizativo). Uma forma de avaliar os desdobramentos e as prováveis repercussões da mudança proposta. Procuram-se respostas a uma questão fundamental, o problema a ser investigado: o modelo do orçamento impositivo das emendas individuais, ao fixar o dever de execução de programações orçamentárias, é um ponto de partida em busca de maior eficácia da lei orçamentária e participação do Legislativo nos gastos públicos¹? Ou as pretensões do Legislativo aumentam o risco de retrocesso institucional, consideradas as críticas² quanto ao formato reducionista adotado na tramitação da PEC do orçamento impositivo, onde a garantia de execução ficou restrita às emendas individuais?

Trata-se de diagnóstico relativamente complexo, mas necessário, a propósito do que dizia Machiavel sobre o que costuma acontecer nos assuntos de Estado:

No princípio é fácil a cura e difícil o diagnóstico, mas com o decorrer do tempo, se a enfermidade não for conhecida nem tratada, torna-se fácil o diagnóstico e difícil a cura. (MACHIAVELLI, 1997, p. 15)

Os ganhos políticos do Legislativo, ao exigir a execução das emendas individuais, podem servir de experiência e aprendizado para novos enfrentamentos em busca de um modelo que valoriza a ação coletiva e a participação social no orçamento? Ou o texto da PEC, além de reduzir drasticamente o papel do Legislativo à fatia das emendas individuais, abre caminho para o uso patrimonialista do orçamento público onde o autor da iniciativa política no Legislativo passa a cumular funções e prerrogativas tipicamente executivas³?

¹Anote-se também que a menor participação do Legislativo no processo orçamentário não significa, necessariamente, o não aproveitamento de outros canais e mecanismos de participação, a exemplo da formulação de legislação permanente. A falta de participação do Legislativo no orçamento também não inibe que grupos sociais e de interesse atuem e influenciem o processo de alocação de recursos públicos federais diretamente junto aos órgãos ou instâncias formuladoras de políticas públicas do Executivo.

² Foram negativas, de uma forma geral, as impressões iniciais de estudiosos e da mídia acerca da possível aprovação da PEC do Orçamento Impositivo no Legislativo, voltado exclusivamente para as emendas individuais (CASTELO BRANCO, 2013; CRUVINEL, 2013; FACURY SCAFF, 2015).

³ O temor se justifica. Em 2014, a Portaria Interministerial nº 40 da Secretaria de Relações Institucionais delegou oficialmente aos autores das emendas a responsabilidade pela gestão do contingenciamento e pela

Contextualização

O tema apresenta-se oportuno e carente de melhor exame em razão das recentes alterações procedidas no ordenamento federal infraconstitucional e a conclusão do processo legislativo-constitucional relativo à matéria⁴, com profundos reflexos nas relações políticas entre os poderes.

Em termos gerais, a concepção do orçamento impositivo fixa, basicamente, um regime de obrigatoriedade do gestor quanto à execução das programações autorizadas, ressalvada a existência de impedimentos justificados. Trata-se de um debate novo na administração pública brasileira, o que requer aprofundamento dos estudos e a construção de uma doutrina própria. Nesse momento o orçamento impositivo dá seus primeiros passos, não apenas na União, mas também nas Assembleias Legislativas de vários estados e nas Câmaras Municipais⁵.

Além de resgatar o tema do direito financeiro e dos vínculos jurídicos que emergem da lei orçamentária, adentra-se na gestão orçamentária e financeira e também nas relações políticas entre Executivo e Legislativo na matéria orçamentária. O esforço no exame dos elementos jurídicos, administrativos e políticos se justifica pela abrangência e complexidade do tema. A compreensão de como são elaborados e executados os orçamentos, instrumento de planejamento da administração pública, depende do exame do contexto econômico e fiscal e do processo político no país.

Conteúdo dos Capítulos

Identificadas as diretrizes gerais do trabalho, depara-se, inicialmente, no **Capítulo 2**, com uma questão intrigante. Se a PEC introduz no nosso ordenamento o modelo de execução “impositiva”, destinado apenas às emendas individuais, poder-se-ia concluir, a contrário *sensu*, que a execução das demais despesas da lei orçamentária é apenas facultativa

indicação dos municípios e entidades a serem beneficiadas na execução de programações genéricas incluídas na lei orçamentária.

⁴ A chamada Proposta de Emenda Constitucional - PEC do orçamento impositivo, que altera dispositivos da Constituição atinentes à matéria orçamentária (art. 165 e 166), foi apresentada e votada originariamente pelo Senado Federal na forma da PEC nº 22, de 2000. Aprovada com uma série de alterações na Câmara dos Deputados, PEC nº 565-A, de 2006, retornou ao Senado, onde novas mudanças foram incluídas (PEC nº 22-A, de 2000), retornando à Câmara dos Deputados (PEC nº 353, de 2013). Na CCJC da Câmara houve um desdobramento dessa PEC em duas, uma tratando do orçamento impositivo (art. 165 e 166) e outra do mínimo constitucional da saúde (art. 198), surgindo respectivamente as PECs 358 e 359. Ainda na Câmara, com um requerimento de apensação dessas duas PECs, voltou-se à versão aglutinada do texto, sob o nº 358-B. Tendo em vista a demora na apreciação da PEC, seu texto básico foi incluído no art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), não tendo sido vetado. O mesmo aconteceu na aprovação da LDO 2015 (arts. 54 a 65 da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015). Em função disso, desde o início de 2014, as disposições do regime de execução do orçamento impositivo das emendas individuais estão em plena vigência e em fase de aplicação na União, uma oportunidade de observação do novo paradigma.

⁵ Levantamento da Agência Estado mostrou, em fevereiro de 2014, que ao menos 14 assembleias estaduais tinham projetos em tramitação ou aprovados voltados ao orçamento impositivo das emendas. Disponível em:

ou autorizativa? (GONTIJO, 2013). A indagação procede, o que leva à necessidade de revisão da discussão doutrinária sobre a natureza jurídica da lei orçamentária e a obrigatoriedade de sua execução.

A conclusão de que o orçamento impositivo das emendas estaria convalidando o caráter autorizativo das demais despesas é coerente com o conjunto de princípios e premissas lógicas do sistema de planejamento e orçamento presentes na Constituição⁶? O orçamento autorizativo é o mais adequado, no Estado social, como instrumento de formulação e execução das políticas públicas? Diante dessas questões primordiais propõe-se um breve exame histórico da atividade financeira do Estado, a origem e a importância da instituição orçamentária.

Essa investigação deve rever os fundamentos jurídicos quanto aos vínculos criados pela lei orçamentária. Essa delimitação conceitual é essencial para a adequada compreensão de como o orçamento impositivo se adequa, ou não, aos princípios e normas constitucionais e disposições da legislação complementar existente⁷, atentando-se para algumas questões: Qual o significado e importância da instituição orçamentária para a sociedade? Já existe um caráter determinante nos planos e orçamentos previstos na Constituição de 1988? O que é o orçamento impositivo? Existe diferença entre despesa obrigatória e “impositiva”? Qual o universo e as características das despesas que podem ser objeto do orçamento impositivo? Quais as diferenças básicas entre o modelo autorizativo e o modelo impositivo? Como conciliar os princípios da gestão fiscal responsável e o contingenciamento com cada um desses modelos paradigmáticos?

Na definição das classes e espécies de despesas que podem se beneficiar das implicações do orçamento impositivo sugere-se uma tipologia capaz de caracterizar e distinguir os diferentes vínculos e efeitos gerados pela aprovação da lei orçamentária. A viabilidade de aplicação dessa tipologia será testada com base com os elementos classificatórios e dados quantitativos da LOA 2012.

Vencidas as discussões jurídicas e valorativas sobre a natureza o papel da lei orçamentária, e delineado o modelo geral do orçamento impositivo, o trabalho volta-se ao exame do contexto e de como os agentes se comportam.

<http://www.dgabc.com.br/Mobile/Noticia/512573/pec-da-inicio-a-projetos-irmaos-do-orcamento-impositivo>. Acesso em 11 nov. 2014.

⁶ O Legislativo, ao definir que o orçamento das programações decorrentes de emendas individuais é impositivo, estaria convalidando a doutrina que defende a existência de natureza meramente autorizativa na lei orçamentária, concepção já adotada na prática pelo Executivo. Esse aspecto preocupa, porque o modelo autorizativo reduz a eficácia e a importância da discussão e aprovação legislativa como instrumento de controle social dos gastos públicos.

⁷ Lei 4.320, de 1964 e Lei Complementar nº 101, de 2000 – Leis de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Nesse sentido, o **Capítulo 3** enfatiza aspectos da gestão orçamentária e financeira, mostrando as principais estratégias utilizadas pelo Executivo e Legislativo no processo orçamentário. Para avaliar a viabilidade e as perspectivas do modelo impositivo é necessário entender melhor as repercussões desse paradigma diante do conjunto de fatores que hoje limitam a execução integral das programações orçamentárias. A baixa execução é mera decorrência de falta de planejamento e de problemas fiscais abrangentes ou é um ato político que garante a seleção de programações por parte do Executivo, reservando-se a palavra final quanto aos gastos públicos?

Na prática administrativa e orçamentária, o Executivo adota o chamado modelo autorizativo⁸. Alega, diante das limitações de caixa, a prerrogativa e a necessidade de promover contingenciamentos, executando ou não as programações aprovadas.

No entanto, parece existir um círculo vicioso no processo de elaboração e execução da lei orçamentária, de responsabilidade compartilhada entre Legislativo e Executivo, que leva a um excesso de autorizações, contingenciamento discricionário e concentração de poder decisório na definição das políticas públicas que dependam de recursos orçamentários⁹.

As deficiências do modelo autorizativo, aparentemente, não se esgotam no orçamento. Todo o sistema de planejamento e orçamento, delineado como determinante e relativamente rígido, opera de forma muito mais maleável, adaptando-se, supostamente, à necessidade de flexibilidade da administração e também aos interesses políticos na relação Executivo-Legislativo.

A execução do orçamento deveria representar a etapa final de um processo decisório que se inicia no PPA, passa pela LDO e culmina com a aprovação da LOA, todos com ampla participação legislativa. Tenta-se mostrar, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, as principais evidências da relativização do papel do Legislativo e da perda de efetividade do sistema de planejamento e orçamento¹⁰.

⁸ Esse comportamento é justificado geralmente sob o argumento da necessidade de controle dos gastos públicos e manutenção das metas de resultado fiscal.

⁹ O excesso de autorizações dilui a importância e a probabilidade de execução das dotações aprovadas. Os contingenciamentos, teoricamente destinados à prevenção de riscos e contingências fiscais, passaram a fazer parte do dia a dia da gestão orçamentária e financeira, tornando-se previsíveis e aceitos como algo normal desde a etapa da elaboração do projeto de lei orçamentária. Se existe excesso de autorizações e contingenciamentos, é preciso verificar como se tornou possível ao longo dos anos incluir no projeto e na lei orçamentária um montante maior de despesas em relação às reais disponibilidades de fontes. Deve-se investigar de que forma isso acontece considerando-se o conjunto de normas legais que, teoricamente, deveria estar orientado para a elaboração de peças realistas.

¹⁰ Com esse propósito, serão investigados os seguintes mecanismos que podem estar contribuindo para a fragilidade do sistema: a) a relativização do vínculo entre planos e orçamentos e a perda de efetividade das leis do ciclo de planejamento e orçamento; b) a ausência de metas e prioridades na LDO; c) a permissão de orçamentos elaborados com viés nas estimativas de receitas e despesas obrigatórias; d) a possibilidade e as consequências da alteração das metas fiscais na execução em relação àquelas planejadas na LDO; e) a amplitude

O argumento dos órgãos de execução quanto à necessidade de flexibilidade de meios disponíveis para o alcance dos objetivos, o que parece defensável, amplia-se para justificar o controle de fins e resultados, frustrando-se o controle público por meio do orçamento.

Para a investigação do excesso de autorizações e das causas do contingenciamento no modelo autorizativo comparam-se as diferenças entre valores autorizados e efetivamente realizados desde 1996 em relação às principais variáveis fiscais que condicionam a execução orçamentária¹¹. Além das explicações de ordem fiscal para a baixa execução do orçamento, deve-se verificar se existem evidências de comportamento estratégico por parte do Executivo e do Legislativo, durante as etapas de elaboração e execução do orçamento, que apoiem as hipóteses levantadas.

A visão mais abrangente das deficiências do processo orçamentário que levam ao contingenciamento e à baixa execução de todas as despesas discricionárias, e não apenas das emendas, permite avaliar as premissas e a viabilidade da expansão futura do modelo do orçamento impositivo.

A pretexto da disciplina fiscal e da flexibilidade, o modelo autorizativo pode estar fazendo parte de uma estratégia política do Executivo voltada à concentração de poder político. O Executivo não só estaria realimentando esse processo, permitindo a aprovação de leis orçamentárias com excesso de autorizações, como estaria dificultando, por meio de vetos na LDO e da ação política junto à base aliada, as iniciativas voltadas à superação dessas deficiências. Indaga-se, de outro lado, porque o Legislativo permitira a delegação de poderes se tem amplas prerrogativas formais para fazer valer sua vontade.

Nesse ponto, torna-se necessário compreender um pouco o processo legislativo orçamentário dentro do contexto das relações políticas entre Executivo e Legislativo. Ademais, como o trabalho está voltado para o exame das perspectivas do modelo de impositividade da execução da programação introduzida pelas emendas individuais, torna-se necessário examinar com mais detalhe a construção desse regime particular. Com esse propósito, o **Capítulo 4** verificará a evolução do processo orçamentário, com destaque para as emendas individuais e as evidências de manipulação política na sua execução.

das alterações do orçamento que podem ser feitas por intermédio de decretos, sem a necessidade de se recorrer ao Legislativo; e, f) a abertura de créditos adicionais com fontes não hábeis, implicando novos contingenciamentos e o acúmulo de restos a pagar.

¹¹ Saliente-se, para os propósitos desse trabalho, que ao se tratar da baixa execução orçamentária como decorrência de um conjunto de aspectos relacionados às deficiências da gestão orçamentária e financeira, não é escopo esgotar os demais fatores de ordem administrativa e gerencial que também influenciam a baixa execução orçamentária.

O caráter autorizativo do orçamento, ao concentrar poder na etapa de execução, poderia estar sendo utilizado não apenas como instrumento administrativo de seleção de prioridades e programações, garantindo a prevalência política do Executivo. Mas também para influenciar, através da liberação das emendas, a ação política parlamentar. É preciso então verificar se houve tratamento diferenciado no atendimento das emendas individuais no período anterior ao orçamento impositivo, seja no empenho ou no pagamento.

O estudo da origem, da evolução e do papel das emendas individuais, bem como os indicativos da baixa execução orçamentária e do uso político da liberação de verbas, ajudam a compreender o enredo que resultou na aprovação do orçamento impositivo das emendas como uma solução possível.

Ainda que limitado quantitativamente às emendas individuais, o orçamento impositivo é uma resposta qualitativa relevante do Legislativo contra a baixa execução do orçamento e o uso seletivo do contingenciamento.

Assim, com base no exame dos aspectos jurídicos, da administração orçamentária e financeira e das relações políticas entre os Poderes, adquirem-se melhores condições para se ponderar quanto às perspectivas do orçamento impositivo das emendas individuais, como mostrado no **capítulo 5**. Nesse capítulo são estudadas cada uma das disposições do orçamento impositivo das emendas, tal como constaram na Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e nas LDOs para 2014 e 2015, evidenciando-se as vantagens e desvantagens das alterações frente à necessidade de maior controle social do orçamento público. Deve-se verificar se houve alguma diferença na execução das emendas individuais em 2014, em relação aos anos anteriores, considerando-se que nesse exercício já se encontravam em vigor as principais disposições do orçamento impositivo.

Metodologia.

A abordagem do trabalho é multidisciplinar e vale-se de conceitos utilizados especialmente no direito financeiro, contabilidade e gestão orçamentária e financeira, ciência política e estatística.

A metodologia utilizada no capítulo 2 é de cunho predominantemente jurídico e valorativo, tendo base o exame da legislação e dos argumentos utilizados pela doutrina e pela jurisprudência. Na abordagem do Capítulo 3, agrega-se o exame das normas e documentos técnicos que possam mostrar os indícios das deficiências e da perda de força vinculante do sistema de planejamento e orçamento no modelo autorizativo.

Na análise quantitativa dos dados de execução orçamentária e financeira as variáveis dependentes e independentes são definidas tendo em vista as possíveis relações com os fatos e acontecimentos, bem assim sua consistência e aderência com as ideias e hipóteses

desenvolvidas. No caso de amostragens das taxas de execução de emendas, utilizam-se de inferências estatísticas para verificar as diferenças na execução de emendas.

Quanto às emendas individuais, o indicador utilizado para mostrar as evidências do uso discricionário da execução do orçamento como instrumento político será a relação entre valores empenhados e aprovados por parlamentar. Essa taxa de execução será obtida a partir dos dados extraídos dos sistemas informatizados de elaboração e execução orçamentária (SELOR/CN, SIAFI/STN e SICONV/MPOG).

Para a avaliação das perspectivas do orçamento impositivo das emendas individuais o estudo se vale supletivamente dos resultados de uma pesquisa de opinião junto aos gabinetes parlamentares da Câmara dos Deputados e que aborda temas relacionados às emendas individuais e ao orçamento impositivo. A pesquisa¹² foi respondida por chefes de gabinetes e assessores especializados encarregados de apoiar a atividade parlamentar e operacionalizar a vontade política dos Deputados na elaboração e no acompanhamento da execução das emendas individuais. Cada gabinete foi considerado um elemento da população (513 gabinetes). A pesquisa contou com 170 respondentes, superior a 156 elementos, valor mínimo calculado com base na equação de Yamane, com a correção de Kish, considerando-se uma margem de erro de 5%.

Na análise do comportamento político dos atores procurou-se interpretar os acontecimentos a partir de algumas escolas de conhecimento e da literatura referenciada que trata das relações políticas entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário.

¹²Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados: Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo (GREGGIANIN, 2014).

2. NATUREZA JURÍDICA E EFEITO DETERMINANTE DA LEI ORÇAMENTÁRIA

2.1. Fundamentos Jurídicos

A natureza impositiva ou determinante da lei orçamentária diz respeito à sua eficácia quanto à produção de vínculos obrigacionais que determinam sua execução. Apreciada pelo Legislativo, a obrigatoriedade ou não de execução das programações da LOA tem reflexos na distribuição do poder político, na forma como são elaborados e votados os orçamentos e na viabilização da participação social nas finanças públicas. Quanto à obrigatoriedade de execução da lei orçamentária é fundamental examinar como o Judiciário tem se posicionado sobre o tema. A análise efetuada neste capítulo se justifica diante da escassez de elementos doutrinários que contribuam para a compreensão do orçamento impositivo no Brasil.

O debate jurídico sobre a natureza da lei do orçamento é antigo. No final do século XIX, teve como pano de fundo os conflitos entre os poderes no âmbito da matéria orçamentária. Paul Laband, da escola alemã bismarckiana de direito público, considerava que o Parlamento não poderia deixar de aprovar, sem alterações, as despesas propostas pelo governo que atendessem a legislação e a manutenção das instituições existentes (LABAND, 1979). Essa controvérsia surge com a rejeição do Parlamento às despesas militares, decisão que interferia na administração. Nesse contexto, passou a ser adotada a concepção de que o orçamento é uma lei com conteúdo de ato administrativo (lei formal), o que justificaria a discricionariedade de sua execução. Portanto, a lei orçamentária, por si só, não criaria vínculos obrigacionais.

Gaston Jeze, nos estudos sobre finanças públicas e direito administrativo, considerou a aprovação do orçamento como sendo um ato político contendo um plano de ação, uma condição de pouca significação jurídica (JEZE, 1922). Leon Duguit, jurista francês em direito público, enfatizou, quanto às despesas obrigatórias, que sua aprovação prévia é apenas formal e não poderia ser rejeitada, o que não acontece com as novas despesas, que podem ser rejeitadas (DUGUIT, 1924). Jelinek reafirma ser o orçamento ato de natureza administrativa que não contempla regras de direito, e que deve obedecer as demais leis vigentes, tendo ademais o Legislativo um dever constitucional de seu referendo (JELINEK, 1970).

A concepção jurídica atual majoritária ainda é no sentido de que o orçamento é lei apenas em sentido extrínseco ou formal, e não norma de direito objetivo criadora de vínculos de obrigatoriedade (ASCENÇÃO, 1977, p. 247). A aprovação da LOA não gera direito e nem obrigações, a não ser a de observar os limites fixados. As programações fixadas na lei orçamentária representariam, portanto, um ato político com conteúdo de ato administrativo. Leis orçamentárias geram efeitos concretos e voltados para uma situação específica, com objeto certo e determinado, distinguindo-se das leis materiais. Leis materiais são aquelas que estabelecem regra geral e abstrata capaz de criar direitos subjetivos, o que enseja controle judicial, difuso ou concentrado, e execução forçada.

Como consequência, se a autorização legislativa dada para a execução de programações específicas, dentro dos limites fixados, tem conteúdo típico de ato administrativo, a conveniência e a oportunidade de sua execução estariam sempre sob o arbítrio do gestor, tendo assim, o Executivo, ampla margem de discricionariedade de sua execução, aspecto que fundamenta a doutrina do modelo autorizativo.

Baleeiro (1968, p. 428) considerava o orçamento como mero ato-condição e não lei de execução obrigatória. Conforme Lobo Torres (2000)¹³, o orçamento público é mero pressuposto para a realização das despesas programadas, não tendo as dotações orçamentárias contempladas na peça orçamentária o poder de veicular direitos subjetivos, nem de gerar direito de ação contra o Estado:

A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. (TORRES, 2000, p.76-77)

A jurisprudência também tem afirmado que a previsão de despesa em lei orçamentária não gera direito subjetivo passível de execução pela via judicial¹⁴. Não existe, do ponto de vista legal, uma responsabilidade para a execução do orçamento, diz Kanayama (2009), exceto quanto à necessidade de execução das despesas que se encontram legalmente vinculadas por leis materiais anteriores. O orçamento “só limita, não impõe um agir do administrador”. Acrescenta, ainda, que a lei orçamentária fixa e autoriza despesas, sendo que a expressão "autorizar" significa apenas uma “faculdade àquele que tem a competência para ordenar a despesa” (KANAYAMA, 2009, p.133).

¹³ Mais recentemente, ao comentar a PEC nº 565-A, de 2006, o referido autor questiona e condena a introdução do conceito de orçamento impositivo dentro do conjunto das disposições constitucionais (TORRES, 2008).

¹⁴ A exemplo da Ação Rescisória AR 929, do Ministro Relator Rodrigues Aleckmin, julgado em 25/02/1976. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14619021/acao-rescisoria-ar-929-pr>. Acesso em 15 out. 2014.

Francisco Ferreira (2012) destaca inicialmente a grande importância da discussão da natureza jurídica da lei orçamentária, uma vez que o reconhecimento de conteúdo material, e não apenas formal, da lei orçamentária tem reflexos na obrigatoriedade de sua execução:

“A discussão, na verdade, pauta-se em determinar se é o orçamento uma lei do ponto de vista material, assim entendida aquela que possui conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora, ou se tem caráter meramente formal, na qual estão inscritos atos de cunho político-administrativo.” (FERREIRA, 2012, p. 1).

O mesmo autor confirma, na esteira da tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, na ADI 1640 / DF¹⁵, o predomínio das doutrinas que consideram o orçamento lei formal de efeitos concretos, uma peça de conteúdo de ato político-administrativo. Tratando-se o orçamento de uma peça administrativa, não dispunha de caráter genérico e abstrato, sendo que as questões orçamentárias não eram nem conhecidas nem examinadas pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

Correia Neto, ao analisar decisões do STF, esclarece primeiramente, quanto às leis formais, a possibilidade de controle judicial difuso de situações concretas nas instâncias ordinárias, ao modo dos atos administrativos (CORREIA NETO, 2011). Quanto ao controle judicial de constitucionalidade em abstrato e concentrado no STF, analisou três casos paradigmáticos (ADIn 1.640/1988, ADIn 2.925/2003 e ADIn 4.048/2008) e mostrou que a controvérsia não estava propriamente no mérito da alocação orçamentária, que considera de natureza político-administrativa.

As ações questionavam, respectivamente: a) destinação indevida dos recursos da fonte CPMF¹⁶ nos anexos do orçamento, onde o STF concluiu preliminarmente pela impossibilidade jurídica do pedido, ausente o caráter normativo no ato impugnado; b) a autorização indevida no texto da LOA de recursos da CIDE¹⁷ combustíveis, caso em que o STF decidiu que a controvérsia possuiria abstração necessária ao controle, deferindo medida liminar; e, c) falta de pressuposto de abertura de créditos extraordinários para despesas que não “imprevisíveis”, admitido pelo STF.

¹⁵ ADI 1640 / DF: “EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e **sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos**, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes (...). (ADI 1640 / DF, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Julgamento: 12/02/1998) (**grifo nosso**).

¹⁶ Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

O STF, na ADIn nº 4048 MC/DF¹⁸, admitiu o controle de constitucionalidade de lei orçamentária, antes inadmissível por tratar-se de lei formal, sem densidade abstrata.

Assoni Filho assinala:

Houve uma progressiva evolução jurisprudencial a respeito da matéria (...) mas apenas quando constatada a presença de certo grau de generalidade e abstração nos dispositivos orçamentários impugnados (ASSONI FILHO, 2014, p. 31).

Ou seja, as disposições orçamentárias podem ser objeto de controle judicial de constitucionalidade por meio da ação direta, sendo que o STF deve exercer sua função de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia, desde que suscitada em abstrato, mas independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.

2.2. Estado, políticas públicas e o caráter determinante dos planos e orçamentos

A existência do Estado e de sua atividade financeira precede a instituição orçamentária. O orçamento público surge e evolui para atender a vários propósitos - político, contábil, fiscal, administrativo e gerencial – todos relacionados ao controle democrático das finanças públicas. O orçamento público acompanha o processo evolutivo do conjunto dos direitos fundamentais em face do estado.

Na idade média assume a forma de um pacto dos nobres para limitar o poder de tributação dos monarcas. Um mecanismo de defesa social contra abuso do poder financeiro que gera um dever de abstenção do Estado. Depois, passa a abrigar uma relação de despesas de governo, ainda com ênfase no controle negativo, restritivo à expansão de poderes estatais (GIACOMONI, 2009).

Existem dimensões ou gerações de direitos que se acumulam e consolidam ao longo do tempo, sem perder a qualidade anterior (BONAVIDES, 2006). Os direitos de primeira dimensão ou geração dizem respeito à proibição do Estado de intervir na vida dos cidadãos (obrigação de não-fazer), ou seja, tais direitos representam uma salvaguarda da sociedade contra o poder estatal, a exemplo do direito à vida, à liberdade e à propriedade. Os

¹⁷ Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

¹⁸ ADI nº. 4048 MC/DF: “EMENTA: (...) II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, **independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto**. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (...)” (ADI 4048 MC/DF, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 14/05/2008) **(grifo nosso)**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em 27 set. 2014.

direitos de segunda dimensão, de forma diversa, colocam o cidadão em uma posição de sujeito ativo, exigindo-se do governo (sujeito passivo) uma atuação voltada ao atendimento dos direitos sociais, uma obrigação de fazer, provendo bens e serviços públicos que possibilitem igualdade de acesso e oportunidade (SARLET, 2007).

De forma semelhante, a lei do orçamento passou a incorporar ao longo do tempo a função de instrumento de formulação de políticas públicas, na qual a execução do programa de trabalho constante da lei orçamentária representa a necessária contrapartida da tributação estatal. O desafio dessa transformação foi o de tirar o Estado da inércia liberal, obrigando-o a implementar ações em favor de interesses sociais. Com a evolução do estado de direito para o estado social, passou-se a exigir da administração a formulação e implementação efetiva de políticas públicas. De acordo com Bucci (1997):

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. (BUCCI, 1997, p. 2).

As políticas públicas servem, portanto, para a efetivação dos direitos sociais, devendo ser decididas de forma democrática. A ação administrativa do governo depende de um complexo processo político e legal que envolve a aprovação de planos¹⁹ e orçamentos, e que servem para identificar e selecionar as ações passíveis de realização em determinado tempo e observados os limites financeiros. Um sistema orçamentário eficaz tem como propósito garantir a implementação das políticas públicas.

Planos e orçamentos, portanto, delimitam e quantificam os meios voltados ao atendimento dos direitos sociais qualitativamente previstos na Constituição, o que fundamenta sua cogência. Em relação à exigibilidade judicial das políticas públicas, Duarte (2004, p. 113) defende a hipótese de direitos sociais gerar pretensões de ordem pública, e, inclusive, de ordem individual²⁰.

Nessa linha, a aprovação da lei orçamentária deve gerar vínculo de responsabilidade política e compromisso do governo com a execução das ações planejadas. Subtraída essa eficácia do orçamento público, frustra-se o principal instrumento à disposição da sociedade para verificar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas e definir prioridades.

As contradições do modelo autorizativo no estado democrático de direito já vinham sendo apontadas em uma tendência revisionista de parte da doutrina. Torres, mais

¹⁹ Planos Nacionais, regionais e setoriais, além do plano plurianual. Bucci alerta que existem políticas públicas que vão além do objeto de normatização de planos e orçamentos (BUCCI, 1997, p. 96).

²⁰ A exemplo da garantia constitucional de acesso ao ensino obrigatório (CF, art. 208, § 1º).

recentemente, admitiu a existência de compromisso e responsabilidade do governo pela execução do orçamento (TORRES, 2011).

A legislação intermedia e contratualiza as relações entre governo e sociedade. O controle da atividade financeira do estado depende, primeiramente, da aprovação parlamentar de leis tributárias, que definem situações e fatos geradores de uma relação obrigacional compulsória formada com a constituição do crédito tributário do estado em face do contribuinte.

A lei orçamentária fixa, com base nos montantes estimados de receita, os créditos orçamentários, programações voltadas ao pagamento de encargos e ao atendimento das políticas públicas do governo. A atribuição de eficácia vinculante à lei orçamentária pode representar importante incentivo à participação social na sua elaboração, desconcentrando-se poder político decisório que ocorre no modelo meramente autorizativo. O modelo vinculante, determinante ou impositivo, atribui à sociedade civil um papel ativo, credora dos resultados ou produtos da atividade governamental, traduzidos pelo conjunto de bens e serviços públicos prestados pelo estado, como é ilustrado na Figura seguinte.

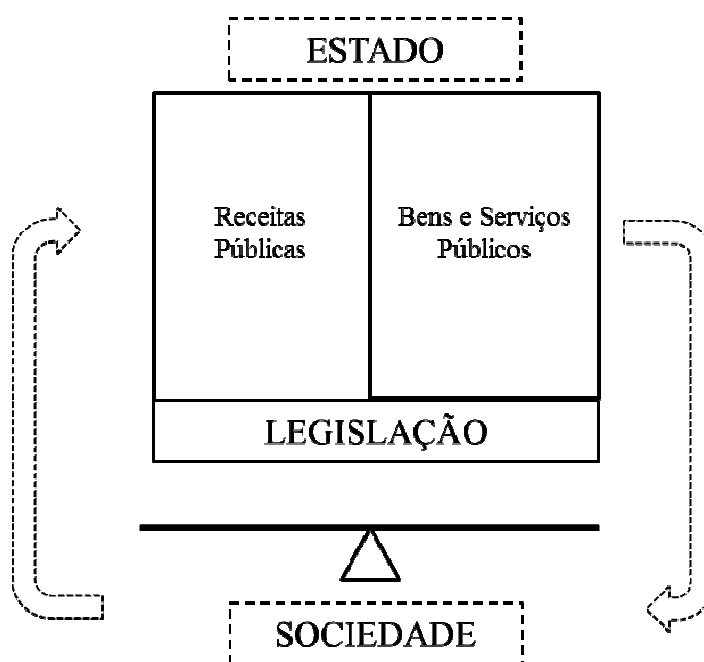


Figura 1 - Atividade Financeira do Estado

A possibilidade de extrair da lei orçamentária efeitos obrigacionais poderá levar a uma maior responsabilização dos órgãos na elaboração e execução do orçamento. A necessidade de execução de despesas autorizadas valoriza o debate orçamentário e a importância do acompanhamento da execução orçamentária. No âmbito do Legislativo, com o

auxílio dos órgãos de controle, a medida poderá gerar um ambiente de maior participação e fiscalização dos recursos.

A visão de que a lei orçamentária representa apenas um documento de controle financeiro e contábil da administração, ou de disciplina fiscal, e não compromisso para a realização das ações planejadas, reduz o papel do orçamento público a uma simples relação de tetos financeiros das programações.

Na verdade, desde o advento da Lei nº 4.320/64 e a evolução da técnica do orçamento-programa no Brasil, o orçamento já era concebido como instrumento de planejamento da administração pública, articulando diretrizes e metas definidas no processo de planejamento com o programa de trabalho anual. Santa Helena (2009) considera que o debate acerca da natureza da lei orçamentária já se encontra superado:

Se hoje pode ser considerada vencida a discussão de ser a lei orçamentária uma lei, ainda que somente formal, não deixa a lei orçamentária hoje de ter função gerencial-política, em especial com a adoção do orçamento-programa, após a edição da Lei 4.320/64, por conter não só limites de gasto, mas os próprios fins da administração enquanto instrumento financeiro do Estado, suas diretrizes, objetivos e metas para o exercício financeiro. (SANTA HELENA, 2009, p. 65)

Giacomoni salienta que a autorização orçamentária é um indicativo de que a programação deve ser realizada. Destaca, no orçamento-programa, vinculado ao planejamento, a necessidade de formulação pela administração pública de objetivos e metas, dos programas, dos custos e das medidas de desempenho. Durante a execução e na avaliação final deve-se verificar se as metas ou produtos foram obtidos, com o controle da eficácia (GIACOMONI, 2009).

Evidentemente, não se trata de defender a ideia de que as leis orçamentárias devem ser integralmente e automaticamente executadas. Isso não ocorre nem nos países de maior tradição em orçamentos mandatórios. Segundo Sanches, ao analisar o tema:

... as questões de maior relevância não são se os nossos Orçamentos devem ser mandatórios - no todo ou quanto às programações incluídas pelos membros do Parlamento - mas sim, qual a melhor forma de estruturar os instrumentos de programação do Estado, de modo a que tais expressem, com realismo, as reais prioridades dos Governos (sob os aspectos setorial, regional e temporal) e se constituam em meios efetivos para combater os desperdícios. (SANCHES, 2004, p.312)

No sistema criado pela Constituição de 1988, o processo orçamentário amplo é definido por um conjunto de proposições de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, apreciadas e aprovadas no Legislativo: PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

O modelo, como ilustrado na **Figura 2**, permite a seleção e explicitação das políticas públicas do governo, iniciando-se pelo Plano Plurianual - PPA (CF, art. 165, § 1º) e demais planos nacionais, regionais ou setoriais (CF, art. 166, § 4º e 174, § 1º). É papel do

estado (CF, art. 174), na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercer a função de planejamento, caracterizando-se sua natureza como **determinante**²¹ para o setor público e indicativo para o setor privado.

A LDO (CF, art. 165, § 2º), além de atender os requisitos constitucionais (metas anuais e prioridades, diretrizes), passou a explicitar, a partir da LRF, a política fiscal e as metas de resultado primário necessárias à sustentação da dívida pública, além de um regime jurídico diferenciado para a geração e o controle das despesas primárias, caso sejam consideradas obrigatórias ou não.

A lei orçamentária, portanto, ocupa a posição privilegiada de instrumento demarcatório da atividade financeira do estado, contemplando, em um único documento, a estimativa de todas as receitas e a universalidade das programações fixadas para o cumprimento das diretrizes, objetivos, metas e prioridades selecionadas, com base no PPA e na LDO, para execução no exercício fiscal.

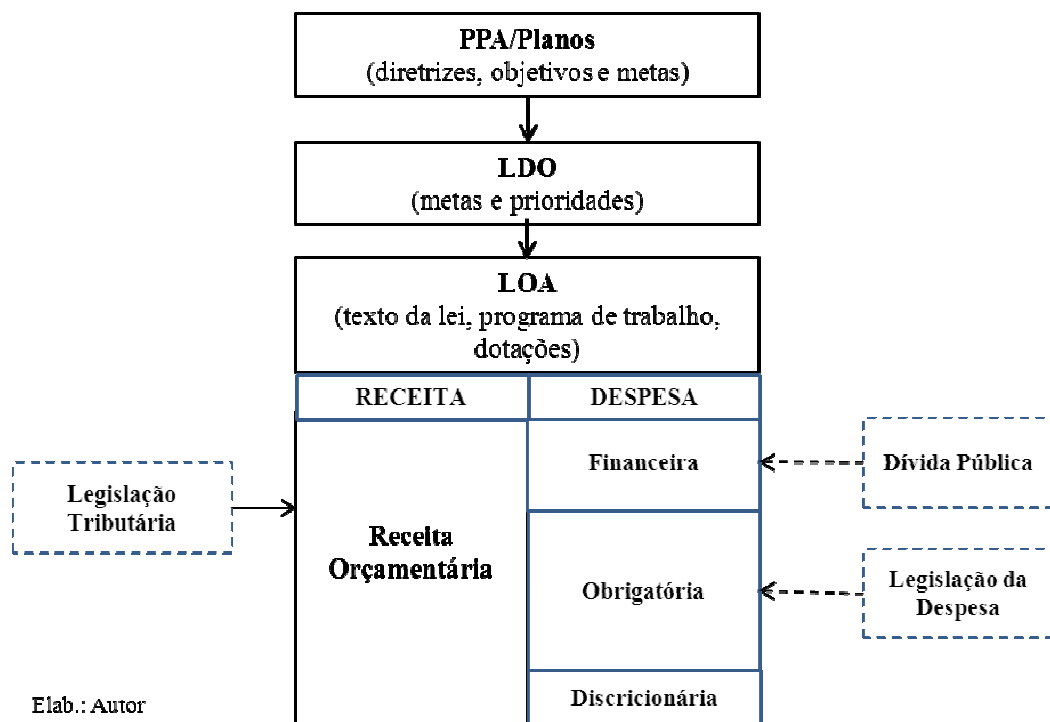


Figura 2 - Processo Orçamentário Amplo (CF e LRF)

Pinheiro destaca a importância das programações orçamentárias da LOA como condição de eficácia do PPA e do planejamento das políticas públicas, observando que o art.

²¹ Osvaldo Sanches (2013), ao analisar os dispositivos da Constituição que tratam do Planejamento Governamental, coloca em evidência três aspectos relevantes: “a) o exercício da função de planejamento é um dever do estado, não uma faculdade; b) o planejamento governamental tem caráter determinante para o setor público; c) o planejamento expresso no Plano Plurianual tem o caráter de grande moldura legal (institucional) para a ação nacional (...). (SANCHES, 2013, p. 298).

167, I da Constituição veda o início de programas ou projetos não incluídos na LOA (PINHEIRO, 2011).

Conforme Barros (2011), a elaboração das leis do ciclo orçamentário revela o dirigismo constitucional no campo das finanças públicas, que representam os “meios com os quais o Estado planeja a sua atuação, e atinge seu grau máximo de concretude no momento da execução da LOA com a aplicação concreta dos recursos do Estado na efetivação de direitos. (BARROS, 2011, p. 987).

Acerca da obrigatoriedade da lei orçamentária, assim conclui Faria (2009) em um trabalho investigativo acerca dos fundamentos jurídicos da lei orçamentária:

Os objetivos e metas da Lei de Orçamento são obrigatórios, vinculando a Administração Pública ao seu alcance. Para a necessária mensuração dos resultados apresentados pelo Governo à frente da execução dos programas e do grau de cumprimento dos objetivos e metas, há que se considerar os resultados visados, enquanto indicações de direção e sentido, e, de forma mais imediata e concreta, os produtos e metas físicas obtidos na execução orçamentária (FARIA, 2009, p. 272).

Ferreira (2012, p. 3) observa a existência de duas espécies normativas no orçamento: a primeira destinada a fornecer os meios para o gestor solver os encargos da administração pública; e, a segunda relacionada à fixação de metas programáticas, voltadas aos fins e objetivos do estado, e que deveriam ser de caráter impositivo, vinculando o gestor.

Mendonça (2010) critica o argumento de que o orçamento seria apenas autorizativo, permitindo-se a livre execução das dotações, sob o pretexto de maior flexibilidade. Esse procedimento dá ao gestor a faculdade de subverter, de forma unilateral, o conjunto de prioridades consubstanciadas nos montantes de cada programação. Lembra o Autor que os recursos são escassos, o que leva à necessidade de uma seleção pública de beneficiários, dentro do devido processo orçamentário, uma garantia de efetividade dos princípios democráticos, indagando: “Por que se aceita como corriqueiro que o Executivo tenha flexibilidade para não executar o orçamento, a ponto de se julgar uma vantagem que ninguém possa compeli-lo a tanto?” (MENDONÇA, 2010, pg. 78).

O autor, ao avaliar os ganhos democráticos da matéria orçamentária na Constituição de 1988, ressalta a hegemonia do Executivo no campo orçamentário, o que vai além do objetivo de controle financeiro do estado, revelando-se como instrumento de domínio das reais decisões políticas.

Afirma que o orçamento meramente autorizativo não encontra abrigo na Constituição, na medida em que o mesmo não se coaduna com os princípios que informam o sistema de planejamento e orçamento. O modo como se encara a execução orçamentária no

Brasil permite um conjunto de “decisões administrativas informais à custa do esvaziamento de decisões tomadas no processo deliberativo orçamentário”. (MENDONÇA, 2010, p. 87).

Para Piscitelli (2013), o orçamento tem como função dar concretude às ações planejadas, dentro da visão integrada do sistema de planejamento e orçamento, representando o estágio final do processo decisório. Dentro dessa lógica, os desvios de rumo durante a execução orçamentária, caso necessário, deveriam ser novamente submetidos ao juízo político do Congresso Nacional.

Entender que a lei orçamentária não cria responsabilidade para o gestor pela sua execução pode levar à aceitação da inércia e acomodação administrativa como fato normal, o que é uma contradição com o ordenamento que atribui competências e atribuições ao estado (TOLLINI *et all*, 2013).

Acerca do tema, o Ministro Luiz Fux assinala em seu voto na ADI 4.663 REF / RO, à luz dos princípios constitucionais (CF, art. 1º, 2º, art. 165, caput e inc. I a III), a necessidade de conferir força vinculante ao orçamento, ainda que na forma de um “dever relativo - e não verdadeiramente absoluto”²². (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 7).

Deve-se salientar enfim, admitida a hipótese de a lei orçamentária possuir natureza de ato administrativo discricionário, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, quanto à discricionariedade na execução de atos administrativos “discricionários”, que esta se encontra conformada ao atingimento das finalidades previstas na lei, revelando-se, nesse sentido, como um dever de agir (BANDEIRA DE MELLO, 2000). A execução da lei orçamentária, portanto, encontra-se determinada e vinculada por fatores de ordem política e legal que orientam a ação na administração pública, e não pela vontade exclusiva do gestor.

Pinheiro (2011) mostra que, na delimitação da ação administrativa feita pela LOA, a discricionariedade do gestor na execução orçamentária limita-se à forma, ao como fazer, e ao momento de realização dentro do exercício financeiro. De outro lado, os atos administrativos sujeitam-se ao princípio da legalidade e da legitimidade, devendo observar o conjunto de comandos programáticos das leis do ciclo orçamentário, o que inclui o nível de especificação e os limites financeiros da LOA. Destaca, ademais, o rito especial a que se submetem os atos administrativos que inovam ou elevam o nível das despesas

²² “Novas vozes, porém, inspiradas nos princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, caput e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, caput), têm apontado para a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontestável arbítrio do Poder Executivo em prol da imposição de um dever relativo – e não verdadeiramente absoluto, saliente-se – de observância das normas do orçamento anual. (...) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2001)

orçamentárias²³. E conclui que “as despesas, contempladas no PPA e fixadas na LOA para um exercício financeiro, são impositivas à Administração Pública, de forma que *a priori* devem ser concretizadas na execução orçamentária” (PINHEIRO, 2011, p. 413). Ressalta, no entanto, que, em alguns casos, “a LOA pode não ser executada por fatores externos à sua normatividade, quais sejam: a impossibilidade jurídica ou fática” (PINHEIRO, 2011, p. 428), a exemplo da ausência de recursos financeiros.

2.3. Modelo Autorizativo e Impositivo e o Equilíbrio Fiscal

As discussões sobre a natureza jurídica do orçamento, em última análise, dizem respeito à eficácia pretendida da lei orçamentária, e, conseqüentemente, ao nível de importância de sua aprovação no Legislativo.

Não existe definição jurídica precisa das expressões “orçamento autorizativo” e “orçamento impositivo”, também denominado “mandatório” ou “determinante” (GIACOMONI, 2007, p. 283). Para Piscitelli (2006), a visão governamental faz prevalecer o orçamento autorizativo, em desfavor do Legislativo, “pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada” (PISCITELLI, 2006, p. 3).

Nesse trabalho as citadas expressões serão utilizadas como uma matriz de ideias que formam um conjunto com certa coerência, identificado por algumas características e qualidades próprias.

A concepção do orçamento autorizativo privilegia a função do orçamento como instrumento de controle político, coerente com o Estado liberal. Não obriga, apenas faculta a execução das programações autorizadas. A ampla margem de discricionariedade na execução pode favorecer o orçamento-ficção.

Em contraposição, o orçamento impositivo ou mandatório é caracterizado pela ideia de que a aprovação da lei orçamentária, por si só, é fonte criadora de obrigação e responsabilidade de execução das programações pelo gestor. Esse dever de execução não é

²³ O referido autor observa, de forma pertinente, a condição prevista no art. 16 da LRF a que se submetem os atos administrativos que acarretem aumento na despesa pública, quando voltados à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. Exige-se, nesse caso, declaração do ordenador da compatibilidade com o PPA e a LDO, e também adequação com a LOA. A adequação é aferida tanto para o caso de programações específicas quanto para as genéricas: “Art. 16, § 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.”

absoluto, tendo como corolário o dever de justificar²⁴ desvios ou impedimentos na implementação do programa de trabalho, sob pena de crime de responsabilidade.

A discussão acerca do caráter impositivo ou não da lei orçamentária adquiriu novos contornos no Brasil, diante da existência de uma legislação complementar que tornou obrigatório o cumprimento de metas fiscais e o contingenciamento das programações aprovadas, um conflito aparente com as pretensões do orçamento impositivo.

De fato, o papel do orçamento como instrumento de políticas públicas no Estado social encontra limites na sua capacidade financeira e sustentabilidade fiscal. A lei complementar de finanças públicas (LC nº 101, de 2000) determinou que os orçamentos devem ser elaborados e executados em atendimento às metas fiscais da LDO. Durante a execução, havendo risco fiscal, é obrigatório o contingenciamento das despesas discricionárias (LRF, art. 9º). Haveria, portanto, uma contradição entre a concepção que defende a existência de um caráter determinante nos planos e orçamentos com a legislação fiscal?

Para os defensores da natureza autorizativa do orçamento, o contingenciamento já era possível e necessário mesmo antes dessa prática ter sido tornada obrigatória na LRF. Portanto, nessa concepção, o que mudou foi o fato de que o mecanismo de restrição deixou de ser uma faculdade do órgão de execução, tornando-se cogente. Adicionalmente, metas fiscais passam a ser consideradas como um valor mínimo a ser atingido, nada impedindo a elevação unilateral do esforço fiscal para além daquela fixada na LDO. Nessa hipótese, tudo que deixa de ser executado pode sempre ser justificado posteriormente pela necessidade de ampliar disponibilidades do caixa e resultados fiscais, dever precípua e permanente do administrador, diante do elevado endividamento público. A falta de compromisso com a execução e a ausência de critérios de contingenciamento por programação²⁵ cria uma espécie de cortina de fumaça na gestão administrativa, onde tudo pode ser atribuído à falta de recursos.

A lei fiscal, portanto, teria reforçado os fundamentos ideológicos do modelo autorizativo, ao tempo em que representaria a lápide das pretensões do modelo impositivo, porque inconciliável com o mesmo.

De outro lado, a defesa do caráter vinculante dos planos e orçamentos enfatiza que o contingenciamento autorizado na lei fiscal encontra-se limitado ao montante necessário e suficiente para suprir a frustração na arrecadação da receita que constou da LOA (LRF, art.

²⁴ Na PEC nº 22, de 2000, toda a programação constante da lei orçamentária anual foi considerada de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação. Na EC nº 86, de 2015, a obrigatoriedade de execução é afastada se identificado impedimento, como será analisado no capítulo 5.

²⁵ Os decretos de contingenciamento fixam limites globais de empenho e pagamento por órgão, o que amplia a margem de flexibilidade da execução.

9º)²⁶. E, especialmente, deve ser regido por critérios a serem definidos na LDO²⁷. Conserva-se, portanto, o dever de execução quanto às programações não contingenciadas, sendo responsabilidade do gestor explicitá-las e justificar os impedimentos.

Weder de Oliveira (2013), ao analisar o tema, afirma:

A LRF, ao definir que a LDO estipulará critérios para a efetivação de limitação de empenho, eliminou a discricionariedade do Poder Executivo. Em vez de reforçar a teoria da não execução discricionária, reafirmou a teoria que se extrai da análise escoreta da Constituição: da não execução regulada e autorizada pelo Poder Legislativo (OLIVEIRA, 2013, p. 441).

Observe-se que a denominação de despesas “discricionárias” na LRF, em contraposição às despesas obrigatórias, que decorrem de determinação constitucional ou legal (LRF, art. 17), pode dar a impressão de não existir compromisso de execução, por não serem obrigatórias, o que não é verdade.

Nas despesas obrigatórias, a cogência de sua execução deriva da legislação criadora de direitos subjetivos, passível inclusive de execução judicial forçada. O fato de despesas discricionárias não possuírem essa característica não significa que possam deixar de ser executadas sem justificação. Despesas discricionárias, enquanto não contingenciadas, devem ser executadas, exceto impedimento justificado. É a própria lei orçamentária que constitui o vínculo e impulsiona a ação do Estado ao atingimento de objetivos e metas, aspecto que confere força própria e valoriza a aprovação da lei orçamentária.

A presunção legal de que os orçamentos devem ser executados afasta a hipótese de o gestor omitir-se. A propósito, superadas as razões motivadoras da limitação, as dotações devem ser restabelecidas de forma proporcional (LRF, art. 9º, § 1º), como lembra Gontijo:

A natureza provisória do contingenciamento é manifesta na medida em que, desaparecendo a causa (queda na previsão da receita), retoma-se ao curso normal da execução orçamentária. É, assim, uma exceção à execução da lei orçamentária que, por dedução, conclui-se ser impositiva. (GONTIJO, 2013, p. 6)

A condição para o contingenciamento – a frustração da receita²⁸ - é um evento a ser comprovado pelo órgão gestor, o que reforça o sentido de que o orçamento deve presumivelmente ser executado. Se as despesas discricionárias fossem de execução apenas “facultativa”, não haveria necessidade de ato determinando o contingenciamento.

²⁶ Veremos que essa hipótese foi ampliada para abarcar todas as causas que podem afetar os resultados fiscais durante a execução, a exemplo da ampliação das despesas obrigatórias e da aprovação de novos créditos.

²⁷ Veremos que o Executivo impede, por meio de vetos na LDO, a aprovação de critérios e ressalvas de contingenciamento.

²⁸ Não é apenas a frustração da estimativa da receita que pode comprometer o atingimento da meta fiscal. Nesse sentido, o § 17 do art. 166 da PEC fez referência também à possibilidade de erro na estimativa da *despesa* (obrigatória) como hipótese acionadora do contingenciamento. Assim, haverá necessidade de limitar despesas

Oliveira (2013), depois de analisar o tema, concluiu que o modelo jurídico-constitucional brasileiro não é mais o do orçamento autorizativo. Planejamento e orçamento público são determinantes. Admite-se, pela LRF, que as despesas possam ser contingenciadas. Porém, as despesas não contingenciadas, como corolário lógico do art. 9º, § 2º da LRF, devem ser de execução cogente:

A concepção política dominante e casuística [...] que chama de ‘orçamento autorizativo’ nosso modelo constitucional, caracterizando-o pela possibilidade de ‘execução discricionária ao talante do Poder Executivo’, contradiz a racionalidade e seriedade do arcabouço de planejamento, programação e orçamentação construído pela Constituição, fere o princípio da corresponsabilidade orçamentária, entre Legislativo e Executivo. Fere os princípios da publicidade e da moralidade, posto que nem a sociedade, nem o Parlamento e nem o Controle Externo sabem qual é a real programação do Orçamento que está sendo executada, dando ampla margem para que o processo caia em descrédito, sendo o Orçamento jocosamente adjetivado como ‘peça de ficção’. (OLIVEIRA, 2013, p. 414)

No Quadro seguinte procurou-se associar e comparar os principais aspectos políticos, administrativos e jurídicos que caracterizam os paradigmas do modelo autorizativo e impositivo adotados nesse trabalho.

Quadro 1 - Modelo autorizativo e impositivo – características e conformidade com o regime fiscal

Item	Modelo Autorizativo	Modelo Impositivo (determinante)
Origem Histórica e papel do Estado	Estado Liberal, controle político de tributos e gastos do estado. Estado mínimo.	Estado Social responsável por políticas públicas. Estado do bem-estar.
Fundamento Jurídico da Lei Orçamentária	Limitação do poder de exação do Estado e limitação (tetos) dos gastos públicos. Lei formal com conteúdo de ato administrativo. Relação com os direitos constitucionais de primeira geração.	Arrecadação voltada à atividade estatal Lei especial com qualidades de lei material. Programa de trabalho como preceito de ordem pública. Relação com os direitos constitucionais de segunda geração.
Técnica Orçamentária	Orçamento Tradicional Orçamento como instrumento de controle de custos. Planejamento meramente indicativo. Lei de meios.	Orçamento-Programa (diretrizes, objetivos e metas). Instrumento de planejamento e políticas públicas. Planejamento determinante. Lei de meios e de fins (objetivos).
Atos administrativos de execução orçamentária	Legalidade estrita.	Legalidade e Legitimidade (conformação com o conjunto normativo).
Controle Judicial	Inadmissível. Orçamento como lei formal, com conteúdo de ato administrativo (discricionário), não está sujeito ao controle jurisdicional.	Admissível, em termos. Admite controle de norma de caráter geral ou específico (concreto ou abstrato), desde que a controvérsia seja suscitada em abstrato. Garantia de políticas públicas.
Gestão e Prestação de Contas	Restrito à observância dos tetos das programações (legalidade estrita). Não existe o dever de justificar a falta de execução. Desnecessário o veto de programações da LOA.	Observância dos tetos e dos resultados. Eficiência e eficácia, (CF, art. 74, I e II; 166, § 1º, II). Dever de justificar a falta de execução durante o exercício. Eficaz o veto de programações.
Conformidade com o regime fiscal (LRF)		

discricionárias durante a execução do orçamento caso se verifique a necessidade de aumentar o montante destinado às despesas obrigatórias.

Item	Modelo Autorizativo	Modelo Impositivo (determinante)
Metas fiscais e montantes contingenciados	Metas fiscais da LDO como um piso. Montantes contingenciados podem ser aumentados durante a execução, mesmo inexistindo queda de receita (ou aumento de despesa obrigatória). Despesas não contingenciadas podem não ser executadas, sem qualquer justificativa.	As metas fiscais da LDO são fixas (nem piso, nem teto). Contingenciamento apenas dos montantes necessários e suficientes para o cumprimento da meta. Despesas não contingenciadas devem ser executadas.
Distribuição do contingenciamento	Contingenciamento e descontingenciamento discricionário. Programações contingenciadas não são identificadas.	Contingenciamento sob critérios da LDO, aprovados pelo Legislativo. Descontingenciamento proporcional (LRF, art. 9º) das programações. Programações contingenciadas devem ser identificadas.
Responsabilidade da administração quanto à execução	Cumprimento de metas fiscais. Flexibilidade de meio e de fins.	Cumprimento de metas fiscais e programáticas (planos e orçamentos). Flexibilidade de meios.

Fonte: Constituição Federal e LRF. Elaboração própria

Conclui-se assim, quanto à natureza da lei orçamentária, com base nos princípios constitucionais e legais, pela fragilidade das doutrinas que defendem uma lei orçamentária meramente autorizativa, sem compromisso de execução pelo gestor.

A lei orçamentária tem características próprias e abrangentes quanto ao grau de coercibilidade, afastando-se dos critérios classificatórios conhecidos (norma permissiva *versus* norma obrigatória, ou ainda lei cogente *versus* lei dispositiva, lei formal *versus* material). Não se trata apenas de um instrumento que demarca limites obrigacionais e financeiros para a atuação do estado. Representa também a (única) oportunidade que a sociedade tem de quantificar e definir o conjunto de programações destinadas à realização das políticas públicas. Para tanto, deve-se reconhecer na aprovação dos bens e serviços que integram o programa de trabalho da lei orçamentária a constituição de vínculos de natureza especial que geram compromisso e responsabilidade pela execução, aspecto mais evidente nas programações finalísticas²⁹, o que será melhor abordado no item seguinte.

Essa natureza do orçamento decorre do fato de ser instrumento do planejamento, que é determinante, e não meramente indicativo para o setor público (CF, art. 174). Corroboram a conclusão a necessidade de que as metas da administração constem do PPA (CF, art. 166, § 1º) e a de que seu cumprimento seja avaliado, não só quanto à legalidade, mas também do ponto de vista da eficácia e eficiência dos resultados da gestão orçamentária (CF, art. 74, II).

Dalari (2011), ao defender o caráter impositivo das dotações orçamentárias, assim se manifesta:

²⁹ Consideram-se assim as programações diretamente voltadas às demandas sociais (bens e serviços) e que podem ser associadas a um produto específico.

Pode-se afirmar, com segurança, que o antigo debate sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento não tem mais sentido, diante da pletera de normas que não deixam sombra de dúvida quanto ao fato de que o sistema de orçamentos é, na verdade, um subsistema do conjunto articulado de projetos e programas que devem orientar o planejamento governamental, o qual, nos termos do art. 174 da CF, é determinante para o setor público. (DALARI, 2011, p. 327).

Esse entendimento impulsiona e obriga o gestor quanto à efetiva realização do programa de trabalho, uma forma de controle da eficácia e efetividade na gestão dos recursos arrecadados. O orçamento impositivo exige um processo de planejamento com definição mais precisa dos produtos e resultados, sendo os valores orçados baseados em estudos e projetos. Voltado a situações administrativas concretas, o regime deve ser necessariamente flexível, admitindo-se a inexecução de programações quando houver motivo ou impedimento justificável, caso fortuito ou força maior. No entanto, cabe ao gestor o ônus da justificativa, a exemplo da disciplina do contingenciamento consagrada na LRF (art. 9º). Desaparecendo o impedimento, a obrigatoriedade de execução do orçamento retorna à sua condição original.

Acerca da necessidade da lei orçamentária ser flexível, assim conclui Faria (2009):

O princípio da flexibilidade irradia-se sobre a conformação que se procura conferir à Lei de Orçamento, e garante que os fins últimos que a orientam possam ser alcançados. Efetivamente, o enrijecimento artificial da Lei Orçamentária, por meio de vedações à sua alteração, antes que em seu fortalecimento, implica em sua fragilização, em face do descolamento progressivo da realidade em que pretende atuar.

A flexibilidade é indissociável da própria natureza jurídica da Lei de Orçamento. Mais do que isso, ela representa o instrumento absolutamente indispensável à adaptação da atuação governamental diante das rápidas alterações da realidade, sem o que a Lei de Orçamento se tornaria instrumento obsoleto e imprestável à garantia dos próprios fins que visa alcançar. (FARIA, 2009, pg. 275)

2.4.As despesas discricionárias finalísticas como objeto do modelo impositivo

Na seção anterior verificaram-se as bases da construção doutrinária que defende um sistema de planejamento e orçamento com força vinculante. Busca-se agora selecionar as categorias de despesa que podem se beneficiar desse conceito, considerando-se a complexidade e características dos itens que compõe a lei orçamentária, que estima receita e fixa diferentes tipos de despesas.

Como se viu, as discussões sobre a natureza jurídica da lei orçamentária relacionaram-se ao papel do Legislativo na aprovação do orçamento (LABAND, 1979; JEZE, 1922; DUGUIT, 1924), controversia em boa parte já equacionada nas Constituições.

Nessa seção pretende-se mostrar se e como diferentes concepções acerca da natureza do orçamento se ajustam às diversas categorias ou espécies de despesas fixadas na LOA.

Distinguem-se, primeiramente, as disposições contidas nos textos das leis orçamentárias³⁰, cujo conteúdo reveste-se de maior grau de abstração e generalidade em relação ao fixado pelos anexos programáticos. Esses anexos contemplam elementos qualitativos e quantitativos com objeto determinado, orientando e vinculando a ação administrativa sob as mais diversas formas (diretrizes, objetivos, metas, prioridades, programa de trabalho, órgão e unidade executora, fonte de recursos, grupo natureza de despesa, dotação, etc).

De acordo com a Constituição, a lei orçamentária estima receitas e fixa despesas. Quanto à previsão das receitas, revogado o princípio de sua anualidade da receita³¹, sua estimativa na lei orçamentária tem caráter estimativo e formal, não criando vínculo ou obrigação. Apesar de constarem na lei orçamentária, sua realização depende basicamente da legislação tributária e da evolução da arrecadação durante o exercício. A absorção do “excesso de arrecadação”, via créditos adicionais, exalta o caráter meramente estimativo da receita. A aplicação do modelo impositivo de execução das despesas exige, por coerência, que as receitas sejam estimadas na LOA de forma realista. A lei fiscal prevê a observância de metodologia lastreada na legislação vigente³² e nos parâmetros macroeconômicos.

Quanto às despesas, a conveniência de separá-las em fixas e variáveis, ou obrigatórias e discricionárias, já era observada por Laband (1979) que afirmava que o Parlamento não poderia se opor à aprovação das despesas fixas, porque isso impediria o Executivo de cumprir leis já aprovadas (LABAND, 1979, p. 35-72). Para Jeze (1922), a aprovação de despesas fixas representava um dever jurídico do Legislativo (JEZE, 1922).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 veda expressamente emendas do Legislativo redutoras das principais despesas obrigatórias, salvo erro ou omissão³³. A vedação

³⁰ Art. 165, § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à **fixação** da despesa, não se incluindo na proibição a **autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito**, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (...). (**grifo nosso**)

³¹ O princípio da anualidade da receita, na vigência da Constituição de 1946, determinava que nenhum tributo podia ser cobrado, em cada exercício, sem prévia autorização orçamentária anual (art. 141, § 34) (BRASIL, 1946).

³² A LDO já admitiu a inclusão de receitas condicionadas à aprovação de legislação.

³³ Art. 165. § 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: (...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

é estendida a todas as despesas obrigatórias, de acordo com a atual disciplina prevista nas resoluções congressuais e, a cada ano, no parecer preliminar ao PLOA.

As **despesas financeiras**, uma espécie particular de despesa obrigatória, decorrem predominantemente dos encargos e obrigações legais e contratuais assumidas ao longo do tempo pelo Tesouro Nacional com o serviço (juros e amortizações) da dívida, interna e externa, além de subsídios diversos, sendo influenciadas pela conjuntura econômica e pela política fiscal adotada. As despesas financeiras não podem ser alteradas no Legislativo (CF, 165, § 3º, II, b) e gozam, na execução da LOA, de grande flexibilidade, porque podem ser suplementadas por decreto. A oportunidade que o Legislativo tem de propor alterações na política fiscal se dá na LDO, quando da fixação das metas de resultado fiscal. É neste instrumento que se definem, com base nos parâmetros macroeconômicos e na evolução do endividamento público, os resultados fiscais a serem observados na elaboração e execução do orçamento para o exercício seguinte. Portanto, a obrigatoriedade de execução das despesas financeiras decorre, de modo geral, de especificidades próprias que as distanciam do modelo de execução impositiva.

Nas **despesas obrigatórias** o crédito orçamentário é uma decorrência de norma constitucional ou legal preexistente, aspecto exaustivamente destacado na doutrina. As despesas obrigatórias mais significativas têm origem nos gastos com pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais e transferências constitucionais e legais a estados e municípios.

Conforme Santa Helena:

A legislação que determina a alocação dos recursos públicos a ações específicas constitui-se no principal vetor conformador das despesas obrigatórias continuadas, ou, como se denominava antes da LRF, despesas fixas. (SANTA HELENA, 2009, p. 61).

A tendência de crescimento das despesas obrigatórias relaciona-se à tradição de perpetuação de normas, tanto no que tange aos tributos como daquelas que implicam aumento da despesa pública. O grau de rigidez do orçamento da União é evidenciado pela elevada representatividade dos gastos obrigatórios, cerca de 90 % da despesa total. Saliente-se que o gasto legislado representa hoje o principal campo de formulação de políticas públicas, notadamente na área social. Não existe, no âmbito do Legislativo, uma sistemática anual de revisão da legislação permanente de modo a que as despesas possam se circunscrever nos limites orçamentários.

A decisão acerca da alocação orçamentária é predeterminada pela legislação pretérita. Tais despesas não podem ser reduzidas ou canceladas por emenda ao projeto de lei

orçamentária (CF, art. 166, § 3º), salvo erro ou omissão, e também não podem ser contingenciadas (LRF, art. 9º). Intangíveis ao processo orçamentário decisório, as LDOs abonam a execução provisória dessas programações na hipótese de o projeto de lei orçamentária não ser aprovado tempestivamente. Do mesmo modo, os textos das LOAs costuma autorizar sua suplementação por decreto, em caso de necessidade.

O vínculo obrigacional da execução de despesas obrigatórias e financeiras decorre de lei material ou de encargos contratuais financeiros assumidos pelo estado, e não do orçamento propriamente dito. Ainda assim, tais despesas devem constar da lei orçamentária como uma condição de ordem constitucional a que se submetem todas as despesas públicas (CF, art. 167, II).

Não é a lei orçamentária, portanto, criadora de efeitos obrigacionais que levam à necessidade de sua execução, sendo que o orçamento apenas reflete a legislação e os encargos existentes, origem do vínculo. Mas, mesmo não determinadas pelo orçamento, é relevante que despesas obrigatórias sejam corretamente caracterizadas e autorizadas na lei orçamentária, em decorrência do princípio da universalidade (CF, art. 165, § 5º), o que permite compor um balanço geral das receitas com o conjunto de políticas públicas e encargos do estado.

A LRF criou o conceito de despesa corrente obrigatória de caráter continuado, uma espécie particular de despesa obrigatória. Para Mendonça, “o regime diferenciado conferido às despesas continuadas se explicaria pela busca de austeridade fiscal, *ratio* da LRF, exigindo-se que a criação de gastos permanentes ou de longa duração seja precedida de uma série de precauções” (MENDONÇA, 2010, pg. 112).

Não faz sentido, portanto, a aplicação do regime do orçamento impositivo para garantir a execução de despesas que já são obrigatórias. Os efeitos de sua inclusão na lei orçamentária são basicamente estimativos e declaratórios, refletindo obrigação preexistente, descabendo quando da aprovação do orçamento, juízo político quanto ao mérito e oportunidade do gasto. A fixação dessas despesas no orçamento decorre em geral de mero cálculo para refletir o crescimento vegetativo e demais ajustes.

Ressalte-se, no entanto, que a legislação tratou de forma diversa despesas que refletem gastos obrigatórios já consolidados em face da legislação em vigor das despesas com provisões ou reservas orçamentárias para atender futuros aumentos³⁴. Neste caso, o orçamento assume um papel importante porque passa a condicionar a legislação que aumenta ou expande despesa obrigatória. A LRF (art. 17) exige, para a criação ou aumento da despesa corrente de caráter continuado, a identificação da prévia dotação orçamentária, além de compatibilidade

³⁴ Inclui apenas os aumentos que dependem de nova legislação. Portanto, o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias não se encontra ao alcance da aplicação dessas disposições.

com o PPA e com a LDO³⁵. O art. 167, II da Constituição, veda a realização de despesas e também a “assunção de obrigações diretas”³⁶ que excedam os créditos orçamentários ou adicionais disponíveis. Particularmente para as despesas com pessoal, sua expansão exige, além da prévia dotação orçamentária, autorização específica na LDO (CF, art. 169, § 1º). A prévia identificação da fonte de custeio também é explicitada na Constituição para a criação, majoração ou extensão de benefícios da seguridade social (CF, art. 195, § 5º).

Portanto, a autorização orçamentária exerce um papel diferente nos casos de **aumentos de despesa obrigatória**, porque condiciona a legislação. A prévia autorização orçamentária é condição de admissibilidade à ampliação dos gastos. Em relação às despesas citadas com pessoal, o aumento ou a expansão depende de constarem em um quadro próprio e específico da LOA, por determinação da LDO³⁷.

Por exclusão, definem-se despesas **discricionárias** como contraponto às despesas obrigatórias³⁸. Em relação às mesmas, admite-se a intervenção do Parlamento sobre as mesmas, uma tradição antiga, com ressalvas³⁹. Ao contrário das obrigatórias, as despesas discricionárias são alvo frequente de contingenciamento, mecanismo de bloqueio provisório do empenho e pagamento das programações aprovadas na lei orçamentária.

Aprovada a lei orçamentária, a execução das despesas discricionárias se dá em benefício de contratos e convênios já existentes ou da assunção de novos compromissos⁴⁰. Quanto aos contratos e convênios⁴¹, princípios e cláusulas exorbitantes de direito administrativo emprestam ao gestor grande poder discricionário de adiamento, alteração ou rescisão unilateral, demonstrado o interesse público.

Não havendo norma anterior, é no processo de planejamento e orçamento onde deve ser concentrar a avaliação e a decisão quanto ao mérito e oportunidade das despesas

³⁵ A LDO pode definir uma “margem de expansão” das despesas obrigatórias de caráter continuado (LRF, anexo de metas fiscais).

³⁶ Entende-se que a “assunção de obrigações” de que trata o art. 167, II da CF pode ser compreendida tanto a atividade de contratação da administração como a relacionada à aprovação de legislação com impacto financeiro.

³⁷ A exemplo do art. 76 da Lei nº 12.708, de 2012 – LDO para 2013, que determina que a LOA conterà um quadro detalhado, com os devidos quantitativos, de todas as hipóteses de aumento ou expansão de gastos com pessoal.

³⁸ As despesas consideradas obrigatórias encontram-se relacionadas em anexo da LDO.

³⁹ Laband (1979, p. 65) faz referência a necessidade de um prévio acordo com o Executivo. Duguit (1924, p. 457-459) destaca a possibilidade do Parlamento de rejeitar novas despesas.

⁴⁰ Conforme o § 4º do art. 16 da LRF, o empenho e a licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, no caso de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

⁴¹ No caso dos convênios e congêneres, o vínculo é mais tênue, porque representam mero ajuste de cooperação entre a União e demais entes da Federação ou com entidades privadas, devendo-se aprofundar a análise dos reflexos do modelo impositivo nessa espécie de despesa.

discricionárias. Nesse caso, portanto, a autorização orçamentária não apenas fixa um teto de gastos, mas também especifica o programa de trabalho a ser cumprido pela administração pública. No modelo impositivo, ínsito o dever de cumprimento do orçamento pelo gestor, a definição das despesas gera efeitos constitutivos especiais.

Daí a necessidade de exame mais detido sobre essa espécie de despesa, pois é de onde se pode extrair alguma repercussão ou diferença prática da aplicação dos modelos em discussão, como ilustrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo autorizativo e impositivo – natureza jurídica

Item	Modelo Autorizativo	Modelo Impositivo (determinante)
Texto da Lei	Características de abstração e generalidade de lei material	
Receitas Orçamentárias	Caráter estimativo, não limitam a arrecadação. Possibilidade de alteração pelo Legislativo apenas em caso de erros ou omissões (CF, art. 166, § 3º, III; LRF, art. 11, § 1º).	
Despesas obrigatórias	Caráter autorizativo e limitativo (CF, art. 167, II). Os limites orçamentários são mitigados (caráter estimativo) pelos textos das LOAs que autorizam sua suplementação por decretos. Possibilidade de alteração pelo Legislativo apenas em caso de erros ou omissões (CF, art. 166, § 3º, III).	
Despesas discricionárias	Caráter autorizativo e limitativo (CF, art. 167, II). Possibilidade de acréscimo e cancelamento no Legislativo (CF, art. 165, § 3º).	
	Faculdade de execução, orçamento como possibilidade ou mera permissão de execução das despesas.	Dever de execução diante do caráter determinante (CF, art. 174; art. 74, II e II; art. 165 e 166); compromisso e dever político de execução.

Fonte: Constituição Federal e LOA. Elab. Autor.

As despesas discricionárias, por sua vez, são compostas de uma grande variedade de despesas que possuem especificidades próprias e que devem ser melhor conhecidas para que se possa avaliar a repercussão e a viabilidade do orçamento impositivo.

Nesse sentido, adotam-se, como ponto de partida, as classificações e conceitos utilizados no PPA e na LDO.

O Plano Plurianual 2012-2015⁴² classifica os programas do governo basicamente em duas grandes espécies⁴³: a) programas de gestão, manutenção e serviços ao estado, corresponde às ações orçamentárias destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental; e, b) programas temáticos, denominados de finalísticos no PPA anterior, definidos como aqueles orientados para a entrega de bens e serviços à sociedade.

⁴² O art. 5º da Lei nº 12.593, de 2012 – PPA 2012-2015 - classifica os programas do governo em temáticos (inclui despesas obrigatórias e discricionárias), que são aqueles orientados para a **entrega de bens e serviços à sociedade**; e de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que corresponde às ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Essa classificação foi mantida no PL-PPA 2016-2019, que classificou Programa Temático como aquele organizado por **recortes selecionados de políticas públicas**, que expressa e orienta a ação governamental para a **entrega de bens e serviços à sociedade**; e, Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, como aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

⁴³ Observe-se que os programas citados do PPA podem ser constituídos por despesas obrigatórias ou discricionárias.

A LDO⁴⁴, ao tratar das metas e prioridades, sinaliza a existência de uma gradação classificatória, que denota, dentre as despesas **discricionárias**, características e prioridade distinta: a) destinadas ao funcionamento da administração pública (não finalísticas); b) despesas finalísticas prioritárias; e, c) despesas finalísticas não-prioritárias.

Propõe-se, então, a seguinte classificação quanto às despesas discricionárias:

a) Despesas discricionárias de gestão e manutenção da administração pública (não finalísticas).

Trata-se do conjunto de despesas discricionárias não finalísticas que compõe os programas de voltadas à gestão e manutenção da administração pública, a exemplo dos gastos com apoio administrativo. No PPA 2012-2015 esse conjunto é representado pelas ações discricionárias destinadas aos programas de apoio, gestão e manutenção do governo⁴⁵.

Nos textos das LDOs, as despesas com funcionamento dos órgãos e entidades foram reconhecidas como uma categoria diferenciada, com elevado grau de rigidez, quase-obrigatórias, incluídas, em uma escala decrescente de obrigatoriedade e rigidez, logo após as despesas obrigatórias.

A propósito, Laband (1979) identificava uma faixa intermediária entre despesas obrigatórias e discricionárias, formada pelos gastos de custeio destinados à manutenção de órgãos e instituições que deveriam ser preservados pelo Parlamento, sob pena de inviabilizar o exercício de funções essenciais ao funcionamento do Executivo (LABAND, 1979, p. 74/76). Observe-se que o art. 33 da Lei nº 4.320, de 1964, impedia emendas ao projeto de Lei de Orçamento com vistas a alterar a dotação de custeio (inclui despesas discricionárias), salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta.

O dever de execução das despesas voltadas à gestão e manutenção decorre do princípio da continuidade da administração pública. Não se relacionam diretamente com a entrega de bens e serviços para a sociedade, por isso não são consideradas finalísticas. Não parece fazer sentido o Legislativo fixar maior garantia de *execução* de despesas que tem como

⁴⁴ Lei nº 12.708, de 2012 – LDO para 2013. Art. 4º. As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V (despesas obrigatórias) e as de **funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**, correspondem às ações relativas ao **PAC, ao Plano Brasil sem Miséria - PBSM** e ao Anexo VII (metas e prioridades) (...) (**grifo nosso**). Obs.: o Anexo VII foi vetado pelo Executivo. (...); Art. 7º (...), § 4º (...): I - **financeira** (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) **obrigatória**, quando constar do Anexo V (RP 1); b) **discricionária e não abrangida pelo PAC** (RP 2); ou, c) **discricionária e abrangida pelo PAC** (RP 3); (**grifo nosso**).

⁴⁵ No PPA 2008-2011 (art. 4º da Lei nº 11.653, de 2008), os programas de apoio administrativo tinham como objetivo prover os meios administrativos necessários aos programas finalísticos. Os programas finalísticos, de outro lado, ofertavam bens e serviços diretamente à sociedade, gerando resultados passíveis de aferição por indicadores.

principal interessado os próprios gestores do Executivo, já que representam o meio de organização e sobrevivência da máquina administrativa⁴⁶.

Saliente-se que o fato dessas despesas não se ajustarem ao modelo de orçamento impositivo em análise não as torna menos importantes ou relevantes para a administração. Trata-se, na verdade, de reconhecer que possuem natureza e finalidade distinta daquelas destinadas aos programas finalísticos.

As despesas discricionárias de gestão e manutenção são geralmente autorizadas com base em programações genéricas, a exemplo de “gestão e manutenção do programa x”, na forma de atividades e sem produtos ou metas específicas, podendo açambarcar uma infinidade de providências e contratos. A lei orçamentária não fixa objeto certo e determinado, hábil a delimitar o dever de execução. Observe-se ainda que as despesas com pessoal, ainda que integrem programas de gestão e manutenção, são obrigatórias.

A decisão acerca dos gastos discricionários não finalísticos é a que parece mais aderir à concepção incrementalista do orçamento⁴⁷. Essa teoria, segundo Davis (1966), procura explicar o processo político de negociação e decisão dos montantes orçamentários em cada exercício tendo por base a execução recente, mantidas as demais condições da política anterior⁴⁸.

As **despesas finalísticas**, de outra parte, são aquelas necessárias ao cumprimento do conjunto de programas temáticos ou finalísticos do PPA. Tais despesas podem ser discricionárias e também obrigatórias. Interessa, para o modelo impositivo, apenas aquelas discricionárias. O caráter vinculante de sua execução decorre de sua associação com o conjunto de produtos e metas definido no sistema de planejamento e orçamento, cogência de ordem política determinada pela necessidade de entrega de bens e serviços públicos à sociedade, contraprestação do estado pelas receitas auferidas. Por isso são de maior interesse do Legislativo e da sociedade. Essas programações são representadas em geral por projetos ou atividades específicas, contendo produtos e metas.

De forma diversa do que ocorre com as demais classes de despesas, é de grande relevância a adequada caracterização do programa de trabalho, bem como a qualificação e

⁴⁶ A CF (art. 63) não admite aumento de despesas nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o que inclui aquelas destinadas à organização e funcionamento da administração federal.

⁴⁷ As despesas de funcionamento, quando destinadas ao custeio (outras despesas correntes), sofrem cortes reduzidos durante a tramitação no Congresso Nacional, tendo em vista os parâmetros restritivos fixados no parecer preliminar.

⁴⁸ Como exemplo, cita-se o caso da decisão sobre as despesas de funcionamento dos poderes Legislativo, Judiciário e MPU, princípio explicitado na LDO, que fixa como base de cálculo para a fixação do ano seguinte, com alguns ajustes, as despesas discricionárias do ano anterior.

quantificação das metas e produtos. Esses elementos é que permitem a verificação da compatibilidade e o exame da coerência dos planos e orçamentos com os direitos sociais e as políticas públicas. Dentre as despesas discricionárias finalísticas pode-se distinguir pelo menos duas subclasses, conforme sejam consideradas prioritárias ou não.

b) **Despesas discricionárias finalísticas e prioritárias**

O constituinte optou pela definição, dentro do processo de planejamento e orçamento, de um quadro de prioridades, papel atribuindo à LDO (CF, art. 166, § 2º). De modo geral as LDOs⁴⁹ tem considerado como **prioritárias**, de forma genérica, as despesas com o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, e, num segundo momento, o PBSM – Plano Brasil sem Miséria. O PAC é voltado principalmente para os grandes investimentos públicos e o PBSM relacionado a um conjunto de ações na área social. As tentativas do Legislativo de incluir outras prioridades na LDO foram vetadas, com poucas exceções⁵⁰.

O PAC corresponde a um conjunto de programações selecionadas objeto de tratamento diferenciado na elaboração e na execução orçamentária em relação às demais despesas. Destaque-se a facilidade de sua inclusão no orçamento, ao se valer da redução de meta de resultado fiscal, o contingenciamento reduzido, a garantia de fluxo financeiro e de inscrição em restos a pagar, a ampla flexibilidade de remanejamento e a facilidade de transferência para estados e municípios, aspectos melhor examinados no próximo capítulo.

c) **Despesas discricionárias finalísticas não prioritárias**

As despesas discricionárias finalísticas **não prioritárias** são definidas por exclusão das despesas prioritárias. Praticamente todas as programações incluídas por emendas ao projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional destinam-se aos programas temáticos, ou finalísticos, contemplando despesas discricionárias⁵¹.

Algumas das espécies de despesas analisadas recebem, desde a elaboração do projeto de lei orçamentária, um classificador próprio - identificador de resultado primário – RP⁵². Os programas, finalísticos ou não, podem contemplar despesas para aplicação direta da

⁴⁹ A exemplo do art. 4º da Lei nº 12.708, de 2012 – LDO para 2013.

⁵⁰ Em 2014, as programações incluídas por emendas individuais (no regime do orçamento impositivo) foram genericamente consideradas prioritárias. O PLDO 2015 não trouxe qualquer indicação de prioridade.

⁵¹ Quando da aprovação do regime impositivo das emendas individuais na LDO 2014, as emendas individuais passaram a ser consideradas prioritárias (art. 4º da Lei nº 12.919, de 2013).

⁵² Art. 7º, § 4º da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO para 2013): O identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário (...) se a despesa é: I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar do Anexo V (RP 1); b) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 2); ou c) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 3); (...)

União, ou também para execução por outros entes da federação ou entidades privadas, o que é diferenciado na LOA por meio do indicador de modalidade de aplicação - MA⁵³.

Com base na análise e na classificação sugerida, apresenta-se, no **Quadro 3**, para cada uma das categorias analisadas, as políticas públicas típicas associadas, a natureza e o efeito jurídico da aprovação da despesa na LOA e a possibilidade das programações serem alteradas pelo Congresso Nacional durante a apreciação. Indica-se também, na coluna da execução orçamentária, como cada tipo de despesa é atingido pelo contingenciamento.

Conclui-se pela inviabilidade da aplicação do conceito do orçamento impositivo às receitas, obviamente, e também, *a priori*⁵⁴, quanto às despesas financeiras e obrigatórias. Despesas obrigatórias, como visto, refletem vínculos preexistentes que impõe ao Estado um dever jurídico de execução. O orçamento não determina, mas é determinado por tais encargos.

Justificou-se porque despesas voltadas aos programas de gestão e manutenção, não finalísticos, não devem ser objeto do orçamento impositivo. Não relacionados diretamente com a entrega de bens e serviços para a sociedade, tem dinâmica própria e atendem precipuamente ao interesse da própria administração.

Diferente é a situação das despesas discricionárias finalísticas. É o caráter impositivo ou não da LOA, como instrumento do planejamento determinante, que pode garantir a implementação das políticas públicas e a efetiva entrega de bens e serviços para a sociedade. Admite-se, nesse caso, uma natureza constitutiva especial da LOA, porque cria direito novo, gerando vínculo de obrigatoriedade (obrigação de fazer) e responsabilidade pela execução das metas do plano de trabalho. Se subtraído esse efeito da LOA, fragiliza-se o principal instrumento e canal de participação das demandas sociais. Portanto, é o conjunto de despesas discricionárias finalísticas, prioritárias ou não, como indicado no Quadro da página seguinte (o que inclui as programações incluídas pelas emendas), que pode ser beneficiado pelo modelo impositivo.

Delimita-se assim, teoricamente, o conjunto mais amplo possível de despesas que podem ser objeto do regime em estudo. Nada impede, no entanto, que o dever de execução do modelo impositivo seja aplicado apenas para um conjunto selecionado de programas prioritários. Dadas as dificuldades da administração pública e a complexidade de despesas

⁵³ Art. 7º, § 7º da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO para 2013): § 7º. A Modalidade de Aplicação - MA destina-se a indicar se os recursos serão aplicados: I - diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, em decorrência de descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social; II - indiretamente, mediante transferência, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades ou por entidades privadas, exceto o caso previsto no inciso III deste parágrafo; ou III - indiretamente, mediante delegação, por outros entes da Federação ou consórcios públicos para a aplicação de recursos em ações de responsabilidade exclusiva da União que impliquem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais.

públicas, a própria Constituição prevê a demarcação de um conjunto limitado de ações prioritárias ou estratégicas, e que devem constar da LDO⁵⁵. A propósito de tornar impositiva ao menos as metas e programações prioritárias da LDO, vide Nogueira & Gontijo (2012).

⁵⁴ Algumas despesas financeiras, a exemplo dos subsídios, ainda que reguladas por leis específicas, tem montante definido pelo orçamento.

⁵⁵ O anexo de metas e prioridades da LDO, como será visto no capítulo seguinte, foi vetado nos últimos anos. Na LDO, define-se genericamente como sendo prioridade da administração a execução das programações do PAC. O Substitutivo do Relator ao PLDO 2016 propôs Adendo tornando impositivo um conjunto de programações constantes do Anexo de Metas e Prioridades (em tramitação).

Quadro 3 - Receitas e Despesas na LOA – Características e Aplicabilidade do modelo impositivo

Receita e Despesas Orçamentárias – Espécies (classes e subclasses)		Políticas públicas típicas associadas	Natureza e efeito da aprovação da LOA	Elaboração Orçamentária – Alteração no Congresso Nacional	Execução orçamentária	Aplicabilidade do Orçamento Impositivo	
Receita		Política tributária (legislação tributária).	Estimativa (não limita a arrecadação).	Possibilidade de reestimativa (correção de erros e omissões).	Possibilidade de Reestimativa (art. 9º LRF)	Exige estimativas realistas.	
Despesas Financeiras (obrigatórias)		Política fiscal (metas fiscais.)	Autorizativa e declaratória (condicionada pela legislação e pelos contratos financeiros).	Cancelamento vedado, salvo erros e omissões.	Não contingenciável.	Não. A obrigatoriedade tem origem na legislação e nos contratos .	
Despesas Obrigatórias	Despesas obrigatórias (legislação atual)	Políticas públicas finalísticas ou não (previdência, saúde, educação, assistência, bolsa família e encargos (sentenças, transferências constitucionais e legais).	Autorizativa e declaratória (condicionada pela legislação).	Cancelamento vedado, salvo erros e omissões.	Não contingenciável. Algumas despesas obrigatórias estão sujeitas a controle de fluxo financeiro (cronograma)	Não. A obrigatoriedade tem origem na legislação.	
	Novas despesas obrigatórias (discricionárias, enquanto não aprovada a legislação)	Reservas para novos gastos obrigatórios (ex. aumentos pessoal, salário-mínimo).	Autorizativa (<i>condicionante</i> da legislação).	Cancelamento possível.	Contingenciável, enquanto não aprovada a nova legislação.	Em termos. A aprovação da dotação orçamentária é uma condição de admissibilidade para a edição da legislação.	
Despesas Discricionárias	Não-Final.	Gestão e manutenção (funcionamento)	Gestão e manutenção dos programas, apoio administrativo.	Autorizativa (condicionada pela necessidade de manutenção dos órgãos e serviços existentes).	Cancelamento possível, mas em % reduzido no caso de GND 3 (parâmetros fixados no parecer preliminar).	Contingenciável.	Não. As despesas de gestão e manutenção, não finalísticas, devem ser as mínimas possíveis.
	Finalísticas	Prioritárias PAC e PBSM	Políticas públicas finalísticas prioritárias (investimento e gastos sociais).	Autorizativa e constitutiva-vinculante (cumprimento do plano de trabalho, com metas e produtos).	Cancelamento restrito e inócuo tendo em vista as disposições da LDO, do texto da LOA e do parecer preliminar.	Contingenciamento reduzido, ampla margem de remanejamento, privilégios na execução.	Sim. Relevante
		Não-prioritárias Demais programações finalísticas não prioritárias	Demais políticas públicas finalísticas (inclui emendas).	Autorizativa e constitutiva-vinculante (cumprimento do plano de trabalho, com metas e produtos).	Demais programações: cancelamento possível, mas em % reduzido no caso de GND 3 (parâmetros fixados no parecer preliminar). Emendas coletivas e individuais (valores acrescidos ao PLOA).	Contingenciável. Contingenciamento elevado e discricionário.	

Fonte PPA 2012-2015; LDO 2014; Parecer Preliminar PLOA 2014; Elab.: Autor;

2.5. Aderência do modelo conceitual às atuais classificações da LOA

Pretende-se verificar se viável a tipologia sugerida considerando-se as limitações dos atuais classificadores de despesa do PPA e da LOA. E estimar o impacto quantitativo da aplicação do modelo conceitual proposto, um regime voltado a todas as programações discricionárias que integram programas temáticos ou finalísticos, prioritários ou não.

Com esse propósito é mostrada em primeiro lugar a Tabela 1 que organiza os diversos tipos de programas de governo⁵⁶ de acordo com o classificador de resultado primário⁵⁷, tomando-se como base os valores da LOA 2012.

Tabela 1 – LOA 2012 – Indicador RP x Tipo de Programa

RP - Indicador de Resultado Primário	Operações Especiais	%	Gestão e Manutenção	%	Temático/ Finalístico	%	Em R\$ mil
							total
0 - Financeira	1.071.176	501,2%	14.237	6,7%	15.930	2,5%	1.101.343
1 - Primária obrigatória	229.620	107,4%	177.534	83,1%	475.586	75,2%	882.739
2 - Primária discricionária	2.401	1,1%	21.160	9,9%	100.257	16%	123.817
3 - PAC	762	0,4%	790	0,4%	41.007	6,5%	42.559
Total geral	1.303.958	610,1%	213.721	100,0%	632.780	100,0%	2.150.459

Fonte: SIOF. Elaboração própria.

Os programas de operações especiais (encargos) são constituídos basicamente por despesas financeiras e obrigatórias. A maior parcela dos programas de gestão e manutenção (inclui gastos com pessoal) é obrigatória. Cerca de três quartos dos programas finalísticos são obrigatórios (a exemplo das despesas com previdência, saúde, educação). Os números evidenciam a elevada composição de despesas obrigatórias e financeiras no orçamento (rigidez orçamentária).

Do universo das despesas discricionárias, a tabela destaca a predominância de programas temáticos (finalísticos), prioritários (PAC) ou não (RP 2), a categoria de interesse do modelo impositivo.

Para verificar as taxas médias de execução dessas diferentes classes de despesa, a Tabela 2 seguinte mostra valores inicialmente orçados (coluna a), o efeito dos acréscimos e cancelamentos dos créditos adicionais (coluna b), os montantes empenhados (coluna c) e os valores pagos (coluna d), o que permite tirar algumas conclusões.

⁵⁶ Programas de Gestão e Manutenção, Programas Temáticos (finalísticos) e Programas Especiais.

⁵⁷ IRP da LDO e tipo de programa do PPA. Foram agregados os programas de gestão e manutenção com aqueles de apoio às políticas públicas, bem como os programas finalísticos (resíduo do PPA anterior) com os temáticos.

Tabela 2 – Execução da LOA 2012 - Indicador RP x Tipo de Programa

Item	Em R\$ mil							
	LOA (a)	LOA/créditos (b)	Empenhado (c)	Pago (d)	Alteração % (b/a)	Ex. Orç. 1 % (c/b)	Ex. Orç. 2 % (c/a)	Ex. Fin. % (d/c)
0 - Financeira (1)	1.101.343	1.140.806	815.328	803.493	103,6%	71,5%	74,0%	98,5%
1 – Prim. obrigatória	882.739	902.091	880.055	837.099	102,2%	97,6%	99,7%	95,1%
2 – Prim. discricionária	123.817	139.867	90.522	53.491	113,0%	64,7%	73,1%	59,1%
Temático/Finalístico	100.257	110.115	68.502	38.446	109,8%	62,2%	68,3%	56,1%
Gestão/Manutenção	21.160	24.297	19.420	13.933	114,8%	79,9%	91,8%	71,7%
Operações Especiais	2.401	5.455	2.601	1.112	227,2%	47,7%	108,3%	42,8%
3 - PAC (prioridade)	42.559	73.954	53.891	18.012	173,8%	72,9%	126,6%	33,4%
Temático/Finalístico	41.007	69.082	50.061	17.299	168,5%	72,5%	122,1%	34,6%
Gestão/Manutenção	790	2.584	2.286	140	326,9%	88,5%	289,3%	6,1%
Operações Especiais	762	2.288	1.543	573	300,5%	67,4%	202,7%	37,1%
Total geral	2.150.459	2.256.717	1.839.796	1.712.095	104,9%	81,5%	85,6%	93,1%

Fonte: SIOP/MPOG (2012). Elaboração: Autor.

Obs.: LOA 2012. Inclui refinanciamento da dívida igual a R\$ 297,1 bilhões;

As despesas financeiras e obrigatórias têm elevado percentual de pagamento em relação ao valor empenhado no exercício (% de execução financeira). São orçadas com grande folga e flexibilidade em relação às necessidades de empenho ⁵⁸.

Como esperado, é elevada a execução orçamentária das despesas obrigatórias.

As despesas discricionárias (não prioritárias), constituídas principalmente por programas temáticos (finalísticos), apresentam reduzida execução orçamentária (64,7 % do autorizado) e financeira (59,1%), coerente com o modelo autorizativo. Os programas discricionários de gestão e manutenção, de interesse da própria administração, apresentam taxas de execução orçamentária superiores àquelas dos programas temáticos.

O PAC, que representa a classe das despesas discricionárias prioritárias, é constituído principalmente por programas temáticos. Observa-se a grande variação entre a dotação inicial e os valores autorizados (% alteração). A definição volátil do PAC⁵⁹ permite reclassificar programações durante a execução orçamentária. A execução orçamentária em relação ao autorizado (que inclui as alterações) é de 72,9 %. No entanto, em relação à LOA aprovada (Ex. Orç. 2), o percentual é de 126,6 %, ou seja, no PAC, os valores empenhados excedem o orçamento inicial.

Os valores finais pagos do PAC, no entanto, são baixos em relação aos valores empenhados. Provavelmente pela existência de inúmeras obras de execução plurianual.

⁵⁸ A tabela considera as despesas com refinanciamento da dívida (rolagem).

⁵⁹ O PAC pode ser ampliado ou alterado, a qualquer momento, por decreto, com a troca de identificador próprio.

Observe-se ainda que os valores inscritos em restos a pagar de programações do PAC mantinham, na época, privilégios fiscais de execução (reduzidor fiscal) nos anos seguintes, um incentivo à provisão de autorizações. A elevação do estoque de restos a pagar de programações do PAC aumenta a margem de manobra do Executivo.

Portanto, afora atipicidades, a exemplo das operações especiais⁶⁰, as classificações mostradas, com alguns ajustes, permitem segregar as classes e subclasses de despesas para efeito de aplicação do modelo impositivo. Ademais, as taxas de execução orçamentária e financeira parecem coerentes com as características apontadas para os diferentes tipos de despesa. Os valores da LOA 2012 mostram que a extensão do modelo impositivo para toda a LOA (dotação inicial) atingiria um montante de cerca de R\$ 141 bilhões, 6,6 % do orçamento global, o que corresponde a cerca de R\$ 41 bilhões do PAC e de aproximadamente R\$ 100 bilhões das demais despesas discricionárias. Ou seja, em 2012, as despesas discricionárias finalísticas (exceto PAC) foram empenhadas a menor em cerca de R\$ 31,7 bilhões (100,2 - 68,5).

O quadro seguinte mostra o detalhamento com os valores empenhados dos principais programas associados às classificações utilizadas. Do universo das despesas discricionárias, a execução (empenhado) dos programas temáticos não prioritários atingiu o valor de R\$ 68,5 bilhões, inferior, portanto, à dotação inicial (R\$ 100,2 bilhões). A execução dos programas prioritários (PAC) alcançou cerca de R\$ 50,0 bilhões, superior aos valores iniciais da LOA!

Ora, se a pretensão do orçamento impositivo é a de garantir a execução das programações incluídas na LOA, os números sinalizam que o orçamento impositivo exigiria em 2012 a ampliação dos limites de empenho em pelo menos R\$ 31,7 bilhões, o que poderia inviabilizar a meta de resultado fiscal. Ao mesmo tempo, os valores empenhados do PAC são maiores do que os iniciais. Esses elementos indicam a necessidade de aprofundar a pesquisa da gestão orçamentária e financeira para melhor compreensão do conjunto de variáveis fiscais que influenciam a execução dos orçamentos no modelo autorizativo e que, portanto, precisam ser consideradas na definição do modelo concorrente.

⁶⁰ As operações especiais são encargos ou transferências para outros entes, não gerando um produto específico.

Quadro 4 - LOA 2012 – Principais Programas por Espécie de Despesa – valor empenhado

Desp.	Tipo Programa	Principais Programas	Total (1)
Financeira (RP 0)	Gestão e Manutenção (apoio)	Parcela financeira dos programas de gestão e manutenção.	13.814
	Operações Especiais	Serviços da dívida (R\$ 345 bilhões), Refinanciamento (R\$ 297,1 bilhões), outros encargos financeiros.	786.418
	Temático (finalístico)	Subsídios agricultura, comércio exterior, cultura.	15.096
	Subtotal		815.328
Primária obrigatória (RP 1)	Gestão e Manutenção (apoio)	Inativos União (R\$ 79 bilhões), parcela obrigatória das despesas (inclui pessoal) de gestão e manutenção.	185.612
	Operações Especiais	Transferências constitucionais e legais (R\$ 183,8 bilhões), sentenças judiciais (R\$ 15 bilhões) e encargos especiais.	208.793
	Temático (finalístico)	Previdência Social (R\$ 311, 5 bilhões), SUS (R\$ 56,3 bilhões), Trabalho, Emprego e Renda (R\$ 40,2 bilhões), SUAS (R\$ 30,3 bilhões), Bolsa Família (R\$ 21,0 bilhões), Educação Básica (R\$ 17,2 bilhões), Agricultura Familiar (R\$ 3.5 bilhões), Comércio Exterior (R\$ 1 bilhão), etc.	485.650
	Subtotal		880.055
Primária Discricionária (RP 2)	Gestão e Manutenção (apoio)	Parcela discricionária das despesas com gestão e manutenção de todos os órgãos do Executivo e demais Poderes.	19.420
	Operações Especiais	Participação em organismos internacionais, remuneração de agentes financeiros (prestação serviços).	2.601
	Temático (finalístico) não prioritários	Despesas dos programas finalísticos de todos os poderes e órgãos (inclui emendas).	68.502
	Subtotal		90.522
Primária Discr. Prior. PAC (RP3)	Gestão e Manutenção (apoio)	Parcela das despesas dos MPOG e Min. dos Transportes.	2.286
	Operações Especiais	Outros Encargos Especiais.	1.543
	Temático (finalístico) prioritários	Despesas dos programas finalísticos das áreas abrangidas pelo PAC.	50.061
	Subtotal		53.891
Total Geral (2)			1.839.796

Fonte: SIOP/SOF - MPOG. Elab. Autor. Obs (1). Valores liquidados em 2012 - em R\$ milhões. (2) Inclui refinanciamento da dívida igual a R\$ 297,1 bilhões; os programas de gestão e manutenção foram agregados com os programas de apoio às políticas públicas.

3. MODELO AUTORIZATIVO: DEFICIÊNCIAS E CONTINGENCIAMENTO

No capítulo anterior foram apresentadas as discussões no campo jurídico, defendendo-se a existência de natureza determinante nas leis do ciclo orçamentário, sendo que o orçamento público intermedia as relações entre Estado e sociedade quanto à entrega de bens e serviços. Apresentou-se uma tipologia que enquadra as diversas espécies de despesas públicas para fins de aplicação do modelo impositivo. Concluiu-se pela viabilidade teórica de sua extensão, no formato mais amplo, para todos os programas discricionários temáticos ou finalísticos. Observou-se que, na concepção do orçamento determinante, as despesas não se tornam propriamente “obrigatórias”, e que o vínculo é estabelecido pelo dever de execução do programa de trabalho (metas e resultados) aliado à possibilidade de justificar desvios.

A par disso, a possibilidade de aplicação prática dessa concepção deve levar em conta o contexto, as instituições e como se comportam os principais atores envolvidos no processo, Executivo e Legislativo. Com menos ênfase ao plano normativo, a atenção é voltada agora para a identificação dos problemas e disfunções percebidas no modelo autorizativo, no âmbito da gestão orçamentária e financeira, consideradas as limitações da política fiscal.

O tema é relevante na medida em que a elaboração e aprovação de orçamentos distantes da realidade implica transferência de poder decisório para o momento da execução orçamentária, o que contribui para o desgaste da instituição do orçamento público e reduz o papel do Congresso Nacional na definição dos gastos públicos federais. (CONGRESSO NACIONAL, 2013, p. 51)

A compreensão das deficiências e problemas do modelo autorizativo é uma forma de contrastar as vicissitudes do modelo autorizativo com as qualidades potenciais do modelo concorrente.

O modelo autorizativo permite aumentar o volume de despesas autorizadas, sem o correspondente compromisso de execução, ampliando-se a margem de escolha e discricionariedade no contingenciamento⁶¹ e descontingenciamento. De outra parte, no

⁶¹ O contingenciamento é um instrumento de política fiscal, previsto no art. 9º da LRF, que objetiva garantir, por meio da limitação das despesas discricionárias durante a execução orçamentária, as metas de resultado fiscal (diferença entre receita e despesa primárias, observando que as despesas primárias podem ser discricionárias e obrigatórias) fixadas na LDO. As metas fiscais, assinala-se, são necessárias para manter a dívida sob controle. A premissa adotada é a de que, elaborada a lei orçamentária e mantidas constantes as demais condições, não haveria necessidade de contingenciamento na execução nas seguintes condições: a) confirmação na arrecadação da receita primária prevista; b) confirmação das despesas obrigatórias; c) manutenção da meta. Além disso,

modelo impositivo, o dever de execução poderia funcionar como um fator de constrangimento contra o excesso de autorizações. O contingenciamento seria resultado de fato eventual e imprevisto, uma exceção⁶², e não a regra, orientado por critérios fixados na LDO.

Ferreira (2012) assim se manifesta sobre as deficiências do orçamento autorizativo:

Enfim, o caráter autorizativo abre margem ao mau gestor para a realização de práticas no campo da discricionariedade administrativa que vão de encontro aos reais objetivos orçamentários. (...) De fato, o caráter autorizativo do orçamento não pode originar uma benesse ao Executivo de forma a ser possível descumpri-lo, caso contrário, voltaríamos para a fase anterior à existência do orçamento, com a aplicação arbitrária dos recursos públicos. (FERREIRA, 2012, p. 3).

A hipótese aqui é a de que o modelo autorizativo pode estar favorecendo uma estratégia mais ampla do Executivo voltada à sua prevalência política na matéria orçamentária, com amplas repercussões. Em um círculo vicioso, excesso de autorizações convive com contingenciamentos sistemáticos e elevados, baixas taxas de execução das despesas, o que reduz eficácia do orçamento público, como ilustrado na Figura 3.

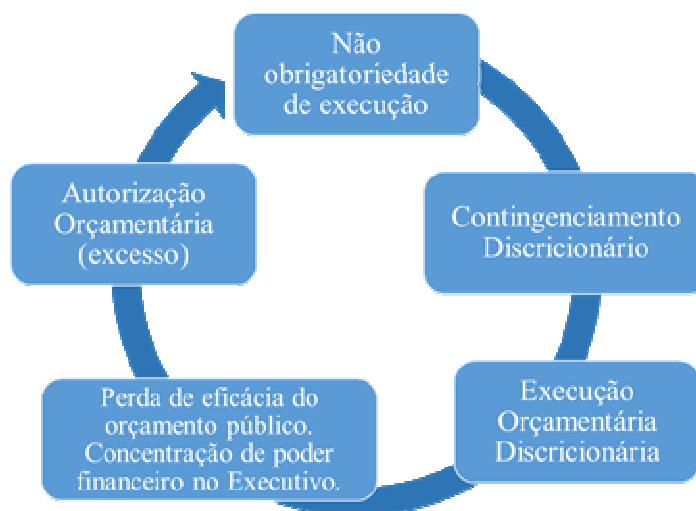


Figura 3 - Modelo Autorizativo – Deficiências

Se esse arranjo é conveniente para o Executivo, é de se esperar que o mesmo venha a adotar, ao longo do tempo, um comportamento pouco combativo em relação às causas do “orçamento-ficção”, rejeitando iniciativas de correção, o que não deve ser uma

dever-se-ia garantir que não seriam abertos novos créditos à custa daqueles já aprovados na lei, e também que a execução financeira não sofra a concorrência dos restos a pagar de exercícios anteriores.

⁶² A LRF, no inciso III, b do art. 5º prevê uma “reserva de contingência” no PLOA para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A forma de utilização e o montante, com base na receita corrente líquida, serão fixados na LDO.

surpresa. De fato, no presidencialismo, segundo Bonavides (2006), o Executivo atua para fazer prevalecer seu ponto de vista político nas mais diversas áreas de políticas públicas, aspecto especialmente válido quanto aos orçamentos públicos.

No Brasil, como se viu, o processo orçamentário é sustentado por um sistema normativo constitucional e legal, onde a execução representa a etapa final do esforço de articulação entre os instrumentos de planejamento e orçamento. Não é apenas o planejamento que é determinante. Todo o sistema foi concebido como uma forma disciplinada e relativamente rígida voltada, ao mesmo tempo, ao atendimento das políticas públicas e ao condicionamento e disciplina do gasto.

A redistribuição do poder político decisório no orçamento promovida pela Constituição de 1988, com a possibilidade de maior intervenção do Legislativo, ampliou a necessidade de o Executivo preservar seu papel central na coordenação política desse processo. Ou seja, a existência de garantias formais em favor do Legislativo não impediu o surgimento, ao longo do tempo, de uma série de regras e mecanismos de flexibilização e delegação de poderes congressuais ao Executivo.

Nessa ação mais abrangente onde o Executivo tenta manter ou ampliar, em face do Legislativo, controle na definição e implementação das políticas públicas, a atribuição de caráter autorizativo da LOA no final do ciclo decisório é o elemento principal, mas não o único.

Diversas normas e procedimentos que formatam o sistema de planejamento e orçamento interagem e cooperam com aquele propósito. Exemplificam-se, quanto ao PPA, as disposições no texto da lei que reduziram sua importância e cogência como instrumento de definição das políticas públicas. E, na LDO, a supressão de seu papel na fixação das metas e prioridades da administração pública federal e na definição de critérios de contingenciamento, em descumprimento à LRF.

Especificamente quanto à LOA, destacam-se: a aprovação de regras que reduzem a importância política da aprovação do projeto do governo pelo Legislativo, como evidenciado pela amplitude das autorizações de execução provisória do PLOA, na hipótese de não ser sancionada a respectiva LOA até 31 de dezembro do ano anterior; a sobrevivência de mecanismos que permitem aprovar um montante de autorizações de despesas superior às reais disponibilidades de caixa, o que leva ao contingenciamento e ao acúmulo de restos a pagar; os privilégios especiais concedidos na elaboração e na execução de programações sob controle exclusivo do Executivo, em detrimento daquelas incluídas no Legislativo; as amplas margens

de remanejamento das programações, com maior flexibilidade na execução, o que reduz a necessidade de créditos adicionais; e, os crescentes contingenciamentos de emendas aprovadas no Legislativo, em percentuais superiores àquele aplicado às demais despesas, aspectos a serem detalhados nos itens seguintes.

A compreensão geral das deficiências do modelo autorizativo torna-se útil para avaliar se a aprovação do modelo impositivo foi apenas um ato isolado do Legislativo, que se esgota com a garantia de maior execução das emendas individuais. Ou, se representa o início de um movimento que busca resgatar a maior participação política do Congresso Nacional na definição e no acompanhamento do gasto público, o que, inevitavelmente, exigirá a superação das deficiências identificadas.

3.1. Perda de Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento

A prática que isenta o gestor da responsabilidade pela execução do orçamento repercute na efetividade de todo o sistema, afasta seu caráter determinante e, conseqüentemente, o interesse de seu debate no Parlamento.

O processo orçamentário tem como propósito estabelecer regras e procedimentos que regulam o exercício do poder político financeiro (*power of the purse*) na definição dos gastos públicos. As funções e prerrogativas básicas dos poderes encontram-se fixadas na Constituição. Cabe ao Executivo a iniciativa exclusiva dos projetos de leis do ciclo orçamentário amplo: PPA, LDO e LOA/créditos. E, ao Legislativo, a aprovação dos respectivos projetos, que podem ser emendados (CF, art. 166).

A quantificação das dotações orçamentárias representa a síntese final de um processo de planejamento e formulação de políticas públicas que se inicia no PPA⁶³ - diretrizes, objetivos e metas, programas e investimentos plurianuais -, passa pela LDO, com suas metas e prioridades (CF, art. 165), e culmina com a aprovação da LOA.

Assim, as dotações que compõe as programações orçamentárias refletem os meios e limites para a viabilização das metas e produtos do plano de trabalho, elo da lei

⁶³ Art. 12 da Lei nº 12.593, 2012 (PPA 2012-2015). A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento: I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas; II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015.

A participação efetiva do Legislativo na formulação de políticas que dependem de recursos públicos não se restringe ao processo orçamentário. No orçamento fiscal e da seguridade social, as despesas obrigatórias refletem encargos e compromissos de ordem constitucional e legal. Essas despesas não são propriamente constituídas pela lei orçamentária, mas apenas reconhecidas.

orçamentária com o PPA e com a LDO. A perda de funcionalidade desse sistema é percebida por meio de uma série de evidências, que, no fundo, fazem com que PPA, LDO (anexo de metas e prioridades) e LOA, leis aprovadas no Legislativo, tornem-se cada vez mais abrangentes e flexíveis, aumentando-se a margem de manobra durante a execução e reduzindo-se as chances do Executivo necessitar de revisão ou crédito adicional.

a) **Flexibilização do vínculo PPA-LDO-LOA**

Como decorre da Constituição (CF, art. 166; 167, § 1º) e da LRF (arts. 5º, 16), as leis e respectivos anexos do PPA, LDO e LOA devem formar um sistema hierarquizado (PPA>LDO, PPA>LOA, LDO>LOA) do ponto de vista normativo e programático.

A compatibilidade entre os mesmos depende da manutenção de vínculos adequados, um modo de se garantir que a execução do orçamento reflita as normas supraordenadoras.

No que se refere ao PPA, a forma como foi organizado ao longo do tempo reduziu sua força vinculante à luz do art. 174 da CF⁶⁴. Desde a formulação do PPA 2008-2011, todos os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução para as ações orçamentárias foram considerados estimativos, podendo ser livremente alterados.

A ação, que era uma categoria classificatória comum do PPA e da LOA, deixa de constar do PPA 2012-2015. Criaram-se classificações - objetivos e iniciativas – com vínculo apenas indireto com as despesas da LOA⁶⁵, podendo ser alteradas livremente pelo Executivo⁶⁶. Na prática, a necessidade de revisão do PPA ficou limitada à hipótese rara de inclusão, exclusão ou alteração dos programas temáticos, cujo nível de agregação é bastante superior aos programas finalísticos do PPA anterior.

A previsão de que obras plurianuais sejam abrigadas no PPA em iniciativas⁶⁷ genéricas reduziu a visibilidade da ação governamental. O § 1º do art. 167 da CF determina a

⁶⁴ A CF estabelece que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

⁶⁵ As ações orçamentárias constam apenas da lei orçamentária, e não do PPA. As ações do orçamento estão vinculadas a uma única Iniciativa (e Objetivo) do PPA. O elo entre a LOA e o PPA é a Iniciativa (no PPA 2016-2019, passou a ser o Objetivo), remetida para volume distinto das programações da LOA.

⁶⁶ Art. 21, § 4º do PPA 2012-2015. O Poder Executivo, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional, deverá:

I - alterar o Valor Global do Programa;

II - incluir, excluir ou alterar Iniciativas;

III - adequar as vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas; e

IV - incluir, excluir ou alterar Metas;

⁶⁷ De acordo com o art. 6º do PPA 2012-2015, os programas temáticos são compostos por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência. O Objetivo “expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, e a Iniciativa é o atributo que declara as

aprovação prévia de todos os investimentos plurianuais no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade.

No PPA 2008-2011⁶⁸, a especificação do investimento plurianual era exigida do empreendimento que, no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social, tivesse custo total igual ou superior a R\$ 20 milhões de reais⁶⁹.

No PPA 2012-2015⁷⁰, esse valor de referência subiu significativamente, atingindo R\$ 500 milhões no caso de obras de infraestrutura de transporte⁷¹. Isso significa que novos investimentos plurianuais com custo total inferior a esse limite podem ser iniciados sem autorização específica do Congresso Nacional, amparados apenas em uma programação genérica do plano (“construção de rodovias federais”). Ademais, esse valor de referência pode ser alterado unilateralmente pelo Executivo⁷². O PL PPA 2016-2019⁷³ em tramitação no Congresso Nacional preserva basicamente o modelo do PPA 2012-2015.

b) **Enfraquecimento da LDO (Anexo de Metas e Prioridades)**

O vínculo PPA>LDO>LOA, quanto à definição das metas *físicas* e do programa de trabalho sempre foi tênue e pouco efetivo⁷⁴. Esperava-se da LDO efetuar o detalhamento anual das metas do PPA, transferindo-as para a LOA. Essa missão, no entanto, foi impedida pelos vetos sistemáticos ao Anexo de Metas e Prioridades. A ausência desse sistema de transmissão de metas do PPA para a LOA, como ilustrado no quadro seguinte, enfraquece o caráter determinante do sistema de planejamento e orçamento (NOGUEIRA & GONTIJO, 2012)⁷⁵.

entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.” (§ 1º, inc. III)

⁶⁸ Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008.

⁶⁹ Art. 10. Consideram-se, para efeito deste Plano, como Projetos de Grande Vulto, ações orçamentárias do tipo Projeto: (...) II - financiadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, (...), cujo valor total estimado seja igual ou superior a vinte milhões de reais.

⁷⁰ Lei nº 12.593, de 18 de janeiro 2012.

⁷¹ Programa 2075 – transporte rodoviário.

⁷² Art. 21, § 5º. § 5º O Poder Executivo fica autorizado a incluir, excluir ou alterar as informações gerenciais e os seguintes atributos: I - Indicador; II - **Valor de Referência**; III - Meta de caráter qualitativo, cuja implementação não impacte a execução da despesa orçamentária; IV - Órgão Responsável; e V - Iniciativa sem financiamento orçamentário.

⁷³ Projeto de Lei nº 06/2011-CN.

⁷⁴ Vide a propósito o texto Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA) (GREGGIANIN, 2005).

⁷⁵ O trabalho analisa profundamente a evolução do anexo de metas e prioridades e propõe um modelo de orçamento impositivo onde as metas e prioridades passam a ter caráter impositivo, vedado o contingenciamento.

Quadro 5 – Sistema de Planejamento e Orçamento - Elementos

PPA 2012-2015	LDO 2012 (Anexo)	LOA 2012
Macrodesafios, estratégias, políticas públicas	Prioridade genérica (PAC e PBSM)	-
Programas Temáticos Indicadores, Valor Global, Valor de Referência	-	Programas Valor
Objetivos Órgão responsável e metas.	-	Objetivos Órgão responsável.
Iniciativas Título, Custo total, Data início / término.	-	Iniciativas
	-	Ação Produto e Meta, por Órgão e UO.
		Subtítulo – localizador Esfera, GND, RP, MA, Id.Uso, Fonte e Dotação; Produto e meta ⁷⁶ .

Fonte: PPA 2012-2015; LOA 2012; Elaboração: Autor.

A existência de metas e prioridades na LDO decorre da Constituição⁷⁷. Desde a LDO para 1992, todos os projetos de LDO enviados ao Congresso Nacional pelo Executivo continham as metas e prioridades da administração federal, ressalvando-se as situações cíclicas de conflito temporal com o primeiro ano de vigência do PPA (1991, 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012⁷⁸). A primeira variação dessa regra ocorre no envio do PLDO 2011, omissis quanto ao Anexo de Metas e Prioridades, que acabou sendo criado e aprovado com base nas emendas, para depois ser completamente vetado. Os PLDOs 2013 e 2014 novamente são enviados ao Congresso sem o referido Anexo. Decidindo-se pela sua criação no Legislativo, novamente houve veto de todas as programações. O tema é assim refletido pelas Consultorias de Orçamento de ambas as Casas na Nota Técnica nº 5, de 2014⁷⁹:

Sendo assim, já perfazem cinco anos seguidos que os PLDOs são enviados ao Congresso sem o anexo de metas e prioridades. O Poder Legislativo, que tem decidido criá-lo, vê seguidamente tal decisão ser vetada. No âmbito do próprio Legislativo, é perceptível a redução do interesse pelo anexo, haja vista o decrescente

⁷⁶ Conforme o § 3º do art. 5º da LDO 2014, na LOA “a meta física deve ser indicada em nível de subtítulo e agregada segundo o respectivo projeto, atividade ou operação especial, devendo ser estabelecida em função do custo de cada unidade do produto e do montante de recursos alocados.”

⁷⁷ CF, § 2º do art. 165 e § 2º do art. 195,

⁷⁸ Particularmente no PLDO 2012, mesmo com a inexistência do PPA, o Congresso incluiu no corpo da lei uma listagem de prioridades, todas vetadas.

⁷⁹ Nota Técnica Conjunta Consultorias de Orçamento CD e SF nº 5, de 2015. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 – PL nº 5/2014-CN (Mensagem nº 80/2014, na origem). No caso específico do PLDO 2008, ainda que não constante do PLDO, o Anexo foi criado e aprovado diretamente no Congresso Nacional.

número de emendas visando criá-lo. Além disso, apesar do desgaste implícito na criação, que envolve acordos políticos e intensos debates e discussões para aprovação das emendas coletivas e individuais, o Legislativo não se reuniu para rejeitar qualquer dos vetos.

Por essa linha, a criação do referido anexo tem sido inócua. Ademais, na prática observada ao longo dos exercícios em que o anexo prevaleceu, é reconhecida a escassa efetividade atribuída às metas e prioridades no processo orçamentário: (i) foram frustradas as tentativas de se estabelecerem regras de inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária e, quando incluídas, (ii) as programações foram minimamente executadas.

A fixação de metas, na maior parte das vezes, refletiu apenas a obediência formal à Constituição. As normas aprovadas sobre o assunto nas LDOs revelam fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades. (CONGRESSO NACIONAL, 2014).

Entre as razões alegadas pelo Executivo quanto à exclusão das metas e prioridades destaque-se aquela relativa a LDO 2014:

Razões dos vetos. A ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol de prioridades, para além daquelas encaminhadas no PLDO, notadamente o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, desorganiza os esforços do Governo para melhorar a execução, monitoramento e controle de suas prioridades, reduzindo, inclusive, os instrumentos disponíveis para controle da situação fiscal do País⁸⁰ (CONGRESSO NACIONAL, 2014).

Ou seja, o Poder Executivo, ao posicionar-se pela intangibilidade de suas metas e prioridades, concentra político decisório e afasta a participação parlamentar.

c) **Absorção das Metas e Prioridades da LDO pelo Executivo - PAC.**

Paralelamente à falência do sistema formal de fixação de metas e prioridades via LDO, o governo federal desenvolveu, em torno do Plano Piloto de Investimentos – PPI e do PAC, um conjunto de regras de elaboração e execução orçamentária que reduziram o poder político do Legislativo.

Um Comitê Gestor do Executivo⁸¹ passou a definir, com exclusividade, os projetos e programações objeto do regime diferenciado e privilegiado de gestão do PAC, destacando-se: prioridade orçamentária⁸², gerenciamento intensivo com ampla margem de

⁸⁰ Inciso VII do art. 130 e Anexo VII - Prioridades e Metas VII - Anexo VII - Prioridades e Metas. Mensagem Presidencial nº 595, de 24/12/2013.

⁸¹ Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007: Art. 2º. O Poder Executivo, por proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, discriminará as ações do PAC a serem executadas por meio da transferência obrigatória de que trata o art. 1º desta Lei. O art. 2º do Decreto nº 6.025, de 22 de Janeiro de 2007, determina que o “*PAC será acompanhado e supervisionado pelo CGPAC, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução.*”

⁸² O PAC foi fixado como prioridade no PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008):

Art. 3º (...). § 2º. Serão considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos:

I - associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; (...);

remanejamento⁸³, possibilidade de abatimento da meta fiscal⁸⁴ com maior garantia de recursos⁸⁵, possibilidade de manutenção de restos a pagar não processados⁸⁶ e proteção especial contra cancelamentos no Congresso Nacional⁸⁷.

A carteira de projetos de investimento PPI/PAC era justificada inicialmente pela maior taxa de retorno e pelo poder de induzir investimentos privados. Com o tempo, além das obras de transportes e energia, o PAC passou a absorver ações em urbanização, habitação, saneamento, educação, esporte, defesa e gastos sociais, incluindo os investimentos públicos prioritários mais significativos do governo federal, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social. Dentro do Executivo, o processo de centralização foi evidenciado pela exigência de manifestação prévia do MPOG para qualquer execução (empenho de dotações) de ações do PAC⁸⁸.

Quando as ações do PAC são destinadas a estados e municípios, a legislação criou modalidade híbrida denominada “transferências obrigatórias”⁸⁹, excluindo tais transferências das restrições do art. 25 da LRF. Esse dispositivo, um dos alicerces da lei fiscal, impõe restrições às “transferências voluntárias” da União para os demais entes no caso de inadimplência ou falta de cumprimento dos requisitos da LRF e do CAUC⁹⁰.

A determinação política do governo de privilegiar a execução das programações prioritárias do PAC teve como resultado o forte crescimento desses investimentos. A Tabela 3 compara a evolução dos investimentos do PAC com a dos demais investimentos do orçamento fiscal e da seguridade social. As colunas (a) e (c) representam as dotações iniciais, ou seja, não incluem os créditos adicionais. Taxas de execução superiores a 100 % evidenciam o acréscimo de dotações durante a execução, por meio de créditos adicionais.

No PPA 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de Janeiro de 2012). Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.

⁸³ O PPA e os textos das leis orçamentárias possibilitam grande margem de remanejamento ao conjunto das programações do PAC.

⁸⁴ As LDOs passaram a permitir o abatimento da meta de resultado primário em favor das programações do PAC, ciclo encerrado no PLDO 2015, tendo em vista a crise fiscal e o aumento das críticas da sociedade contra o que foi chamado de “manobras fiscais”.

⁸⁵ As programações do PAC eram excluídas do contingenciamento.

⁸⁶ De acordo com o § 3º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, os RP não processados do PAC não são cancelados após 30 de junho do ano subsequente à sua inscrição, mesmo que não tenham sua execução iniciada.

⁸⁷ O parecer preliminar ao projeto de LOA limita a atuação dos relatores quanto aos cancelamentos do PAC.

⁸⁸ De acordo com o art. 5º-A do Decreto nº 6.025, de 2007.

⁸⁹ Art. 1º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. As “transferências obrigatórias” não devem ser confundidas com as “despesas obrigatórias”. Na PEC do Orçamento Impositivo, as transferências a estados e municípios de programações veiculadas por emendas individuais foram consideradas “transferências obrigatórias”.

⁹⁰ O CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, gerido pelo Tesouro Nacional, registra as informações disponíveis nos cadastros de inadimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais. Conforme Instrução Normativa STN nº 2, de 2 de fevereiro de 2012.

Tabela 3 – Investimento da União 2000-2014 - PAC x Demais – LOA x Liquidado

Orçamento Fiscal e Seg. Social - em R\$ bilhões

Ano	Investimento – PAC			Investimento - Demais		
	LOA (1) (a)	Liquidado (b)	Taxa Execução % (b/a) ⁽²⁾	LOA (1) (c)	Liquidado (d)	Taxa Execução % (d/c) ⁽²⁾
2005	2,6	3,3	127%	18,7	13,9	75%
2006	2,6	2,7	102%	18,4	16,8	91%
2007	4,1	8,6	206%	23,1	25,3	110%
2008	12,4	11,6	94%	25,2	24,4	97%
2009	15,1	16,4	109%	32	28,6	89%
2010	21,5	22,2	103%	36	30,5	85%
2011	26,3	23,1	88%	35,9	24,6	68%
2012	29,5	40,0	135%	49,8	25,6	52%
2013	35,4	44,1	125%	49,7	21,4	43%
2014	43,1	34,0	80 %	37,0	15,4	42 %

Fonte: SIOP/SOF. Elaboração própria.

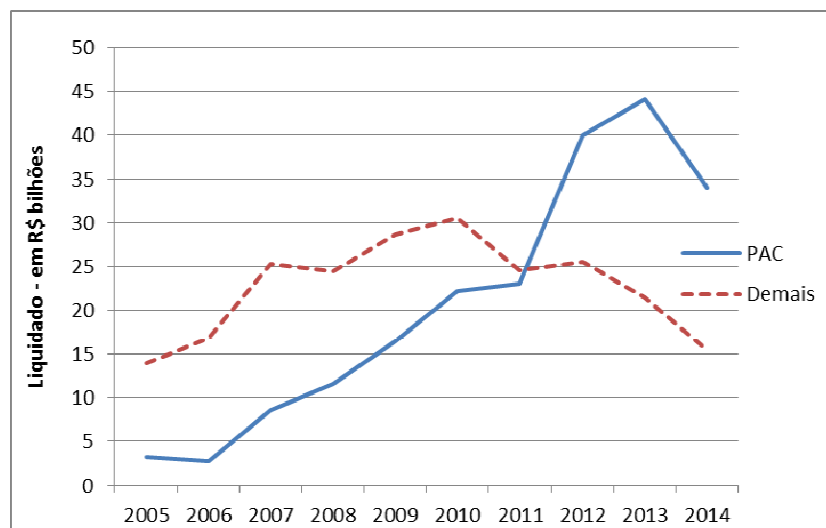
Obs.: (1) Lei Aprovada (dotação inicial – não inclui créditos adicionais).

(2) Os créditos adicionais justificam as taxas de execução superiores a 100 %.

Observam-se elevadas taxas de execução dos investimentos do PAC, e, de outro lado, a redução das taxas de execução dos demais investimentos. As tendências opostas fizeram com que os investimentos liquidados do PAC passassem a representar a parcela predominante dos investimentos no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, como ilustrado no Gráfico 1 seguinte.

Dentre os investimentos que não integram o PAC estão aqueles incluídos por emendas individuais e coletivas⁹¹. Assim, a execução superior do PAC em detrimento dos demais investimentos é um indicador da perda de eficácia da alocação orçamentária no âmbito do Legislativo, considerando-se que o PAC passa ao largo do processo decisório legislativo.

⁹¹ Os “demais investimentos” (não PAC) são aqueles identificados com o RP 2 e com o RP6. Nos termos do art. 7º, § 4º, II da LDO 2014, temos: RP 2 – Despesas Primárias Discricionárias, exceto PAC; e, RP6 – despesa discricionária e decorrente de emendas individuais (RP 6).



Obs. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Em R\$ bilhões. Liquidado. Elab. Autor

Gráfico 1 - Investimento 2005-2014 - PAC x Demais – Valores Liquidados

Os PPAs e as LDOs passaram a fixar a regra de que todas as ações do PAC (e do PBSM) são prioritárias, sem a necessidade da especificação das respectivas ações. O PAC não é propriamente um “programa” orçamentário, mais um conjunto de ações eleitas pelo Comitê Gestor que podem ser substituídas e alteradas a qualquer momento durante a execução. Na LOA, as programações do PAC são reconhecidas por meio de um identificador próprio⁹², modificado livremente pelo Executivo. Portanto, o poder político deliberativo quanto à concessão do caráter prioritário de programações no âmbito do orçamento da União encontra-se sitiado no Executivo.

Observa-se, exceto quanto à maior participação do Legislativo, que o compromisso com as metas planejadas, a gestão coordenada e intensiva⁹³, a necessidade de apresentar resultados e as elevadas taxas de execução fazem com que o orçamento do PAC, o principal eixo de desenvolvimento do país, tenha e até supere as qualidades desejáveis do modelo de orçamento determinante ou impositivo.

d) Outros mecanismos de flexibilização

É princípio constitucional (CF, art. 167, II) a necessidade de prévia autorização legal prévia para a realização (empenho e pagamento) de todas as despesas. Esse princípio tem sido flexibilizado na LDO para permitir a execução provisória de despesas previstas no

⁹² RP3 – identificador de resultado primário – PAC.

⁹³ Compõe o Comitê Gestor do PAC (CGPAC) uma equipe integrada, dentre outros, por representantes da Presidência da República e dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, o que revela o grande grau de compromisso do governo com as obras planejadas.

projeto, mesmo que a lei não tenha sido aprovada⁹⁴. Se o projeto não for sancionado até 31 de dezembro, o Executivo pode promover a execução de parte das programações do projeto. As discussões voltadas à definição dessas programações sempre foram intensas. Aos poucos, o Executivo conseguiu ampliar sensivelmente o leque de autorizações prévias, englobando todas as despesas obrigatórias e praticamente todas as despesas correntes discricionárias. O dispositivo reduz a necessidade de aprovação da lei orçamentária, uma vez que a maior parte do orçamento pode ser executada (na base de 1/12 avos ao mês, para alguns itens) independentemente de sua aprovação.

Desde a LDO para 2014 encontra-se em curso tentativa do Executivo no sentido de aprovar também, dentre as exceções, a execução provisória de investimentos e inversões financeiras⁹⁵. Se aprovada, torna-se praticamente desnecessária a aprovação do orçamento, criando-se uma situação política de decurso de prazo na matéria orçamentária favorável ao Executivo.

Outra forma de delegação e flexibilização do exercício de prerrogativas no orçamento é evidenciado pela margem crescente de autorização, no texto da LOA, da **abertura de créditos suplementares por decreto**. Ainda que justificável em alguns casos, especialmente quanto às despesas obrigatórias e custeio, o exame dos textos das LOAs mostra crescente ampliação das possibilidades e dos percentuais de abertura de créditos suplementares por decreto.

Esse elevado grau de liberdade foi objeto de intenso debate político onde, a cada ano, o Legislativo foi cedendo prerrogativas. Em geral, ao se renovar o exercício financeiro, os textos dos projetos enviados ao Congresso Nacional pelo Executivo mantêm os ganhos do ano anterior como um ponto de partida para a inserção de novas hipóteses.

Dentre as hipóteses de remanejamento autorizadas no texto da LOA, o mais polêmico e debatido foi o que resultou na possibilidade de amplas margens de remanejamento e suplementação do PAC. No Congresso Nacional, as autorizações de remanejamento eram sempre aprovadas tomando-se como base o valor de cada subtítulo⁹⁶. Para o PAC, no entanto,

⁹⁴ Não existe na Constituição do Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países, dispositivo que regule a não aprovação do orçamento, lacuna preenchida pela LDO. Na ausência de autorização da LDO, o Executivo valeu-se, em algumas situações, da abertura de créditos extraordinários por medida provisória. No caso específico de rejeição do projeto de lei, a abertura de crédito adicional especial pode ser feita com base no art. 166, 8º, da CF.

⁹⁵ A exemplo do artigo 53 do Projeto da LDO 2015 prevendo que todos os investimentos do PAC, do Ministério da Educação e das estatais possam ser executados, mesmo que não aprovada a LOA. A medida provisória 598, de 2012 abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 42,5 bilhões voltada aos órgãos federais e estatais, inclusive investimentos do PAC.

⁹⁶ A exemplo do inc. I do art. 4º do texto da Lei nº 12.952, de 2014. Assim, a título de ilustração, a autorização de um percentual de 20 % significa que uma obra de R\$ 10 milhões pode ser suplementada por Decreto, sem

foi trazida uma fórmula diferente, inspirada em práticas potestativas ou abusivas, porque esvaziam o efeito da aprovação do orçamento, comumente utilizadas por prefeitos e governadores, onde os remanejamentos autorizados tomam como base montantes globais e não o valor individualizado da programação, artifício que permite alterar completamente o orçamento durante a execução⁹⁷. A possibilidade de alteração da lei orçamentária na União valendo-se de margens desproporcionais do ponto de vista técnico, como ocorre no PAC, é um indicativo da tendência de fortalecimento do poder financeiro do Executivo.

Quanto às programações autorizadas na lei orçamentária, desde muito se observa um processo de adensamento que permite o aumento da flexibilidade na execução, subtraindo-se, no entanto, poder de definição quando da elaboração da lei.

Esse processo pode ser constatado, mais recentemente, pela possibilidade das dotações serem desdobradas em “planos orçamentários”⁹⁸, classificador gerencial interno do Executivo que, apesar de sua relevância na identificação de gastos, não consta da lei orçamentária. Esse novo classificador permite ao Executivo enviar projetos de lei cada vez mais genéricos, adiando-se o seu detalhamento para a etapa da execução.

e) **Influência das previsões com viés**

O contingenciamento de despesas discricionárias autorizadas na LOA decorre especialmente da necessidade de se compensar, durante a execução, frustrações de receita, aumentos de despesas obrigatórias e o redimensionamento das metas fiscais, como ilustrado na Figura 4 seguinte. Também contribui para o contingenciamento a abertura de novos créditos adicionais para despesas primárias, sem fontes hábeis⁹⁹. O contingenciamento das despesas discricionárias, portanto, funciona como a variável de ajuste¹⁰⁰ que retém o excesso

necessidade de projeto de lei de crédito adicional, até o limite R\$ 2 milhões, chegando-se a um valor final de R\$ 12 milhões.

⁹⁷ No caso do PAC, a exemplo do inc. XVII do art. 4º do texto da Lei nº 12.952, de 2014. Com base nesse estratagema, aprovou-se uma margem de remanejamento para o PAC equivalente a 30 % do total das programações (e não de cada uma). Assim, por exemplo, com o PAC da ordem de R\$ 50 bilhões, um investimento de R\$ 100 milhões poderia, teoricamente, ser suplementado em 30 % x R\$ 50 bilhões, equivalente a R\$ 15 bilhões. Se a base de cálculo fosse aquela tradicionalmente utilizada no legislativo federal, o mesmo projeto somente poderia ser suplementado em 30 % x R\$ 100 milhões, ou seja, R\$ 30 milhões, atingindo no máximo o valor de R\$ 130 milhões. Desnecessário afirmar que a autorização ampla de remanejamento dada ao PAC fragilizou o papel do Legislativo, podendo as dotações ser totalmente alteradas durante a execução orçamentária.

⁹⁸ MTO 2014 – Manual Técnico de Orçamento. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf. Acesso em 20 set. 2014.

⁹⁹ Consideram-se fontes hábeis aquelas que não impactam o resultado primário, tais como aquelas provenientes de excesso de arrecadação ou de cancelamentos de outras despesas primárias.

¹⁰⁰ A gestão orçamentária e financeira depende essencialmente da previsão na LOA e da obtenção, durante a execução, da meta de resultado primário (RP), igual à diferença entre receita primária (R) e despesa primária (D). As metas de resultado primário são dimensionadas na LDO tendo em conta a política econômica e fiscal e a

de autorizações do sistema, e pode ser visto como um indicador das deficiências da gestão orçamentária e financeira. A ausência de responsabilidade de execução e de justificação facilita a elaboração de orçamentos superestimados. Ao contrário, no modelo impositivo, o compromisso de execução pode atuar como um freio à criação de falsas expectativas, aumentando a importância do orçamento como instrumento de planejamento das políticas públicas.

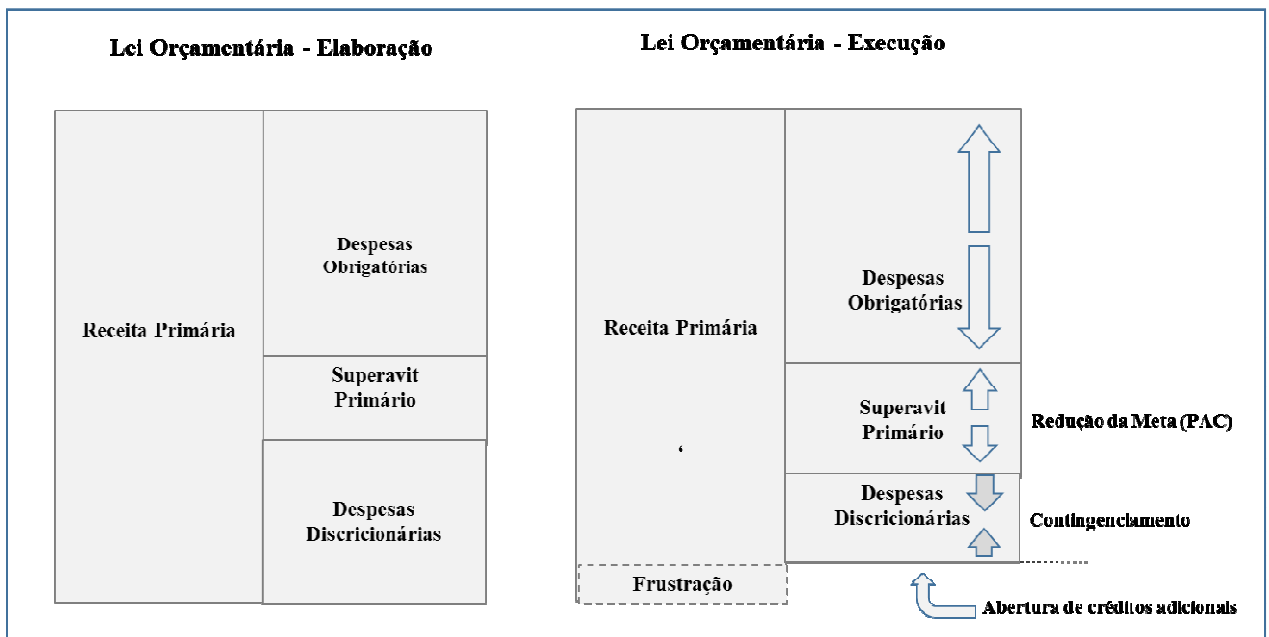


Figura 4 – Contingenciamento – Causas e Fatores

Deve-se ressaltar, em primeiro lugar, que o atual modelo brasileiro, ao adotar resultados primários e não nominais, excepciona despesas financeiras, prática incomum se comparada com os principais estados estrangeiros. A adoção do superávit primário como principal indicador da política fiscal tira o foco e torna marginal a discussão acerca dos fatores que influenciam o montante das despesas com juros e encargos da dívida que oneram o estado brasileiro.

Em cumprimento à LRF e à LDO as metas de superávit fiscal são desdobradas em quadrimestres, e o monitoramento das contas é viabilizado por meio de relatórios bimestrais que indicam os valores a serem contingenciados. O exame dos decretos e relatórios editados

evolução do estoque da dívida. As despesas primárias podem ser obrigatórias (DO) ou discricionárias (DD). Apenas despesas discricionárias podem ser contingenciadas. Partindo-se do equilíbrio inicial: $RP = R - (DO + DD)$, a necessidade de ajustes nas despesas discricionárias ($DD = R - DO - RP$) decorre das variações nas demais variáveis (Receita, Despesas Obrigatórias e Resultado Primário). Mantida durante a execução a mesma meta fiscal utilizada na elaboração dos orçamentos, e, considerando-se ainda o acerto das estimativas de receitas e despesas obrigatórias, não haveria necessidade de limitar despesas discricionárias.

pelo Executivo no início de cada exercício são esclarecedores quanto às principais causas que, combinadas, levam à limitação de despesas discricionárias durante a execução, como indicado na Tabela 4, destacando-se: redução da receita líquida estimada, aumento da despesa obrigatória¹⁰¹ e variação da meta de superávit primário. Os contingenciamentos não se configuram como um cancelamento ou redução definitiva das despesas, porque podem ser redefinidos pelo próprio Executivo (descontingenciamento). Permitem, portanto, grande flexibilidade no manuseio das dotações orçamentárias durante a execução, sofrendo variações e alterações durante o exercício. Observe-se que nem sempre as projeções tomadas como premissa nos decretos se confirmam durante o exercício¹⁰².

Tabela 4 – Decretos de Contingenciamento Iniciais - Principais Causas

LDO / ano	Em R\$ milhões correntes				
	Redução Receita Líquida (a)	Aumento Despesa Obrigatória (b)	Varição da Meta Sup. Primário(c)	Demais (1) (d)	Redução Discricionárias (a+b+c+d)
(...)					
2005	8.603,40	2.426,60	-637,9	5.462,70	15.854,80
2006	1.253,90	5.735,40	nd	5.667,30	12.656,60
2007	14.449,80	3.447,40	-2.347,80	837,20	16.386,60
2008	-3.229,10	16.847,50	3.024,10	2.772,10	19.414,60
2009	25.514,90	-1.774,40	-1.385,30	-755,3	21.599,90
2010	17.773,00	1.420,40	-1.369,30	3.981,60	21.805,70
2011	18.087,10	-13.762,50	32.000,00	-123	36.201,60
2012	24.719,10	-12.012,00	25.600,00	-3297	35.010,10
2013	47.543,60	-5.000,00	-20.000,00	0	22.543,60
2014	15.318,40	-8.083,60	22.701,60	562,9	30.499,30
2015	65.129,00	4.816,00	-	-	69.946,00

Fonte: SOF/ Decretos de Contingenciamento e Relatórios de Avaliação 1º bimestre

(1) Inclui Déficit da Previdência Social, créditos extraordinários, créditos do Poder Judiciário.

Saliente-se que a viabilidade do orçamento impositivo depende da existência de projeções confiáveis, sem erro sistemático, quanto às receitas e principais despesas, bem como das metas de superávit primário. Para avaliar como Executivo e Legislativo participam desse processo, nos itens seguintes será verificado o grau de acerto das estimativas e projeções, comparando-se valores correntes¹⁰³ orçados e realizados das principais variáveis fiscais que estruturam a peça orçamentária.

¹⁰¹ Observe-se que os Decretos iniciais de contingenciamento, nos últimos anos, projetam redução das despesas obrigatórias, que, no final do exercício, não se confirmam.

¹⁰² A perda de realismo desses relatórios foi objeto de debate quando da discussão da proposta de redução da meta fiscal na LDO 2014. Nesse sentido, foi inserido dispositivo (LDO 2014, art. 51, inciso VI) determinado que, a cada novo Relatório, a necessidade de justifica os desvios em relação às projeções utilizadas nos relatórios anteriores.

¹⁰³ Para fins desse trabalho, não serão consideradas as interferências que ocorrem nas projeções em face às variações nos parâmetros macroeconômicos.

Em suma, pretende-se avaliar se as diferenças entre valores previstos e realizados dessas variáveis são aleatórias ou se sugerem a existência de um comportamento estratégico por parte do Executivo ou Legislativo, valendo-se de parâmetros e estimativas enviesadas na elaboração e aprovação do orçamento.

Considerado o nível de detalhamento requerido, não se levou em conta nesse trabalho eventuais distorções¹⁰⁴ advindas da adoção de valores nominais na comparação de valores constantes do projeto, da lei e da execução.

3.2. Estimativa de Receitas

Os erros e desvios na estimativa de receita representam a causa mais conhecida, ainda que não a única, dos contingenciamentos. A LRF representou um marco histórico no que tange à introdução dos princípios da gestão fiscal responsável, entre os quais a ação planejada. Quanto à receita, exige que as previsões sejam acompanhadas da respectiva metodologia¹⁰⁵, sendo que as alterações do Congresso devem ser justificadas com base em erros e omissões¹⁰⁶. Assim, do ponto de vista legal, Executivo e Legislativo (LRF, art. 12) deveriam se valer exclusivamente de estimativas técnicas e neutras, amparadas em metodologia pública. Fosse adotado estritamente esse princípio, as margens de erro das projeções seriam menores. Confirmadas as estimativas de arrecadação, não haveria necessidade de contingenciamento.

A despeito disso, a prática tem mostrado que os Poderes não seguem exatamente o *script* da lei fiscal, revelando-se, ao longo do tempo, um comportamento de competidores quanto à identificação de fontes orçamentárias para a alocação de despesas. Em um primeiro momento, o Executivo tendia a promover estimativas mais conservadoras de receitas. Nesse contexto, o Legislativo encontrava argumentos técnicos para promover aumentos de arrecadação, acomodando demandas de emendas ou mesmo da agenda nacional, a exemplo do reajuste do salário mínimo e do aumento de gastos de saúde. Ainda assim, as reestimativas de receita no Congresso eram sempre contestadas e combatidas pelo Executivo, mas acabavam prevalecendo, alimentadas pelo fato de que, em geral, se confirmavam, ao menos em termos nominais.

¹⁰⁴ A variação de parâmetros macroeconômicos ao longo do tempo - tais como preços, crescimento do PIB, câmbio, juros e massa salarial - podem afetar as previsões

¹⁰⁵ De acordo com a LRF, as receitas devem ser previstas de acordo com metodologia que leva em conta, entre outros fatores, o efeito preço e quantidade (PIB).

¹⁰⁶ Art. 11, § 1º da LRF. Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Em um segundo momento, já a partir do governo Lula, o Executivo percebeu que poderia propor estimativas mais otimistas, acomodando desde já, na proposta orçamentária, montante maior de despesas, reduzindo-se a probabilidade de novos créditos adicionais e, conseqüentemente, a necessidade de novas negociações com o Legislativo. Além disso, a medida poderia reduzir teoricamente o espaço de revisão da receita no Congresso.

Como as previsões devem seguir em princípio metodologia parametrizada, esse propósito foi alcançado, por exemplo, adotando-se índices otimistas de crescimento do PIB¹⁰⁷, ou deixando-se de prever reservas adequadas para desonerações, ou ainda ampliando-se artificialmente estimativas de “receitas atípicas”, sem maiores explicações. Mesmo ciente disso, o Congresso Nacional, premido pela necessidade de atender emendas, continuou elevando as estimativas de receita, ônus político menor do que realizar cortes de despesas da proposta. O fato é que as reestimativas sem fundamento técnico contribuíram para aumentar a probabilidade de despesas sem lastro e a necessidade de contingenciamento durante a execução.

Essa transição do comportamento do Executivo quanto às estimativas de receita (e ampliação das despesas) pode ter sido influenciada por uma série de fatores, destacando-se: a) menor grau de autonomia técnica dos órgãos encarregados da elaboração das projeções¹⁰⁸; b) maior resistência do Legislativo na aprovação de créditos adicionais¹⁰⁹; c) expansão da receita para contornar dificuldades políticas de fechamento do orçamento; d) relativização do dever de execução do orçamento aprovado em face da supervalorização do contingenciamento como instrumento de política fiscal, a partir da LRF¹¹⁰.

A Tabela 5 mostra a evolução dos valores relativos à receita primária líquida de transferências constitucionais e legais a estados e municípios, que inclui as receitas

¹⁰⁷ Para se ter uma ideia, desde 2009, apenas em um único exercício (2010) o valor do crescimento econômico verificado superou o da proposta orçamentária: 2009: previsto 4,50% (verificado: -0,33%); 2010: previsto 4,5% (verificado: 7,53 %); 2011: previsto 4,5% (verificado: 2,73 %); 2012: previsto 5,00 % (verificado: 1,03%); 2013: previsto 4,5% (verificado: 2,49 %); 2014: previsto 4,5% (projetado 0,24 %). De outro lado, os valores da inflação verificada um pouco maior do que a prevista contribuíram para aumentar o valor nominal das receitas. Fonte Câmara dos Deputados. CONOF. Orçamento em Foco. Relatório Focus – BACEN.

¹⁰⁸ No âmbito do Executivo, as projeções de receitas são realizadas pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda - SRF/MF (inclui atualmente receitas previdenciárias) e pela própria Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MPOG.

¹⁰⁹ A dificuldade de aprovação de créditos adicionais na CMO aumenta a partir do final do governo FHC. Paralelamente, a aprovação dos créditos adicionais no Legislativo passou a compor a agenda das negociações políticas que se faziam necessárias à liberação das emendas.

¹¹⁰ A recorrência dos contingenciamentos alimenta a estratégia defensiva dos órgãos setoriais no sentido de ampliar os limites orçamentários desde a elaboração inicial do PLOA, sabendo-se de antemão da grande probabilidade do contingenciamento.

administradas pela Secretaria da Receita Federal, as receitas de outros órgãos do governo federal e a arrecadação líquida do INSS.

Com poucas exceções (1996, 2008 e 2009), o Congresso sempre eleva o valor das receitas do projeto de lei, a forma mais comum de gerar fontes orçamentárias.

Comparando-se os valores do projeto de lei e da lei aprovada com os montantes efetivamente realizados, constata-se: a) nos exercícios de 1996 e 1997 a receita encontrava-se elevada desde o envio do projeto de lei; b) no período de 1998 a 2008 os valores realizados da receita líquida mostraram-se próximos ou mais elevados que aqueles constantes da lei aprovada; c) o período que se inicia a partir de 2009 e vai até 2014, exceto em 2011, ficou caracterizado por significativas frustrações de receita, sendo que os valores encontram-se superestimados desde o projeto de lei enviado pelo Executivo.

Tabela 5 - Lei Orçamentária – Receita Líquida 1996-2014

Em R\$ milhões correntes

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
1996	141.860,8	138.987,4	116.810,2	(2.873,4)	(22.177,2)	-16,0%
1997	142.641,7	143.802,0	137.600,4	1.160,3	(6.201,6)	-4,3%
1998	155.991,1	156.278,1	156.283,3	287,0	5,1	0,0%
1999	174.542,6	174.674,5	181.890,9	131,9	7.216,4	4,1%
2000	196.377,1	202.912,3	200.254,7	6.535,2	(2.657,6)	-1,3%
2001	230.005,6	239.299,3	230.325,4	9.293,7	(8.973,9)	-3,8%
2002	261.861,4	270.084,5	272.063,8	8.223,0	1.979,4	0,7%
2003	280.551,2	300.998,1	302.564,5	20.446,9	1.566,4	0,5%
2004	342.730,3	349.798,1	361.319,5	7.067,9	11.521,4	3,3%
2005	388.140,1	404.718,6	406.381,9	16.578,5	1.663,3	0,4%
2006	440.913,5	456.534,9	455.034,8	15.621,3	(1.500,1)	-0,3%
2007	503.110,4	515.864,8	517.797,2	12.754,4	1.932,4	0,4%
2008	567.860,0	565.872,4	588.935,0	(1.987,6)	23.062,6	4,1%
2009 (1)	664.498,8	664.252,8	620.496,5	(246,0)	(43.756,3)	-6,6%
2010 (2)	710.621,3	729.810,1	713.036,3	19.188,8	(16.773,8)	-2,3%
2011	804.936,0	827.333,1	832.603,7	22.397,2	5.270,6	0,6%
2012	916.104,6	942.211,9	890.307,8	26.107,3	(51.904,1)	-5,5%
2013	1.029.717,0	1.051.722,3	991.320,8	22.005,3	(60.401,5)	-5,7%
2014	1.101.212,0	1.113.328,9	1.015.573,70	12.116,9	(97.755,2)	-9,6%

Fonte: Série NFGC - Receita Líquida - SOF/MPOG; Elab. Autor

Obs. (1) Crise Financeira Internacional;

(2) Expurgado da receita de 2010 os valores atípicos recebidos pela União da Petrobrás (R\$ 74,8 bilhões) por conta do contrato de cessão onerosa do exercício de atividades de pesquisa e lavra.

Saliente-se que a mudança de paradigma quanto ao grau de conservadorismo da proposta é acompanhada pela quase indiferença do Executivo quanto ao aumento da receita pelo Legislativo. Com maioria no Congresso Nacional, o Executivo poderia se opor ao

aumento da receita e à aprovação de orçamentos inflados, considerando-se que, na maior parte das vezes, o relator da receita integra a base aliada.

... a reestimativa de receita efetuada pelo Congresso não é contestada pelo governo, que passou a lidar com esse problema mediante a imposição posterior de contingenciamentos. (...)

A rigor, uma previsão acurada das receitas deixou de ser interessante para ambos os poderes, Executivo e Legislativo, pois deixa em aberto a possibilidade de modificar o orçamento ao longo do ano para lidar com necessidades imprevistas. (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 58).

A mudança de estratégia é coerente com a hipótese de que o Executivo se beneficia do excesso de autorizações. Não existe punição, no modelo autorizativo, pela falta de execução das despesas orçadas. A tênue oposição do governo, com a ausência de contraditório¹¹¹, pode explicar a relativa facilidade de aprovação, por parte do Legislativo, de reestimativas de receita na CMO¹¹².

Tollini (2008) reforça a análise crítica das reestimativas de receita no âmbito do Congresso Nacional, o que leva a perda de realismo da LOA. Defende, no caso de erro e omissão, que seja observado estritamente o poder de iniciativa do Executivo, o que exige projeto de crédito adicional com base em excesso de arrecadação. Adicionalmente, a adoção de modelos que garantam neutralidade política nas projeções, a exemplo de outros países.

Nos anos mais recentes, os documentos técnicos elaborados pelas Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional fizeram vários alertas em relação ao viés das estimativas desde o projeto de lei, dos quais destacamos:

A superestimativa de receita, nos projetos de lei orçamentária passou a ser uma prática recorrente após a crise de 2008. Anteriormente, os projetos vinham com estimativa de receita mais conservadora, pois não se incluía previsão de receitas atípicas e não se considerava maior que 1 a elasticidade da receita com relação ao PIB. (...). Hoje, as estimativas do Poder Executivo incluem, nas receitas administradas pela RFB, valores relativos à arrecadação atípica, os quais não são explicados na metodologia de projeção da receita que consta das informações complementares (XI – demonstrativo da receita orçamentária). (...) Assim, a inclusão de um volume alto de arrecadações atípicas não seria mais justificável tecnicamente. (CONGRESSO NACIONAL, 2014, p. 16)

¹¹¹ A análise técnica das receitas estimadas na proposta e a dificuldade de novas reestimativas é objeto de notas técnicas conjuntas elaboradas pelas Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2015>>. Acesso em 27 set. 2014.

¹¹² Ver, a propósito, atas das reuniões na CMO. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/reunioes-da-cmo/reunioes.html>. Acesso em: 27 set. 2014. Na CMO, de acordo com a Resolução nº 1, de 2006-CN, o relatório da receita é apresentado por um relator exclusivo (relator da receita), que conta com o apoio do Comitê de Avaliação da Receita.

As estimativas a maior da receita não são a única causa que leva ao excesso de autorizações na lei orçamentária em relação às possibilidades de execução. Outros fatores relevantes, ainda que menos conhecidos, podem inflacionar o nível de autorizações orçamentárias e afetam a disponibilidade de caixa para a execução do orçamento aprovado, como mostrado nos itens seguintes.

3.3. Estimativas das despesas primárias obrigatórias

É importante avaliar a qualidade da previsão das despesas obrigatórias na lei orçamentária. Se o PLOA enviado pelo governo subestima essas despesas, formam-se os conhecidos “buracos” do orçamento, frequentemente evidenciados nos documentos técnicos e na mídia¹¹³. Durante a execução, exigirão créditos adicionais em detrimento da execução das demais despesas. Como se viu no Capítulo 2, as despesas obrigatórias não são propriamente constituídas pela lei orçamentária. A lei de meios apenas reflete e autoriza seu empenho e pagamento, por isso não deveriam ser subestimadas, honrando o princípio da ação fiscal planejada.

As despesas primárias ou não-financeiras representam gastos do setor público que implicam redução patrimonial, ao contrário das financeiras. Classificam-se como obrigatórias ou discricionárias, conforme decorram ou não de norma legal. Na série temporal utilizada, a classificação da despesa como obrigatória ou discricionária foi baseada no critério de alinhamento da SOF¹¹⁴.

Os principais itens de despesas primárias obrigatórias são assim agrupados: a) pessoal e encargos sociais;¹¹⁵ b) benefícios previdenciários (previdência social); c) transferências constitucionais e legais; e, d) demais despesas obrigatórias¹¹⁶.

¹¹³ LEITÃO, Mirian. **Um buraco de R\$ 40 bi no orçamento do próximo governo**. Jornal O Globo. Economia. 13.10.2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2014/10/13/um-buraco-de-40-bi-no-orcamento-do-proximo-governo-552187.asp>. Acesso em 17 out. 2014.

¹¹⁴ Por meio desse critério, parcela dos gastos com saúde, por exemplo, ainda que obrigatórias em termos de montante mínimo constitucional, são consideradas como discricionárias.

¹¹⁵ No orçamento de 2005, as despesas de pessoal com a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos, foram consideradas como financeiras.

¹¹⁶ A preocupação com a expansão de gastos obrigatórios não é exclusiva de nosso país. O direito comparado aponta a importância de controle do gasto legislado. Nos Estados Unidos, resoluções congressuais desde os anos 70 (*Budget Enforcement Acts*) limitam despesas discricionárias, por meio do sequestro de verbas (deferrals e rescissions), e também as obrigatórias, impondo-se limites ao legislador. O sequestro automático é semelhante ao contingenciamento, mecanismo de limitação de empenho e pagamento que já era praticado na forma de decreto, antes de sua previsão na LRF (art. 9º), onde adquiriu o status de norma complementar.

Despesas com pessoal e encargos

A Tabela seguinte mostra, no período de 1996 a 2014, em R\$ milhões correntes, os montantes destinados às despesas com pessoal e encargos sociais no projeto de lei e na lei orçamentária aprovada, bem como os valores executados. Valores positivos indicam que o valor realizado foi superior ao que constou da lei orçamentária. Os montantes adicionais de despesas realizadas, em relação às previstas, implicam limitação das despesas discricionárias, decorrência da necessidade de manter as metas de resultado fiscal.

O Congresso Nacional, como regra geral, não altera esse grupo de despesas, salvo erro ou omissão. O exame dos substitutivos elaborados no Congresso Nacional mostra que algumas diferenças são explicadas por mudanças no critério de classificação¹¹⁷ (CONGRESSO NACIONAL, 2014). No orçamento para 1999, o Poder Legislativo promoveu redução das despesas com pessoal, estimadas inicialmente em R\$ 52,1 bilhões, e reduzidas para R\$ 50,6 bilhões, face à divergência em relação ao crescimento vegetativo da folha de pessoal. Em 2006 o Congresso apropriou no item pessoal reserva específica que já constava da proposta, além de atender as negociações salariais existentes. Em 2008, a absorção pelo relator da extinção da CPMF na lei orçamentária, com a consequente perda de arrecadação, provocou o cancelamento de várias despesas cuja expansão estava prevista no Anexo próprio do projeto (Anexo V). Durante a execução, no entanto, os reajustes acabaram sendo concedidos, fato que elevou a despesa.

Ressalte-se que até 2009 a gestão de pessoal baseou-se em uma política de ajustes diferenciados, por categoria, o que dificultava sua previsão. A partir desse ano, com os reajustes lineares e a maior previsibilidade da folha de pagamento – a LDO exige projeções parametrizadas, além de maior controle e transparência nos limites de expansão – ajudam a explicar a redução das margens de erro nas estimativas orçamentárias.

Tabela 6 - Lei Orçamentária – Despesas com Pessoal – 1996-2014- PLOA x LOA x Realizado

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
1996	41.346,5	39.685,3	40.880,8	(1.661,2)	1.195,5	2,9%
1997	42.576,8	45.060,8	44.449,0	2.484,0	(611,8)	-1,4%
1998	48.172,9	48.175,8	47.836,2	2,9	(339,6)	-0,7%
1999	52.170,6	50.570,1	51.571,0	(1.600,5)	1.001,0	1,9%

117 Em relação ao exercício de 1997, a diferença é explicada pelo fato de que, no projeto de lei, parcela da despesa com pessoal (Judiciário) encontrava-se na reserva de contingência.

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
2000	52.116,4	52.086,8	58.240,6	(29,7)	6.153,9	10,6%
2001	59.569,6	59.483,7	65.449,4	(85,9)	5.965,7	9,1%
2002	69.206,2	68.497,8	75.029,0	(708,3)	6.531,2	8,7%
2003	76.894,0	77.046,2	77.046,2	152,2	-	0,0%
2004	84.291,1	84.120,0	89.431,6	(171,0)	5.311,5	5,9%
2005	90.827,2	91.809,1	94.068,5	981,8	2.259,4	2,4%
2006	99.937,7	105.211,8	107.573,6	5.274,1	2.361,8	2,2%
2007	119.286,5	119.295,1	118.361,5	8,6	(933,6)	-0,8%
2008	130.752,3	127.577,4	134.799,6	(3.175,0)	7.222,2	5,4%
2009	157.019,9	156.631,3	155.822,0	(388,6)	(809,3)	-0,5%
2010	169.356,6	170.376,2	170.478,8	1.019,6	102,6	0,1%
2011	184.362,6	184.533,7	183.546,4	171,1	(987,4)	-0,5%
2012	188.208,3	188.208,3	190.641,7	-	2.433,4	1,3%
2013	208.000,0	208.000,0	206.964,0	-	(1.036,0)	-0,5%
2014	224.381,5	224.397,9	222.993,09	16,4	(1.404,81)	-0,6%

Fonte: Resultado Primário do Governo Central - Orçamentário - SOF/MPOG; Elab. Autor

Despesas com benefícios previdenciários

As despesas com benefícios previdenciários correspondem ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. A Tabela 7 a seguir, ao comparar, em R\$ milhões correntes, o montante do projeto de lei com aquele da lei orçamentária, mostra que, em geral, o Legislativo mantém ou eleva tais despesas. Os valores negativos da última coluna indicam valores realizados inferiores aos orçados. Os dados mostram tendência de subestimativa dos benefícios previdenciários, ainda que de forma moderada em termos percentuais, fator que contribui para o aumento do contingenciamento das despesas discricionárias.

Tabela 7 - Lei Orçamentária – Benefícios Previdenciários – 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
1996	41.807,3	41.811,8	39.968,4	4,5	(1.843,4)	-4,6%
1997	44.737,3	44.737,3	44.538,6	-	(198,7)	-0,4%
1998	49.712,7	49.490,6	50.890,5	(222,1)	1.399,9	2,8%
1999	56.336,0	56.155,9	57.072,3	(180,1)	916,4	1,6%
2000	61.517,6	74.250,9	65.224,2	12.733,3	(9.026,7)	13,8%
2001	71.757,8	74.250,9	75.364,8	2.493,1	1.113,9	1,5%
2002	81.663,7	82.851,4	86.559,6	1.187,8	3.708,2	4,3%
2003	95.872,7	95.872,9	95.872,9	0,2	-	0,0%
2004	123.100,5	123.100,5	126.020,7	-	2.920,3	2,3%
2005	138.993,0	141.051,7	146.839,7	2.058,7	5.787,9	3,9%
2006	160.445,9	159.791,4	166.314,3	(654,5)	6.523,0	3,9%
2007	181.350,6	181.350,7	183.075,8	0,1	1.725,1	0,9%
2008	198.702,5	199.432,0	201.423,7	729,5	1.991,7	1,0%
2009	228.642,8	228.642,8	226.312,5	-	(2.330,3)	-1,0%

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
2010	243.246,4	247.632,3	254.819,9	4.385,9	7.187,5	2,8%
2011	275.111,9	278.404,9	282.468,1	3.293,0	4.063,1	1,4%
2012	313.885,5	316.105,5	318.830,3	2.220,0	2.724,7	0,9%
2013	348.290,5	349.164,7	358.579,4	874,2	9.414,7	2,6%
2014	388.035,2	388.285,5	402.087,2	250,3	13.801,7	3,4%

Fonte: Resultado Primário do Governo Central - Orçamentário - SOF/MPOG; Elab. Autor

Na LDO para 2005¹¹⁸ foi aprovada pelo Congresso uma política de aumento real do salário-mínimo, garantindo o equivalente ao crescimento real do PIB *per capita*, tomando por base o valor verificado no ano anterior e a projeção do crescimento real do PIB constante da proposta orçamentária para o exercício seguinte. Esse dispositivo foi repetido na LDO para 2006, sendo que, posteriormente, regra similar foi transformada em lei permanente, fato que aumentou a previsibilidade dos gastos previdenciários, não se justificando, portanto, a grande diferença nas projeções. A subestimativa alcançou R\$ 13,8 bilhões em 2014.

Demais despesas obrigatórias

As demais despesas obrigatórias formam um complexo grupo de gastos da União cuja execução obrigatória decorre de uma variedade de encargos e determinações legais, destacando-se: subsídios e subvenções; abono e seguro desemprego; benefícios de prestação continuada LOAS/RMV; Fundef/Fundeb; lei Kandir (LCs nºs 87/96 e 102/00); despesas mínimas dos demais poderes, sentenças judiciais, créditos extraordinários. Mais recentemente, as desonerações tributárias e o auxílio à CDE – Conta de Desenvolvimento Energético.

A Tabela 8 seguinte mostra, no período de 2004 a 2013, em R\$ milhões correntes, uma tendência acentuada de subestimativa no projeto de lei do grupo das demais despesas obrigatórias, mesmo reconhecendo-se a maior dificuldade de sua previsão. Se houvesse critério neutro, a tendência deveria apontar para uma posição de equilíbrio entre desvios positivos e negativos, o que não aconteceu. As diferenças em geral têm origem no PLOA enviado pelo Executivo. Trata-se de um grupo heterogêneo, sendo que, para quase todos os itens de maior relevância, o Congresso exige demonstração de memória de cálculo e relatórios complementares.

118 Lei nº 10.934/2004, art. 59. O Legislativo trouxe para o âmbito da apreciação do orçamento o debate acerca dos meios de financiamento do aumento real do salário-mínimo, especialmente a partir de 2001. A vinculação do aumento do salário-mínimo à identificação no projeto de lei orçamentária de fontes de financiamento representou ganho de qualidade no processo decisório orçamentário permitindo maior consciência quanto às limitações orçamentárias.

Tabela 8 - Lei Orçamentária – Demais Obrigatórias 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
1996	11.901,6	11.593,9	9.737,1	(307,7)	(1.856,9)	-19,1%
1997	12.792,5	13.120,5	12.898,1	328,1	(222,4)	-1,7%
1998	16.444,0	15.979,3	14.699,1	(464,8)	(1.280,2)	-8,7%
1999	17.471,5	16.525,9	16.085,4	(945,6)	(440,5)	-2,7%
2000	15.562,9	17.311,9	16.245,5	1.749,0	(1.066,4)	-6,6%
2001	17.928,0	17.311,9	17.395,4	(616,1)	83,6	0,5%
2002	23.610,3	23.426,7	22.596,8	(183,6)	(829,9)	-3,7%
2003	21.796,0	23.859,1	23.859,1	2.063,0	-	0,0%
2004	27.072,7	28.568,7	29.230,5	1.495,9	661,8	2,3%
2005	30.950,5	32.770,7	38.602,6	1.820,2	5.831,9	15,1%
2006	41.734,5	42.907,6	54.128,3	1.173,1	11.220,7	20,7%
2007	55.706,7	54.863,6	77.110,8	(843,1)	22.247,2	28,9%
2008	64.322,7	59.551,0	61.014,3	(4.771,7)	1.463,4	2,4%
2009	75.431,6	72.246,9	80.493,7	(3.184,7)	8.246,7	10,2%
2010	82.022,7	83.383,1	93.411,3	1.360,4	10.028,2	10,7%
2011	97.532,5	97.180,0	103.642,2	(352,6)	6.462,3	6,2%
2012	115.013,0	113.681,4	126.509,9	(1.331,6)	12.828,5	10,1%
2013	136.940,7	135.384,6	151.003,5	(1.556,2)	15.618,9	10,3%
2014	162.276,9	157.158,0	170.235,0	(5.118,90)	13.077,0	7,7%

Fonte: Resultado Primário do Governo Central - SOF/MPOG; Elab. Autor

Os dados, portanto, não descartam a hipótese de que estimativas a menor do grupo das demais despesas obrigatórias - e, mais recentemente, dos benefícios previdenciários - estejam sendo adotadas reiteradamente pelo Executivo, e, em menor escala, pelo próprio Legislativo. A estratégia permite a acomodação de um montante maior de despesas discricionárias no PLOA. Observe-se que o Legislativo, na maior parte das vezes, mantém-se inerte diante da necessidade de correção dos “buracos do orçamento”, ainda que ciente do teor do problema. Em geral o texto das LOAs autoriza a suplementação de despesas obrigatórias por Decreto.

3.4. Metas de Resultado Primário

O superávit primário é um importante indicador da sustentabilidade da política fiscal em face do endividamento público. Depois da estabilização da moeda com o Plano Real, adotou-se, no final de 1998, um severo ajuste fiscal, com o Plano de Estabilidade Fiscal - PEF¹¹⁹. O temor da insolvência fiscal e a necessidade de reduzir o déficit das contas públicas levaram à aprovação de regra da LRF que obriga a fixação de metas fiscais a cada exercício,

119 O PEF previa, além da lei de responsabilidade fiscal, a reforma trabalhista e a reestruturação dos gastos federais.

as quais devem ser observadas na elaboração e na execução dos orçamentos públicos. A partir de 2006, no entanto, as LDOs passaram a prever mecanismo de flexibilização, permitindo-se o descompasso entre as metas na execução e aquelas praticadas na elaboração do orçamento.

A elaboração da lei orçamentária com esforço fiscal menor do que aquele praticado na execução permite incluir na LOA um maior volume de despesas. Durante a execução, quando do aumento da meta fiscal, esse excesso de autorizações terá que ser contingenciado.

Os dados indicam que o Congresso Nacional praticamente não altera a meta de superávit primário do PLOA. Ainda que as repercussões da política fiscal sejam objeto de algum debate, é presente em geral o sentimento de que a manutenção da meta fiscal proposta pela autoridade fazendária é um ponto importante para a estabilidade das relações Executivo-Legislativo¹²⁰. As variações de menor vulto verificadas correspondem a ajustes técnicos em função de alterações dos parâmetros macroeconômicos durante a tramitação. Como exceção, em 2010, foi utilizada a faculdade de redução da meta do PLOA, autorizada na LDO.

De outro lado, os desvios entre a meta realizada e a aprovada na LOA são bastante significativos e recorrentes, especialmente a partir de 2004 até 2012, onde o aumento da meta implicou maior contingenciamento. Nos exercícios de 2013 e 2014 ocorreu o movimento inverso, ou seja, a realização de metas inferiores àquelas previstas.

Tabela 9 - Lei Orçamentária – Superávit Primário 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado ⁽¹⁾ (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
1996	8.674,5	11.630,8	(1.052,8)	2.956,3	(12.683,6)	-109,1%
1997	5.824,0	2.486,0	528,1	(3.338,0)	(1.957,9)	-78,8%
1998	5.126,9	3.249,1	4.256,8	(1.877,7)	1.007,6	31,0%
1999	16.254,8	14.724,9	20.257,0	(1.529,9)	5.532,1	37,6%
2000	28.470,2	28.984,0	20.431,2	513,8	(8.552,9)	-29,5%
2001	28.101,1	28.196,7	21.979,8	95,7	(6.217,0)	-22,0%
2002	29.192,5	29.751,4	31.919,1	558,9	2.167,7	7,3%
2003	31.791,2	38.599,4	38.743,9	6.808,2	144,5	0,4%
2004	42.422,9	41.847,4	52.385,1	(575,5)	10.537,7	25,2%
2005	45.319,0	44.497,0	55.741,4	(822,0)	11.244,4	25,3%
2006	49.072,7	48.703,2	51.351,6	(369,5)	2.648,4	5,4%
2007	51.650,0	50.794,9	57.954,4	(855,1)	7.159,5	14,1%
2008	46.561,3	45.586,3	71.229,0	(975,0)	25.642,7	56,3%
2009 (1)	52.854,3	52.311,7	42.443,2	(542,6)	(9.868,5)	-18,9%
2010	49.020,3	42.020,1	78.736,9	(7.000,2)	36.716,8	87,4%
2011	49.760,0	51.383,6	93.041,5	1.623,6	41.657,9	81,1%

¹²⁰ Deve-se registrar, no final de 2014, o acirramento dos debates e a reação do Legislativo diante do projeto de alteração da LDO 2014 que reduzia as metas fiscais do exercício.

Exercício	Projeto de LOA (a)	LOA aprovada (b)	Realizado ⁽¹⁾ (c)	Alteração CN (d) = b-a	Desvio	
					(e) = c-b	%
2012	71.373,0	71.461,0	86.100,0	88,0	14.639,0	20,5%
2013	83.090,0	83.090,9	75.290,7	0,9	(7.800,2)	-9,4%
2014	58.072,0	58.072,0	-20.471,74	0,0	(78.543,74)	383,7%

Fonte: Série NFGC –SOF/MPOG. Elab. Autor

Obs.: (1) Superavit Primário - apuração BACEN;

(2) Crise Financeira Internacional;

As LDOs costumavam prever a possibilidade de elaborar orçamentos com “metas reduzidas”, podendo ser elevadas durante a execução. Esse mecanismo foi utilizado pelo Executivo, a despeito das reiteradas críticas, sob o argumento da flexibilidade. A redução da meta destina-se, em tese, ao atendimento de projetos prioritários (PPI/PAC), inclusive restos a pagar, desonerações e excesso de meta no ano anterior.

Os dados da Tabela 10 mostra a utilização da estratégia de reduzir metas de resultado fiscal durante a execução, iniciada em 2006. Em 2014, o agravamento do quadro fiscal fez com que o governo deixasse de promover tempestivamente a limitação de empenho e pagamento prevista no art. 9º da LRF. As metas fiscais acabaram sendo revistas no final do exercício.

Tabela 10 - Leis de Diretrizes Orçamentárias – Meta Primária x Margem de Redução

LDO / ano	Meta Sup. Primário (1)	Margem de Redução da Meta de Superavit Primário (2)
(...)		
2006	2,45 % PIB	R\$ 3,0 bilhões (PPI e restos a pagar).
2007	2,45 % PIB	R\$ 4,59 bilhões (PPI e restos a pagar e excesso da meta ano anterior).
2008	2,2 % PIB	R\$ 13,825 bilhões (PPI e restos a pagar PPI).
2009	2,24 % PIB	R\$ 15,567 bilhões (PPI e restos a pagar PPI).
2010	2,15 % PIB	R\$ 28,9 bilhões (PAC, restos a pagar PAC e excesso do ano anterior).
2011	R\$ 81,76 bilhões	R\$ 32 bilhões (PAC, restos a pagar PAC e excesso do ano anterior).
2012	R\$ 96,973 bilhões	R\$ 40,6 bilhões (PAC).
2013	R\$ 108,09 bilhões	R\$ 65,2 bilhões (PAC, investimentos prioritários e desonerações).
2014	R\$ 116,072 bilhões	R\$ 67 bilhões (PAC/desonerações). Ampliado no PL nº 36/ 2014 ¹²¹ .
2015 (PL) (1)	R\$ 114,669 bilhões	R\$ 28,667 bilhões (PAC).
2016 (PL)	R\$ 104,553 bilhões	Sem redução do PAC.

Fonte: LDOs. Elaboração: própria.

(1) A meta para foi revista para R\$ 55,3 bilhões, sem dedução do PAC.

¹²¹ Diante das dificuldades de cumprimento de metas em 2014, o governo enviou ao Congresso Nacional o PLN nº 36/ 2014, propondo a possibilidade de redução de todo o montante do PAC e das desonerações (R\$ 161,7 bilhões).

3.5.Despesas primárias discricionárias

As despesas primárias discricionárias são definidas por exclusão das despesas primárias obrigatórias que decorrem de determinação legal ou constitucional. A comparação dos valores do projeto de lei e da lei orçamentária indica que o Congresso Nacional eleva sensivelmente a programação de despesas primárias discricionárias através das emendas. Os dados da Tabela 11 confirmam que o nível de realização dessas despesas, sujeitas ao contingenciamento, é bastante inferior aos valores aprovados na LOA.

Tabela 11 - Lei Orçamentária – Discricionárias 1996-2014 – PLOA x LOA x Realizado

Exercício	Projeto de LOA	LOA aprovada	Realizado	Alteração CN	Desvio	
	(a)	(b)	(c)	(d) = b-a	(e) = c-b	%
1996	38.130,9	34.265,6	28.634,9	(3.865,3)	(5.630,7)	-19,7%
1997	36.711,2	38.397,5	34.638,6	1.686,3	(3.758,9)	-10,9%
1998	36.534,6	39.383,3	35.147,6	2.848,7	(4.235,7)	-12,1%
1999	32.309,8	36.697,7	37.218,5	4.388,0	520,8	1,4%
2000	38.204,6	59.974,3	44.914,8	21.769,7	(15.059,5)	-33,5%
2001	52.633,1	59.974,3	54.101,2	7.341,2	(5.873,1)	-10,9%
2002	57.081,7	64.432,4	56.787,5	7.350,8	(7.644,9)	-13,5%
2003	53.897,7	65.132,0	65.132,0	11.234,3	-	0,0%
2004	63.903,4	70.534,9	68.248,6	6.631,5	(2.286,3)	-3,3%
2005	79.360,3	91.972,1	83.440,2	12.611,8	(8.531,8)	-10,2%
2006	87.062,0	97.362,2	82.830,0	10.300,2	(14.532,2)	-17,5%
2007	91.166,1	105.610,1	93.564,2	14.443,9	(12.045,9)	-12,9%
2008	122.952,8	129.157,4	124.184,5	6.204,6	(4.972,9)	-4,0%
2009	145.412,1	151.001,4	148.130,1	5.589,3	(2.871,3)	-1,9%
2010	166.075,5	186.598,6	169.407,4	20.523,1	(17.191,1)	-10,1%
2011	194.180,8	211.836,2	187.402,7	17.655,4	(24.433,5)	-13,0%
2012	220.885,3	246.016,2	218.548,7	25.130,9	(27.467,5)	-12,6%
2013	249.312,3	271.998,6	246.432,4	22.686,3	(25.566,2)	-10,4%
2014	266.122,5	283.091,6	256.246,6	16.969,1	(26.845,0)	-10,5%

Fonte: Resultado Primário do Governo Central - Orçamentário - SOF/MPOG; Elab. Autor.

Mecanismo que deveria ser excepcional, a limitação de empenho e pagamento tornou-se rotina na administração pública. Desde 2011, os valores da despesa realizada encontram-se abaixo dos valores aprovados e também do que constou no projeto elaborado pelo Executivo. Ou seja, mesmo se o projeto não fosse alterado, haveria necessidade de limitação na execução. Um retorno às práticas do passado onde o gestor, valendo-se do controle financeiro na “boca do caixa”, concentrava enorme poder político sobre os recursos públicos. O resultado final é a perda de realismo e credibilidade do processo orçamentário. Orçamentos inflados dificultam a diagnose oportuna das contas públicas e confundem a

sociedade e o eleitor, descaracterizando o sentido da instituição orçamentária. Esse processo fragiliza e distorce as análises de políticas públicas que tem como base a comparação entre valores orçados e realizados, porque parte da falsa premissa da existência inicial de fontes e de que os cortes são reais¹²².

O art. 9º da LRF previu a possibilidade de a LDO estabelecer critérios para o contingenciamento, admitido apenas quando da frustração de receitas. O Executivo ampliou essa hipótese acionadora, por meio da LDO, incluindo também o aumento das despesas obrigatórias, bem assim o conjunto de eventos que comprometem o resultado fiscal durante a execução¹²³.

Os decretos de contingenciamento não identificam as programações específicas que são contingenciadas, e tão somente fixam limites orçamentários e financeiros por órgão. É impossível saber *a priori* quais as programações que se encontram bloqueadas ou não. Em geral, o governo central, representado pelos Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fazenda¹²⁴ contingencia valores superiores aos estritamente necessários, ficando com uma margem (reserva), passível de alteração durante o exercício. A demora na definição dos limites atrasa o cronograma de licitação e contratação.

Cabe a cada órgão ou ministério, com base nos limites, selecionar os projetos e atividades que serão preservados. Até hoje foram frustradas as tentativas de se fixar critérios de contingenciamento na LDO.

Esse é mais um ponto relevante que evidencia a perda de espaço político do Legislativo no processo orçamentário. Desde a LDO 2004¹²⁵, o Congresso Nacional, por determinação da LRF, aprovava um rol de despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento. A partir da LDO 2012¹²⁶ todas as iniciativas de dispor sobre critérios de contingenciamento na LDO foram vetadas.

O descontingenciamento proporcional previsto no § 1º da LRF, no caso de restabelecimento de receita, não tem sido observado.

Em atendimento ao art. 9º da LRF, durante a execução orçamentária, no final de cada bimestre, o Poder Executivo edita decretos dispondo sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa. Além dos decretos, são enviados à CMO e aos

¹²² Os cortes, na verdade, são imaginários, deduzidos a partir de orçamentos inflados.

¹²³ A meta de resultado primário é interpretada como se fosse um valor mínimo a ser atingido.

¹²⁴ Os decretos são operacionalizados pelo órgão central de planejamento e orçamento (SOF/MPOG), que fixa limites de empenho, em articulação com o órgão central de contabilidade (STN/MF), que fixa os limites de pagamento.

¹²⁵ Lei nº 10.707, de 20.07.2003.

¹²⁶ Lei nº 12.465, de 12.08.2011.

demais Poderes e ao MP, relatórios de avaliação fiscal, que contemplam a análise circunstanciada e as justificativas para o contingenciamento. Os documentos têm as seguintes características gerais:

- a) Reavaliados os parâmetros macroeconômicos, a projeção da receita e a evolução das despesas obrigatórias, o Poder Executivo apura o montante da limitação e informa, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberá a cada um dos Poderes;
- b) São contemplados eventuais ajustes na meta de resultado primário, com base na faculdade de utilizar ou não a margem de redução criada na LDO;
- c) Incluem-se nos limites de empenho os créditos suplementares e especiais que vierem a ser abertos no exercício, bem como os créditos especiais reabertos;
- d) Os limites relativos ao pagamento servem para atender o orçamento vigente e também os restos a pagar de exercícios anteriores;
- e) As programações prioritárias (PAC) ou não são contingenciadas (reduzidor fiscal), ou gozam de limites privilegiados;

A limitação de empenho e pagamento atinge despesas discricionárias de custeio¹²⁷ e, especialmente, investimentos¹²⁸. Despesas discricionárias englobam, na série apresentada, despesas correntes de custeio, investimentos e algumas inversões financeiras. Podem ser constituídas por programas finalísticos, especiais ou de gestão e manutenção. Adotada a concepção do orçamento impositivo, haverá provavelmente a necessidade de distinção mais precisa das diferentes espécies ou categorias de despesas que constituem as despesas discricionárias e dos reflexos do contingenciamento.

Assinale-se que a comparação dos valores contingenciados com o montante de emendas, conforme será mostrado no capítulo seguinte, indica que tais programações são o alvo principal dos contingenciamentos.

3.6. Abertura de créditos com fontes financeiras

Foi identificada ao longo dos anos uma série de distorções nos procedimentos de abertura de crédito adicionais que agravam a necessidade de contingenciamento das despesas

¹²⁷ GND 3 – Outras Despesas Correntes, que, como vimos, inclui um conjunto de despesas com nível de discricionariedade bastante distinto.

¹²⁸ GND 4 – Investimentos.

discricionárias durante a execução, dentre os quais a abertura de créditos adicionais¹²⁹ para despesas primárias com fontes financeiras. Assim assinala a Nota Técnica nº 6, de 2013, das Consultorias de Orçamento das Casas do Congresso Nacional:

O superávit financeiro acumula economias produzidas pelos superávits primários gerados nos anos anteriores e, por isso, os recursos nele compreendidos estão comprometidos com a redução da dívida líquida. Portanto, utilizá-los para o pagamento de despesas primárias significa aumentar a dívida líquida.

O comprometimento do superávit financeiro com a redução da dívida líquida deve ser tido como óbice à sua indicação como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais destinados a atender despesas primárias, conforme prevê o § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964. (CONGRESSO NACIONAL, 2014, p. 49)

As tentativas de disciplinar o tema na LDO não tiveram sucesso. Em não havendo excesso de arrecadação, a abertura de novos créditos deveria ser feita mediante a indicação do cancelamento de outra despesa. Assinale-se ainda o uso dessa fonte na abertura dos créditos extraordinários e também as inúmeras situações autorizadas no texto da lei.

A Tabela 12 abaixo ilustra o montante crescente de créditos abertos ou reabertos durante os exercícios de 2011 a 2014 à conta de superávit financeiro.

Tabela 12 - Créditos adicionais abertos a conta do superavit financeiro

Despesa Primária	Em R\$ milhões		
	2011	2012	2013
1 - Obrigatória	11.265,0	8.925,2	13.407,7
2 - Discricionária	6.492,1	11.943,1	21.783,3
3 - Discricionária (PAC)	314,3	5.820,1	19.612,0
Total	18.071,4	26.688,4	54.803,0

Fonte: Nota Técnica nº 6, 2013. Consultorias de Orçamento. Elab. Autor.

A abertura de créditos adicionais sem fontes hábeis reduz ainda mais a disponibilidade de recursos de caixa para o pagamento das demais despesas discricionárias aprovadas na lei orçamentária.

O fato de que resultados fiscais durante a execução dependem basicamente da observância de limites financeiros permite ao gestor empenhar um volume maior de despesas autorizadas, sabendo-se que somente serão pagas no ano seguinte. Um dos efeitos desse processo é o acúmulo de restos a pagar.

¹²⁹ Os créditos adicionais aumentam as despesas previstas na lei orçamentária e podem ser: suplementares, destinados ao reforço de programação existente na lei orçamentária, especiais, para novas despesas e extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas.

3.7. Acúmulo de restos a pagar

O excesso de autorizações impõe a necessidade de limitação de empenho. Adicionalmente, a busca de resultados fiscais no caixa aumenta a necessidade de diferir o pagamento de despesas empenhadas para o exercício seguinte¹³⁰. Tais resíduos passivos são conhecidos como restos a pagar. Os restos a pagar processados refletem compromissos financeiros propriamente ditos. Liquidados, indicam que o objeto do contrato já foi entregue e que o credor adquiriu o direito ao respectivo crédito. De outro lado, a inscrição dos restos a pagar não processados vale-se de uma liquidação meramente contábil. Podem ser cancelados nos exercícios seguintes, com algumas exceções, entre as quais o PAC¹³¹. Muitas vezes servem apenas para prolongar autorizações orçamentárias e compromissos políticos para além do exercício (“restos a fazer”).

Mansueto Almeida (2014), assim manifesta sobre o crescimento dos restos a pagar:

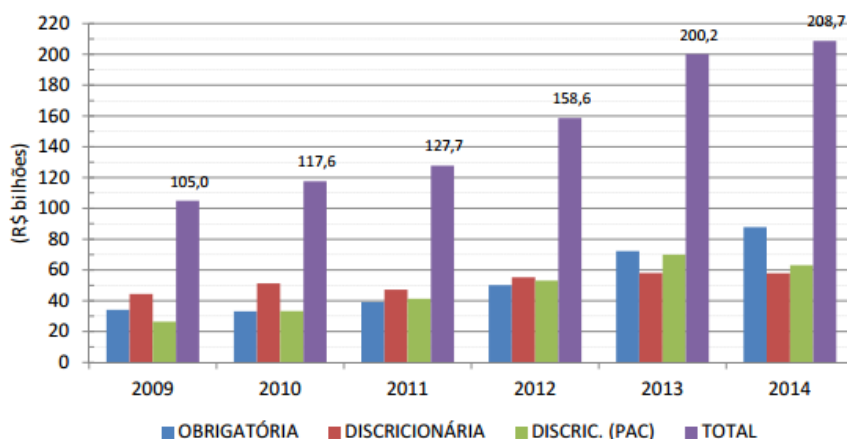
Em resumo, em decorrência do uso excessivo de empenho da despesa e de sua não execução, no mesmo ano fiscal, o governo federal criou um círculo vicioso na execução do orçamento, que será resolvido por: a) novo aumento de carga tributária; b) truques fiscais, como antecipação do pagamento de dividendos; e/ou c) redução do superávit primário (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 171).

O crescimento dos restos a pagar, por tipo de despesa, é mostrado no Gráfico seguinte.

¹³⁰ O adiamento do pagamento das despesas de um exercício para outro contribui para um maior superávit primário do exercício em curso, mas, aumenta a dívida flutuante (não computada na dívida líquida) e pressiona os resultados fiscais dos anos seguintes, quando a despesa for efetivamente paga. O aumento do estoque ocorre quando inscreve-se montante maior de RP em relação ao que é pago (RP de exercícios anteriores). Um dos indicadores do aumento dos restos a pagar é o **float**” (ajuste caixa/competência), diferença entre o valor das despesas primárias **inscrites** em RP no final do exercício e a soma do valor dos **RP pagos** no exercício.

¹³¹ De acordo com o § 2º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. De acordo com o § 3º do mesmo artigo, permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2º, os restos a pagar não processados que se refiram às despesas com execução iniciada até a data prevista no § 2º, ou sejam relativos às despesas do PAC, Ministério da Saúde e da Educação (manutenção e desenvolvimento do ensino).

§ 8º A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, no âmbito de suas competências, poderá expedir normas complementares para o cumprimento do disposto neste artigo.



Fonte: Congresso Nacional. Consultorias de Orçamento. Nota Técnica Conjunta PLOA 2016.

Gráfico 2 - Evolução dos Restos a Pagar 2009-2014

Ao lado do excesso de autorizações e do empenho seletivo, a possibilidade de adiar a liquidação e o pagamento ampliam a margem de manobra do gestor e aumentam o estoque dos restos a pagar, uma espécie de reserva estratégica nas mãos do Executivo.

A soma dos efeitos decorrentes da expansão do contingenciamento e dos RAPs gera um conflito entre a liberação de recursos do orçamento corrente e de recursos represados de orçamentos de anos anteriores (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 60).

Cysne (2009) analisa o orçamento e o contingenciamento sob a ótica da teoria dos jogos repetidos, onde Executivo e Legislativo tendem a adotar comportamentos defensivos. O Congresso reage ao contingenciamento, por exemplo, aumentando despesas e as estimativas de receitas, ou aprovando leis com despesas continuadas (não contingenciadas). O Executivo não tem outra alternativa, a não ser elevar a limitação. O resultado final é um novo ponto de equilíbrio de efeitos indesejados sob o ponto de vista institucional, com perda de credibilidade e elevado grau de incerteza nas finanças públicas.

Discute-se, de outro lado, em um modelo voltado aos resultados, a necessidade de rever a obrigatoriedade de autorizações anuais para a continuidade de projetos já iniciados e com objeto definido, adotando-se o “carryover”¹³², a exemplo de outros países (LIENERT & JUNG, 2004).

¹³² O prolongamento das autorizações orçamentárias de subtítulo em andamento para depois do encerramento do exercício já é possível, uma vez que os textos das LOAs (a exemplo do inciso XIII do art. 4º da LOA 2015) autorizam a abertura de créditos por decreto até o limite do saldo orçamentário apurado em 31 de dezembro do ano anterior. Sanches (2013, p 6-7) defende a atribuição de abrangência plurianual aos orçamentos, evidenciando os gastos já realizados em cada ação, os resultados já alcançados, as despesas a realizar e os resultados previstos.

Portanto, a falta de compromisso e de responsabilidade política pela execução do orçamento no modelo autorizativo estimula a sobrevivência de uma série de deficiências, tais como aquelas analisadas.

No item seguinte examinam-se as tentativas de discussão e regulação da matéria no Congresso Nacional.

3.8. Tentativas de regulação

O exame deste capítulo mostrou evidências de que o Executivo adota, no processo orçamentário, estratégias que lhe garantam atuar de forma flexível na implementação de planos e orçamentos públicos, reduzindo-se a eficácia da ação legislativa e transferindo-se o poder de definir prioridades para a fase da execução orçamentária. Com esse objetivo, permite a elaboração de leis com excesso de autorizações, ao tempo em que facilita, no texto da LOA, a abertura por decreto de novos créditos adicionais em detrimento das demais programações existentes.

A grande parte dessas deficiências é trazida à discussão na tramitação dos projetos de LDO ou dos textos das leis orçamentárias, sendo frequentes os impasses na votação dessas matérias.

Para reduzir riscos de alterações desses normativos, o Executivo, desde o primeiro momento, tenta influenciar relatorias e parlamentares da própria base aliada no sentido de impedir a absorção, no substitutivo, de emendas com conteúdo desfavorável¹³³.

Caso o ponto de vista do governo não seja vencedor, garante-se, ao menos, que as inclusões nos textos aprovados sejam segregadas de forma a possibilitar o veto presidencial. Sabe-se, de antemão, ser pouco provável a derrubada de vetos no Congresso Nacional, diante da exigência de maioria absoluta de parlamentares.

O Quadro a seguir apresenta o número de vetos opostos a dispositivos das LDOs, destacando-se, na última coluna, aqueles temas que guardam relação com algumas das deficiências na gestão orçamentária e financeira abordadas nesse trabalho.

¹³³ Cita-se como exemplo, a tentativa frustrada de regulação das estimativas de receita, na elaboração do substitutivo ao PLDO 2012 no Congresso Nacional. Conforme consta do documento eletrônico interno das Consultorias de 26.06.2011- Decisões da Relatoria (minuta do substitutivo): “*As estimativas da receita pelo Poder Executivo e as reestimativas realizadas pelo Congresso Nacional são, invariavelmente, objeto de crítica, seja pelas subestimativas daquele, seja pelo excesso de otimismo deste. Tivemos em mente criar um órgão independente e meramente consultivo, que pudesse se pronunciar sobre o trabalho de estimar as fontes que darão suporte aos gastos. Esse órgão, constituído por técnicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, teria a função de acompanhar o trabalho do Executivo e do Legislativo e emitir parecer, sem interferir nas atribuições dos órgãos competentes*”. Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Resumo das Decisões (Minuta do Substitutivo). Documento eletrônico interno disponível em G:\CONORF-COFF\2012\LDO 2012\45 RELATÓRIO do Relator\45.2 Substitutivo_Texto da Lei\45.2.1 Versões Relator Texto Lei.

Quadro 6 - Leis de Diretrizes Orçamentárias 2004-2015 – Vetos Destacados

LDO	Nº de Vetos (1)	Dispositivos Vetados Destacados
(...)		
2004	16	Reservas para reduzir o contingenciamento; despesas ressalvadas do contingenciamento; demonstrativos e informações complementares.
2005	18	Critérios de contingenciamento; despesas ressalvadas do contingenciamento; metas e prioridades.
2006	23	Despesas ressalvadas do contingenciamento; constituição de reservas para reduzir o contingenciamento; demonstrativos e informações complementares
2007	8	Disciplina para reduzir o contingenciamento (restos a pagar e controle das despesas correntes); despesas ressalvadas do contingenciamento.
2008	12	Anexo de metas e prioridades; despesas ressalvadas do contingenciamento; controle das despesas correntes; reservas de recurso para despesas obrigatórias; metas e prioridades; demonstrativos e informações complementares.
2009	19	Disciplina dos restos a pagar; despesas ressalvadas do contingenciamento; demonstrativos e informações complementares.
2010	20	Anexo das despesas ressalvadas do contingenciamento; restos a pagar e privilégios do PAC; demonstrativos e informações complementares; redução do grau de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento: controle de despesas custeio; fiscalização e custos de obras.
2011	30	Anexo de metas e prioridades (603 ações); gestão fiscal controle das despesas correntes; constituição de reservas para reduzir o contingenciamento; demonstrativos e informações; apuração de superávit.
2012	32	Despesas ressalvadas do contingenciamento (todos os 16 itens); prioridades; redução da discricionariedade na execução das emendas individuais; política fiscal (limite ao déficit nominal e às despesas correntes); demonstrativos e informações.
2013	25	Disposições sobre a transparência na execução das despesas; 221 programações do anexo de metas e prioridades; divulgação das ações do PAC e do PBSM.
2014	16	Anexo de metas e prioridades (todas 157 programações); despesas ressalvadas do contingenciamento (todos 13 itens); capítulo fiscalização e custos de obras; demonstrativos e informações complementares.
2015	27	Anexo de metas e prioridades (todas 120 programações); despesas ressalvadas do contingenciamento (todos 10 itens); regulamentação do orçamento impositivo; capítulo fiscalização e custos de obras; cadastro de obras públicas; demonstrativos e informações complementares.

Fonte: Orçamento Brasil. LDOs 2004 a 2015. Mensagens de veto. Elab. Própria.

Obs.: (1) Os vetos podem incluir vários dispositivos (artigos, parágrafos, incisos).

O veto¹³⁴ generalizado de matérias incluídas na LDO revela a crescente dificuldade nas negociações políticas em relação às iniciativas do Legislativo na matéria orçamentária e financeira. As razões de cada veto tendem a ser genéricas e dificultam a compreensão da motivação e do mérito específico.

No passado, os vetos costumavam ser específicos. Atualmente, dependendo do tema, são sistemáticos, inadmitindo-se como princípio todo o bloco de alterações promovidas, independentemente do mérito. A utilização desse procedimento é cada vez mais abrangente, a exemplo dos seguintes temas legislativos: a) metas e prioridades; b) despesas ressalvadas e critérios de contingenciamento; c) fiscalização e custo de obras e serviços; e) controle de

¹³⁴ Ao contrário da LDO, quase não existem vetos nas programações da LOA porque, na concepção do orçamento autorizativo, o contingenciamento puro e simples de programações é uma medida mais eficiente.

despesas correntes, e política fiscal (metas fiscais); f) restos a pagar (reservas, limites, etc.); g) transferências voluntárias e a entidades privadas. E, mais recentemente, a regulamentação do orçamento impositivo, especialmente da caracterização dos impedimentos. Parte desses vetos são justificados com a remessa da matéria para decretos e portarias, sob controle exclusivo do Executivo.

O orçamento autorizativo facilitou a influência do Executivo junto aos líderes e parlamentares que ocupam posições relevantes no processo legislativo. O poder discricionário na execução do orçamento, especialmente das emendas, contribuiu para a delegação de poderes formais do Congresso Nacional, aprovando-se regras e mecanismos que ora inibem, ora tornam ineficaz ou inócua a intervenção parlamentar.

Ressalvado o papel da oposição, as resistências dentro da base aliada no Congresso Nacional para conter a prevalência do Executivo na matéria orçamentária e financeira foram moderadas. Esse aspecto não deve surpreender. Como será examinado no capítulo seguinte, uma adequada coordenação política dentro do chamado presidencialismo de coalizão favorece a ação conjunta e articulada do governo (Executivo e Legislativo) nas mais diversas áreas.

Esse clima de harmonia, no entanto, depara-se com percalços de toda ordem. A configuração de uma maioria legislativa em favor do governo acomoda teoricamente conflitos de interesse do tipo Executivo *versus* Legislativo. Aumenta, no entanto, a necessidade de gestão política para controlar disputas que ocorrem entre os próprios partidos e parlamentares que formam o governo.

No que tange ao orçamento, regras e instituições auxiliaram na formação de um consenso relativo quanto à sua elaboração no Congresso Nacional. Essa pactuação, no entanto, é frustrada na execução. O contingenciamento discricionário permitiu a redução gradativa da execução de emendas coletivas – objeto de maior interesse de parlamentares com maior recurso de liderança – e, especialmente, de emendas individuais.

A baixa execução dessas emendas e sua liberação controlada era tema recorrente de críticas por parte de parlamentares de todos os partidos. E foi justamente a falta de consenso e critérios quanto à execução das emendas individuais que determinou, em 2013, quando da apreciação do orçamento impositivo, uma polarização pouco comum de interesses na relação Executivo-Legislativo. Uma nítida inflexão no comportamento da base aliada permitiu a aprovação de proposições contrárias ao interesse do governo central (Executivo), aspecto a ser examinado e melhor compreendido no capítulo seguinte.

4. EXECUÇÃO DISCRICIONÁRIA E USO POLÍTICO DA LIBERAÇÃO DE EMENDAS

A defesa do pretense caráter autorizativo no orçamento público não é apenas um posicionamento jurídico ou o reflexo da necessidade administrativa e fiscal de maior flexibilidade técnica por parte do gestor. Como visto no capítulo anterior, pode estar sendo utilizada como estratégia política com vistas a garantir a prevalência do Executivo na matéria orçamentária. O uso político do orçamento propiciado pelo caráter autorizativo será mostrado no exame da execução das programações incluídas pelas emendas.

Destaque-se primeiramente que é nessa parcela do orçamento onde mais recai o contingenciamento, fato que se tornou corriqueiro, como ilustrado na declaração do Ministro da Fazenda.

O Orçamento saiu do Congresso cerca de R\$ 11 bilhões mais gordo. Segundo Mantega, "todo esse acréscimo, ou uma boa parte dele, terá que ser congelado, contingenciado". Questionado sobre o risco de a decisão inviabilizar investimentos, Mantega foi enfático: "Não. Não vamos contingenciar investimento. Vamos contingenciar emenda. O que a gente contingencia do Congresso? Emenda. Vamos contingenciar emenda", disse. (...) Paulo Bernardo brincou. "Contingenciamento é igual Carnaval. Quase todo ano tem", disse ele, corrigindo-se. "Todo ano tem." (SEABRA, 2007)

De fato, endividamento e juros elevados, e a necessidade de resultados fiscais crescentes, exauram a capacidade de investimento do setor público federal. Durante a execução, concorrem especialmente com os investimentos propostos pelo governo, as programações incluídas pelas emendas, as primeiras a serem contingenciadas.

A atenção desse capítulo é voltada primeiramente ao exame das relações políticas que ocorrem no âmbito do processo orçamentário, destacando-se a forma de intervenção do Congresso Nacional e o papel das emendas. Depois, aprofunda-se a análise para verificar os indícios de uso político e discricionário na liberação das emendas individuais, objeto da PEC do orçamento impositivo e da LDO 2014.

4.1. Relações Políticas e Processo Orçamentário no Congresso Nacional

Embora a aprovação dos orçamentos no Legislativo seja um princípio amplamente aceito nas democracias, o modo como isso se desenvolve é bastante diverso.

Conflitos políticos na matéria orçamentária não são diferentes daqueles que caracterizam as demais relações entre Executivo e Legislativo. Em geral, nos países parlamentaristas, existe uma delegação, formal ou informal, da autoridade orçamentária para o Primeiro-Ministro. Os orçamentos costumam ser pouco detalhados, transferindo-se as especificações para a fase da execução, o que garante maior flexibilidade no atendimento político de parlamentares que formam a coalizão. Em condições normais, as alterações do orçamento são pouco significativas, com pouco contraditório, sendo que os interesses da maioria são atendidos desde a formação da lei.

Aprovado o orçamento, o Executivo pode cancelar ou adiar as autorizações, desde que observe as condições gerais estabelecidas pelo Parlamento. Em alguns países, as comissões parlamentares devem ter conhecimento prévio desses cancelamentos. Quanto à obrigatoriedade de execução das despesas discricionárias, dois terços dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE - não permitem que o Executivo deixe de gastar as despesas aprovadas, salvo se houver autorização do Legislativo (LIENERT&JUNG, 2004, p. 111).

Em outro paradigma, nos países presidencialistas, a votação independente e a separação de poderes criam condições para um maior contraditório político no Legislativo. Nos EUA, por exemplo, a participação do Congresso é intensa, os gastos são razoavelmente detalhados e as mudanças durante a execução exigem nova aprovação legislativa. Essa configuração nos EUA teve como origem uma crise institucional e política entre os Poderes relacionada ao caráter impositivo da execução do orçamento aprovado pelo Legislativo¹³⁵. Com reduzidas margens de flexibilidade, a execução do orçamento passou a ser obrigatória, ressalvado a aprovação no Legislativo de cancelamentos definitivos, “rescissions”, ou provisórios, “deferrals”. (BLÖNDAL, 2003, p. 43)¹³⁶.

Quanto ao sistema de governo, a maior polarização entre os poderes no presidencialismo tende a levar a uma maior atividade legislativa, onde o contexto político tem influência direta no ânimo dos parlamentares de aprovar ou não o projeto do governo.

¹³⁵ O Executivo deixou de cumprir o programa de trabalho a lei orçamentária. O poder orçamentário do Congresso Americano foi consolidado pela Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 e pela Balanced Budget and Emergency Deficit Control of 1985 (Lei Gramm-Rudman-Holdings Act). O primeiro Ato regulou a forma de participação do Legislativo e criou o Congressional Budget Office - CBO, órgão autônomo de assessoramento técnico. O segundo Ato disciplinou as medidas de controle do déficit.

¹³⁶ O processo orçamentário no Congresso norte-americano adota um processo legislativo denominado de reconciliação (p. 21), que obriga as comissões a editar nova legislação da receita e da despesa obrigatória de modo a que fiquem compatíveis com os limites orçamentários definidos pela Comissão de Orçamento (BLÖNDAL, 2003, p. 21).

Do ponto de vista do ativismo do Legislativo no orçamento, Stapenhurst (2008) destaca que o aumento de partidos disciplinados e articulados com o governo, bem como a existência de orçamentos rígidos e com pouca margem de alteração, são fatores que ajudam a explicar a falta de estímulo da discussão parlamentar. A disposição do Legislativo também é influenciada pela sua capacidade de análise e pelo modo como organiza a discussão, a exemplo da existência de comissões especializadas (Stapenhurst 2008).

Estudos na área da ciência política no Brasil tentam superar a visão tradicional de separação e independência de poderes do regime presidencialista puro, mostrando uma ação política integrada e colaborativa dessas instituições. Loureiro e Abrucio (2002), ao examinarem o processo de negociação da reforma fiscal no Brasil, concluíram que democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista de coalizão no Brasil, requerem do Executivo forte governança e negociação política contínua com o Legislativo.

Figueiredo e Limongi (2008) examinaram as relações políticas entre Executivo e Legislativo no Brasil, concluindo pela existência de um comportamento de cooperação da base aliada em torno de uma agenda negociada. O chamado presidencialismo de coalizão decorre da necessidade do governo manter, junto ao Legislativo, uma base de apoio e sustentação, o que vai depender de negociações e trocas com partidos e parlamentares, uma forma de se garantir maior estabilidade nas relações políticas.

Na análise da política orçamentária dentro do presidencialismo de coalizão, com ênfase no período 1996-2001, esses autores mostraram que os acordos de cooperação política entre Legislativo e Executivo precedem e são mais amplos que os ajustes dentro do processo orçamentário. Na elaboração do orçamento no Congresso Nacional, o governo central mantém o controle da política fiscal e da matriz dos gastos, sendo que os interesses individuais encontram-se circunscritos aos limites e parâmetros que limitam a apresentação das emendas. A delegação de poderes do Legislativo para os líderes e a prevalência da agenda partidária permitiria manter a coalizão nas decisões substantivas, onde o relator geral exerce um papel chave, com o auxílio de normas regimentais favoráveis. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008).

Quanto às instituições, mesmo antes da Constituição, as emendas orçamentárias (apenas individuais) tinham um papel de destaque nas relações Legislativo e Executivo. Serra (1989) destaca a falta de disciplina fiscal¹³⁷, o clientelismo e a pulverização de recursos das emendas na Constituição 1946 (SERRA, 1989).

¹³⁷ Lembra a célebre frase do ministro da Fazenda Santiago Dantas, em 1963: "Existe a verba, senhor Deputado, mas não há dinheiro".

Posteriormente, o governo militar proíbe a aprovação de emendas às leis orçamentárias e também às demais leis que implicam aumento da despesa¹³⁸. A matéria orçamentária, tradicionalmente bicameral, ficou restrita no Legislativo à sua apreciação por uma Comissão Mista. Nesse período, mesmo com a proibição da apresentação de emendas, a Comissão mista aprovava, junto com a lei orçamentária, um anexo específico com o rol de indicações parlamentares de entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias das subvenções sociais.

Com a Constituição de 1988 surge a possibilidade de se alterar diretamente a programação do projeto de lei orçamentária por emendas (individuais), admitidas inicialmente sem quaisquer restrições de quantidade ou montante por parlamentar, como já se viu.

Os conflitos políticos internos iniciais no âmbito da Comissão Mista de Orçamento mostraram, desde cedo, a necessidade de regras e procedimentos capazes de organizar o acesso de parlamentares às verbas orçamentárias. A Resolução n.º 1/91-CN limitou o número de emendas individuais a cinquenta por parlamentar, sem estipular limite por autor. O relatório da CPI do orçamento aprovado em 1994 recomendou, quanto às emendas, a proibição de subvenções sociais às entidades privadas e maior controle e fiscalização das transferências voluntárias. Na Resolução n.º 2, de 1995-CN (CONGRESSO NACIONAL, 1995), foram fixados parâmetros mais restritivos quanto ao número de emendas individuais e os montantes destinados por parlamentar¹³⁹. As LDOs passaram a incluir limitações específicas quanto à destinação de verbas às entidades privadas.

Vencido o período inflacionário, a maior participação do Legislativo ficou associada ao prestígio das emendas coletivas, especialmente as de bancada estadual que definiam os empreendimentos relevantes de cada estado/DF. Era comum a presença no Congresso Nacional de governadores e representantes dos órgãos de planejamento durante o período de apresentação e aprovação das emendas de bancada estadual, que tinham maior taxa de execução. Essa modalidade de emenda prioritária ganhou importância política em relação às emendas individuais, consideradas menos relevantes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 20, 39, 114 e 117). Não foi dada na época importância ao fato de que muitas emendas

¹³⁸ Conforme § 1º do art. 69 da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

¹³⁹ Art. 19. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual e projetos de lei de créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações orçamentárias.

Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá: (...)

II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada;

coletivas poderiam estar servindo de instrumento de ampliação de demandas individuais, o que foi constatado posteriormente.

Com o aumento das demandas municipais e locais, parcela crescente das emendas de bancada estadual passou a contemplar programação difusa e genérica¹⁴⁰, uma forma de ampliar as cotas individuais. A prática foi proibida na Resolução nº 01 de 2006-CN¹⁴¹, que passou a exigir a demonstração do interesse estadual e caráter estruturante dos empreendimentos veiculados por emendas de bancada estadual. Além disso, os montantes destinados a cada estado e DF passaram a depender de parâmetros e critérios¹⁴². Com relação às emendas de comissão destinadas a transferências voluntárias, exigiu-se a explicitação, na justificação da emenda, dos elementos, critérios e fórmulas determinantes da aplicação dos recursos em função da população beneficiada pela respectiva política pública¹⁴³.

A arena do orçamento mostra, portanto, de um lado, o esforço político do governo para obter disciplina, especialmente junto à própria base aliada, necessária à formulação e implementação de uma agenda nacional. E de outro lado, as pressões pelo aumento de recursos públicos por parte dos parlamentares.

Dificuldades de coordenação política e consenso na definição de prioridades e projetos estruturantes, tanto no Executivo quanto no Legislativo, levam a um processo de fatiamento do orçamento em prioridades específicas ou locais. A divisão condominial e horizontal do poder político leva, no Executivo, ao aumento de cargos e ministérios. No Legislativo, quanto ao orçamento, é percebida no aumento do número de membros da CMO,

¹⁴⁰ Esse mecanismo pode ocorrer também nas emendas de Comissão. Durante a execução, as programações são repartidas para atender vários municípios, observando-se uma lista de indicações dos membros da bancada ou da Comissão, expediente que permite a ampliação dos limites regimentais.

¹⁴¹ Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão: (...)

II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

¹⁴² Art. 57. Os recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação, calculados de acordo com o art. 56, caput, terão o seguinte destino, observada a vinculação de fontes:

I - 25 % para as emendas de Bancada Estadual, distribuídos na forma do § 1º deste artigo;

II - 55 % aos Relatores Setoriais, para as emendas de Bancada Estadual e as de Comissão;

III - 20 % ao Relator-Geral, para alocação, entre as emendas de Bancada Estadual e de Comissão, observado o disposto no § 2º.

§ 1º Os recursos de que trata o inciso I do caput serão distribuídos na seguinte proporção:

I - 50% com base nos critérios estabelecidos para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE;

II - 40% com base na média histórica de atendimento das respectivas Bancadas Estaduais nos últimos 3 (três) anos;

III - 10% com base na população residente estimada pelo IBGE.

¹⁴³ Art. 44. As emendas de Comissão deverão: (...)

II - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

na repartição e elevação do montante destinado às emendas individuais, no partilhamento de emendas coletivas genéricas, na distribuição igualitária¹⁴⁴ de recursos destinados às relatorias setoriais. Mais recentemente aprovou-se alteração das regras regimentais ampliando-se o número de relatorias setoriais para acomodar um maior número de membros¹⁴⁵.

Paralelamente, no âmbito parlamentar, a percepção de privilégios de uma minoria e o atendimento desigual, por exemplo, entre membros que disputam a mesma base eleitoral ou que pertencem ao mesmo partido, potencializa insatisfações e tensões políticas.

Essas forças interagem e impulsionam mudanças ao longo do tempo, quando devidamente lideradas, em um movimento cíclico que é percebido em algumas situações. Quanto mais recursos de poder, disciplina e coordenação política¹⁴⁶, maiores as chances de sucesso de decisões coletivas e estruturadas no atendimento de projetos e políticas públicas nacionais. Ao contrário, baixa liderança no processo decisório implica, em geral, distribuição linear e dispersão dos recursos orçamentários.

No período imediatamente após a Constituição de 1988, a luta pelo acesso mais amplo à CMO - e aos recursos orçamentários - provocou a ampliação, na Resolução nº 01, de 1991, do número de membros de 60 para 120. Posteriormente, a introdução de uma disciplina regimental mínima quanto à apresentação de emendas possibilitou a redução do número de membros para 84 (Resolução nº 01, de 1993). A aprovação da Resolução nº 2, de 1995-CN, inaugura um processo orçamentário hierarquizado e organizado, do geral para o particular. A matriz de gastos é fixada no parecer preliminar, atribui-se maior importância às emendas coletivas e fixa-se limite para o atendimento das emendas individuais.

Mais tarde, amplia-se a pressão pelo aumento do montante das emendas individuais, paralelamente ao aumento do contingenciamento. Os rumores acerca da perpetuação de grupos na CMO que obtinham privilégios na execução do orçamento foi o fator determinante para a aprovação, na Resolução nº 1, de 2006¹⁴⁷, da volta do rodízio na

¹⁴⁴ Todos os relatores recebem valores médios equivalentes por emenda coletiva, independentemente da área temática.

¹⁴⁵ A Resolução nº 2, de 1995 – CN, organizou a análise do PLOA em 7 relatorias setoriais, vedando a possibilidade de dispersão da análise do orçamento em grande número de relatorias parciais, como ocorria em anos anteriores. Com a última alteração (Resolução nº 3, de 2015-CN), o número de relatorias setoriais subiu de 10 para 16.

¹⁴⁶ Períodos de crise fiscal e de escassez de recursos dificultam a obtenção de consenso político.

¹⁴⁷ Paralelamente, fixaram-se parâmetros quantitativos com vistas a reduzir as distorções no atendimento das emendas de bancada estadual.

ocupação de cargos na CMO¹⁴⁸. O orçamento impositivo das emendas individuais reflete um movimento dos parlamentares pela igualdade na execução orçamentária.

Paralelamente ao fator político, a evolução das finanças públicas do país influencia o processo decisório orçamentário, talvez de forma diferente do que se imagina. Em tese, a maior ou menor expectativa de arrecadação deveria facilitar o equacionamento das demandas e acordos políticos necessários à aprovação do orçamento em elaboração. No entanto, o que mais tem influência no processo decisório não é propriamente o quadro projetado, mas as condições econômicas e fiscais do ano em curso que permitem ampliar desde já a execução das despesas discricionárias de orçamentos já aprovados, o que engloba a fatia representada pelas emendas¹⁴⁹. A possibilidade de maior *execução* de orçamentos já aprovados facilita a obtenção de acordos políticos, o que inclui a aprovação das LDOs e das LOAs em tramitação, provocando uma espécie de assincronia ou descolamento na análise da relação causa e efeito dentro do processo orçamentário.

O Quadro 7 seguinte mostra as principais características das emendas ao projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional. O valor das demandas por emendas de quaisquer dessas categorias é sempre muito superior à disponibilidade de recursos orçamentários, mesmo considerada a relativa facilidade de identificação de fontes para o atendimento das emendas no Legislativo, como visto no capítulo anterior.

¹⁴⁸ Segundo Ricardo Barros (2007, p. 26), a negociação da redução do número de membros da CMO para 40 somente foi possível com o retorno do rodízio e o fato de suplentes poderem assumir relatorias.

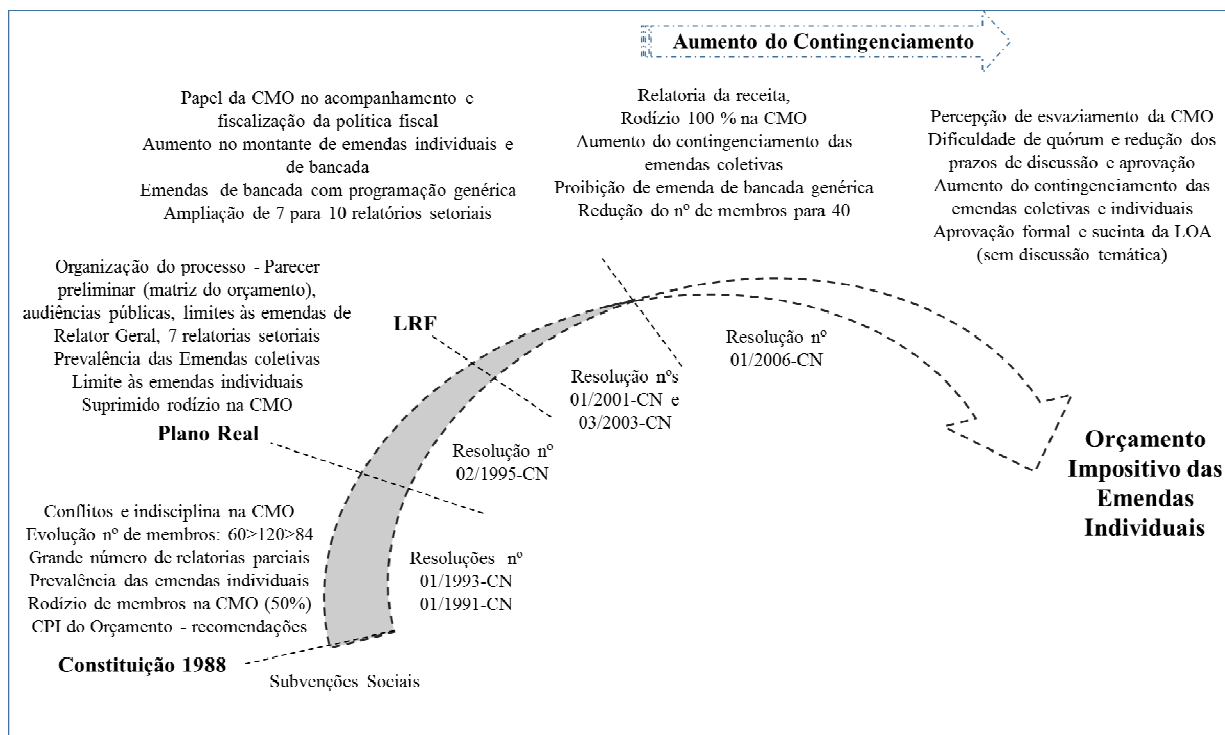
¹⁴⁹ De outro lado, a utilização dos novos recursos para a ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo dos programas sociais de transferências diretas de renda, reduz as disponibilidades para as demais despesas discricionárias.

Quadro 7 - Emendas – Principais Características

ITEM	FORMAS DE INTERVENÇÃO NO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA			
	EMENDA INDIVIDUAL	EMENDA DE BANCADA ESTADUAL	EMENDA DE COMISSÃO	EMENDA DE RELATOR-GERAL
Abrangência/localização	Municipal (local).	Estadual (regional).	Setorial (nacional).	Institucional (nacional).
Ações típicas, beneficiários	Obras e apoio financeiro a municípios e entidades privadas.	Ações estruturantes de interesse estadual (rodovias, perímetro de irrigação, hospitais, universidades, etc.).	Políticas Setoriais (nacionais) na área de competência de cada comissão temática	Ajustes da matriz (estrutura) orçamentária: encargos, salário-mínimo, pessoal, etc.;
Possibilidade e nível de intervenção	Limitada – subtítulos.	Limitada – subtítulos.	Limitada - subtítulos	Ampla – itens agregados.
Montante Orçamentário - evolução	Crescente. Limite fixado no Parecer Preliminar – PP.	Estável. Limite fixado no PP, ampliado com remanejamentos.	Estável. Limite fixado no PP, ampliado com remanejamentos.	Limite fixado por programação definida no PP.
Quantitativo	Até 25/parlamentar.	18-23 por bancada.	4-8 por comissão.	Fixado no PP.
Execução Orçamentária	Contingenciamento elevado, taxas de execução decrescentes até 2013.	Contingenciamento elevado, taxas de execução baixas e decrescentes.	Contingenciamento elevado, taxas de execução baixas e decrescentes.	Atendimento de déficits e omissões no PLOA, em geral despesas obrigatórias de execução cogente.

Fonte: Resolução nº 01/2001-CN. Elaboração: Autor.

A Figura seguinte ilustra a evolução das principais normas regimentais que regulam o processo orçamentário no Congresso Nacional, desde a Constituição de 1988, correlacionando-as com alguns eventos relevantes.



Fonte: Resoluções Congressuais – CMO. Elaboração: Autor.

Figura 5 - Processo Orçamentário no Legislativo – Evolução e Eventos Associados

O aumento do contingenciamento em todas as modalidades de emendas e outros fatores de ordem política contribuiu para o esvaziamento e esgotamento do papel da CMO e

do CN na matéria orçamentária. Ressalte-se ainda que as mudanças regimentais em 2006 que passaram a impedir a continuidade de membros por mais de um ano na CMO dificultam a formação de membros especialistas e mais críticos na matéria¹⁵⁰.

A percepção de esvaziamento do papel da CMO no debate político do orçamento é inferida a partir de sinais recorrentes: a) dificuldade de obtenção de quórum de instalação e de votação e aumento da quantidade de reuniões extraordinárias; b) atraso na votação das LDOs¹⁵¹; c) obstrução dos trabalhos, sob orientação de lideranças partidárias, provocada por disputas políticas alheias à matéria orçamentária propriamente dita, o que evidencia o papel acessório e instrumental do orçamento em relação à agenda política principal das Casas¹⁵²; d) designação frequente de relatores *ad hoc* e a reduzida presença de parlamentares nas discussões; e) demora na votação do relatório preliminar¹⁵³; f) limitação do tempo efetivo de análise, discussão e votação da LOA, com o estreitamento dos prazos de apresentação de emendas, discussão e votação dos relatórios setoriais e geral da LOA.

Tomou-se como um dos indicadores da redução da capacidade de análise e discussão do orçamento na CMO a diminuição do número de dias entre a aprovação do parecer preliminar – quando se abre o prazo de apresentação de emendas - e a votação do relatório final na CMO. Trata-se do período destinado à apresentação de emendas, análise, discussão e votação de todos os relatórios setoriais e do relatório geral. A figura 6 seguinte mostra, além da tendência de atraso na votação parecer preliminar, a grande redução do período de análise e votação do orçamento nos últimos anos. Um indicador da crescente dificuldade ou até da inviabilidade do aprofundamento da matéria na CMO, ápice atingido em 2014 (11 dias).

¹⁵⁰ A Resolução nº 01/1991-CN exigia a renovação anual de no mínimo 50% da composição, vedado a permanência por mais de dois anos consecutivos. A Resolução nº 02/1995-CN eliminou a necessidade de rodízio. Quando da votação da Resolução nº 01/2006-CN passou-se a proibir a permanência dos membros por dois anos consecutivos, diante das críticas quanto à excessiva permanência de grupos fechados na CMO.

¹⁵¹ Os atrasos na apreciação da LDO ocorrem a despeito da determinação constitucional de sua apreciação até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (CF, art. 57, § 2º).

¹⁵² As votações do orçamento, no passado precedidas de extensas discussões públicas no âmbito da CMO, foram aos poucos sendo esvaziadas, por falta de quórum. Paralelamente, aumentou a necessidade de acordos políticos prévios, em geral precedidos de reuniões com representantes de líderes na Comissão, com pouca visibilidade pública. Obtido o consenso, as votações são céleres, com pouca discussão.

¹⁵³ Somente depois de votado o parecer preliminar abre-se o prazo de apresentação de emendas e inicia-se o processo orçamentário de uma forma mais ampla. A Resolução nº 3, de 2015-CN inverteu essa ordem. A apresentação de emendas passou a ser feita antes do Parecer Preliminar.

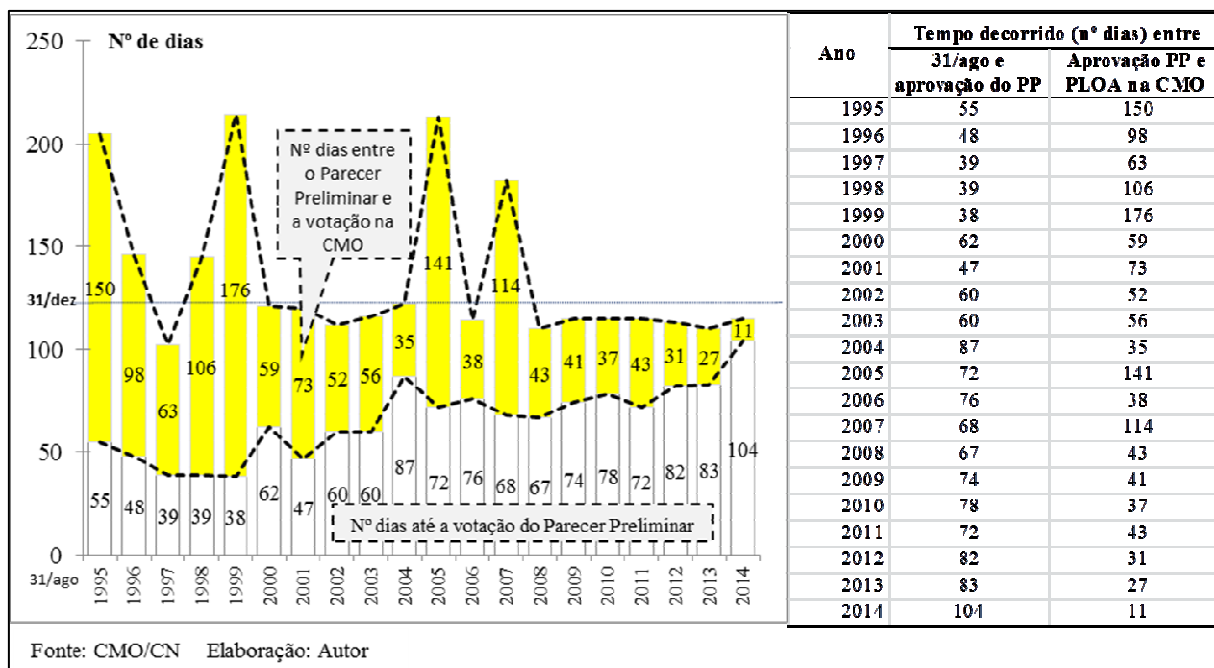


Figura 6 - LOA – Encurtamento dos prazos de análise e apreciação da LOA na CMO

O caráter autorizativo e a perda de importância da análise e discussão de planos e orçamentos no Legislativo ajudam a explicar a falta de interesse de parlamentares pela matéria. Não é conveniente ao Executivo, aparentemente, alimentar debates públicos no Legislativo que tenham potencial de contraditar ou criticar uma proposta teoricamente equilibrada e ajustada¹⁵⁴. Ainda assim, o governo tem grande necessidade da aprovação formal de matérias essenciais ao funcionamento da administração pública, e tem tido êxito nessa tarefa. Desde 2008, todas as leis orçamentárias têm sido apreciadas antes do final do exercício anterior. A dependência e a falta de critérios na liberação de recursos orçamentários – originados de emendas ou de outras programações ministeriais - influem nas estratégias e disputas internas por cargos e posições de destaque no processo legislativo¹⁵⁵.

Além dos aspectos administrativos e legais, a aprovação tempestiva da matéria orçamentária no Legislativo é ato relevante do ponto de vista da percepção que o público tem da governabilidade e da condução política do país. Assim, havendo riscos de não aprovação do orçamento no prazo, o Executivo amplia o esforço de negociação junto aos líderes do Congresso Nacional, oferecendo incentivos e articulando-se com o conjunto de parlamentares,

¹⁵⁴ As demandas do Executivo que surgem durante a tramitação do projeto de lei orçamentária são resolvidas geralmente com a ação direta do Relator Geral, a exemplo da suplementação de despesas obrigatórias. Além disso, com base no § único do art. 28 da Resolução nº 01, de 2006-CN, os Relatores acatam praticamente todos os pedidos de remanejamento para corrigir programação orçamentária constante do projeto do Executivo.

¹⁵⁵ No orçamento a competição se manifesta no acesso à CMO e respectivos cargos, o que inclui as relatorias e, no âmbito de cada bancada, na escolha dos coordenadores de bancada estadual.

especialmente da base aliada. Esse esforço é mais efetivo sob condições políticas favoráveis¹⁵⁶.

Paralelamente, parlamentares também se sentem motivados pela necessidade de aprovação formal e tempestiva de suas emendas, aspecto que fica mais claro no final dos mandatos legislativos.

Eram mais intensas e abrangentes as discussões do orçamento na CMO durante o governo FHC até o início do governo Lula, destacando-se temas tais como a definição das receitas, o debate dos encargos da dívida pública, dos gastos sociais (saúde, educação e salário mínimo), com a presença ativa do governo no contraditório. Foram marcantes também os embates em torno da definição de critérios de repartição das emendas de bancada estadual.

A baixa execução das emendas coletivas é um fator relevante do esvaziamento do debate político do orçamento no Legislativo, considerando-se que as emendas individuais são decididas no âmbito de cada gabinete e sem contraditório público. E, como se viu, os investimentos destinados às obras estruturantes nos estados, objeto das emendas de bancada, passaram a compor as programações do PAC passa ao largo do processo decisório formal do Legislativo. Blindado pela legislação e pela LDO, possibilita a decisão centralizada e concentrada, inclusive dentro do Executivo.

A relativa facilidade de se aumentar dotações na elaboração do orçamento, como visto, e a redução da importância das emendas coletivas, reduziram os conflitos orçamentários na elaboração. As negociações acerca da execução orçamentária e financeira (que inclui restos a pagar) passaram a ter maior importância política do que a própria votação do orçamento. A atividade política aparentemente deslocou-se da CMO para o âmbito das negociações junto ao Executivo, onde, dentre outros conflitos, a busca de acordo quanto à liberação de emendas.

A frustração do debate político do orçamento no Legislativo é alimentada pelo fato de que, no modelo autorizativo, todos os acordos realizados com parlamentares, bancadas, comissões e líderes podem simplesmente deixar de ser cumpridos, exigindo repactuação durante a execução orçamentária.

Decretos de contingenciamento e créditos adicionais podem alterar totalmente as dotações e prioridades do orçamento. Programações aprovadas podem deixar de ser executadas em benefício de outras incluídas ou acrescidas pelos créditos. A ausência de

¹⁵⁶ Por exemplo, as disputas em torno do orçamento impositivo e os conflitos de final do mandato influenciaram no atraso da votação, em 2013 e em 2014, das LDOs 2014 (sancionada em 26/dez/2014) e da LDO 2015 (sancionada apenas em 02/jan/2015).

critérios atinentes à execução orçamentária permite ao governo central estabelecer, a qualquer momento, novos requisitos e condições para a liberação de recursos.

O resultado desse processo é a recorrência de negociações políticas em torno da execução do orçamento, o que poderia ser diferente se o mesmo fosse determinante ou “impositivo”, ou mesmo se houvesse um critério linear ou proporcional de contingenciamento.

Outro efeito do modelo autorizativo é a diminuição da disposição política do Legislativo para o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária, vez que o gestor sempre poderá alegar que as dotações encontram-se repesadas. Ou simplesmente a inexistência do dever de execução do orçamento, observando-se, quanto às programações incluídas por emendas, que praticamente todas são contingenciadas no início do ano. O modelo atual, portanto, reduz o interesse do Legislativo quanto ao exercício do controle externo e a cobrança de resultados na execução das políticas públicas (CF, arts. 70, 71 e 72).

Gaylord (2010) chama a atenção para o fato de que o controle do Presidente sobre a execução do orçamento por meio do contingenciamento desestimula a discussão mais profunda das políticas públicas orçamentárias pelo Legislativo, diante da vulnerabilidade e precariedade das dotações aprovadas (GAYLORD, 2010).

O Legislativo, como estratégia defensiva, poderia estar aumentando sua atuação nos gastos permanentes, o que pode explicar a elevação do nível de despesas obrigatórias na administração.

Assim, a incerteza do processo orçamentário na definição das políticas públicas acabaria se revelando na redução do interesse dos congressistas por essa atividade legislativa, investindo maior tempo e energia na execução e também na aprovação de legislação permanente.

A perda de importância do orçamento público, sob um ponto de vista mais abrangente, é assim manifestada por Fernando Rezende e Armando Cunha (2014):

A perda de importância do orçamento significa que a administração pública deixa de contar com o principal instrumento que deve orientar a atividade dos órgãos encarregados da execução das políticas governamentais (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 12).

Como o orçamento deixou de ser representativo do que de fato vai ser executado, sua aprovação acaba por não merecer a devida atenção, uma vez que o que conta mesmo é a execução orçamentária. (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 35).

A principal manifestação de sua irrelevância é o pouco caso dispensado às leis orçamentárias, que se manifesta de várias maneiras:

1. no padrão de votação das leis orçamentárias;
2. na pouca atenção dispensada pela mídia;
3. no esvaziamento da Comissão Mista de Orçamento (CMO);
4. no desinteresse da população e dos agentes privados. (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 56).

Nesse contexto, a apreciação do modelo impositivo pode representar uma nova etapa nas relações entre Legislativo e Executivo e na valorização do orçamento, com rumos ainda desconhecidos.

4.2.As Emendas Individuais como objeto do modelo impositivo

As programações orçamentárias incluídas pelas emendas individuais foram eleitas na EC nº 86, de 2015, como o objeto do modelo impositivo, justificando-se seu exame de forma mais detida.

A escolha dessa categoria é aparentemente paradoxal. Do ponto de vista regimental, as emendas coletivas é que deveriam, teoricamente, ser consideradas prioritárias¹⁵⁷. Viu-se no item anterior, no entanto, que esse instrumento perdeu força ao longo do tempo e que foram as emendas individuais que acabaram predominando na agenda política. Na verdade, a história da intervenção legislativa no orçamento encontra-se fortemente associada a esse tipo de intervenção. Observe-se que o poder dos partidos na CMO, operacionalizado por meio do colégio de representantes de líderes, mostra-se eficiente na definição dos parâmetros e montantes globais, ou de demandas estruturais. Mas tem pouca ou nenhuma influência nas escolhas feitas pelo parlamentar dentro dos limites disponibilizados para a apresentação das emendas individuais.

As emendas contribuem de forma significativa para as transferências voluntárias a estados e municípios no âmbito dos programas a cargo do governo federal¹⁵⁸. Especificamente

¹⁵⁷ Resolução nº 2, de 1995-CN. Art. 20, parágrafo único: A emenda coletiva e **prioritária** incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise (**grifo nosso**).

¹⁵⁸ De acordo com os dados relativos aos convênios assinados em 2014, de um total de R\$ 5,016 bilhões empenhados, R\$ 3,083 bilhões tiveram como origem emendas (individuais e coletivas), conforme relatório de consolidação de convênios assinados em 2014 por UF, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/siconvWEB/>. Acesso em 08 abr 2015.

quanto às emendas individuais, a Tabela 13 mostra que as mesmas destinam-se de forma preponderante ao atendimento de investimentos municipais¹⁵⁹.

Tabela 13 – PLOA 2014 – Emendas Individuais por Modalidade de Aplicação e GND

(em R\$ milhões)					
Modalidade de Aplicação (MA)	Outras Despesas Correntes (GND 3)	Investimento (GND 4)	Demais	Total	% Total
Transferências a Municípios (40)	593,5	5.066,4		5.659,9	65,0
Transferências a entidades privadas (50)	167,8	593,2		760,9	8,7
Transferências a estados/DF (30)	84,0	454,8		538,7	6,2
Aplicação direta da União (90)	125,0	353,6	2,0	480,6	5,5
A definir durante a execução (99)	232,0	1.024,4		1.256,3	14,4
Demais	0,7	11,5	-	12,2	0,1
Total	1.203,0	7.503,9	2,0	8.708,6	100,0

Fonte: Conof /CD - Boletim de Emendas 2014.

As transferências voluntárias para outros entes, ainda que tenham baixa representatividade se comparadas com as obrigatórias, exercem, no âmbito da federação, um relevante papel supletivo ou compensatório na identificação, seleção e suporte das demandas locais. Do ponto de vista político, funciona como instrumento de coordenação do governo central.

O montante destinado ao atendimento das emendas individuais é fixado no parecer preliminar, proposição que orienta as ações das relatorias no processo legislativo orçamentário. A Tabela 14 seguinte mostra, no período de 1996 a 2013, a evolução da quantidade e do montante destinado às emendas individuais na elaboração da lei orçamentária, comparando-se os montantes com a receita corrente líquida - RCL realizada em cada exercício.

Tabela 14 - Emendas Individuais 1996 - 2013 - quantidade e montante (% RCL)

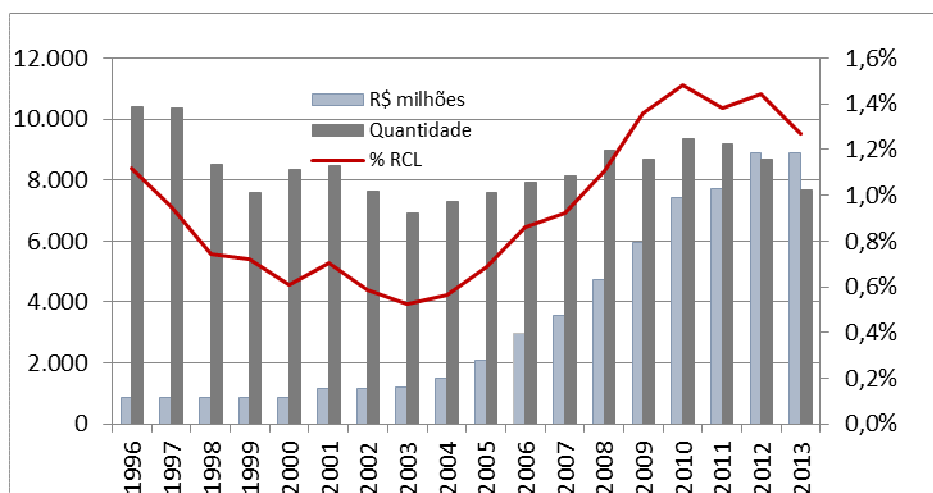
Ano	Emendas Individuais		% RCL	RCL ⁽¹⁾
	Qt	R\$ milhões		
1996	10.403	862,00	1,1%	76.983.000
1997	10.348	845,00	0,9%	89.056.000
1998	8.533	866,00	0,7%	116.134.000
1999	7.572	866,00	0,7%	120.522.000
2000	8.334	880,00	0,6%	145.110.650
2001	8.478	1.178,00	0,7%	167.739.102
2002	7.642	1.178,00	0,6%	201.927.320
2003	6.904	1.185,00	0,5%	224.920.164
2004	7.278	1.483,00	0,6%	264.352.998
2005	7.600	2.079,00	0,7%	303.015.775

¹⁵⁹ Observe-se que parcela das programações com MA “a definir” é também executada em favor dos municípios. E que muitas programações, ainda que executadas pelos estados/DF, acabam beneficiando os respectivos municípios.

Ano	Emendas Individuais		% RCL	RCL ⁽¹⁾
2006	7.943	2.970,00	0,9%	344.731.433
2007	8.151	3.564,00	0,9%	386.681.857
2008	8.998	4.752,00	1,1%	428.563.288
2009	8.690	5.940,00	1,4%	437.200.336
2010	9.365	7.425,00	1,5%	499.866.613
2011	9.193	7.706,00	1,4%	558.706.387
2012	8.682	8.892,50	1,4%	616.933.349
2013	7.694	8.878,00	1,4%	656.094,218

Fonte: Selor/Congresso Nacional; Informações complementares ao PLOA 2000; Obs. (1): RCL: STN /MF; Elab.: Autor.

Ainda que cada parlamentar possa apresentar até 25 emendas, muitos preferem incluir no orçamento programações abrangentes, o que explica a redução recente do nº de emendas. O Gráfico 3 ilustra a evolução da quantidade de emendas individuais, dos montantes em valores nominais e em % da RCL.



Fonte: Selor/CN. Elab. Autor

Gráfico 3 – Evolução das Emendas Individuais (1996-2013)

Em termos nominais, o montante é crescente até 2013. Em termos de percentual da receita corrente líquida, depois de um período de redução - 1996 a 2003 -, a participação das emendas individuais aumenta a partir de 2004, atingindo o pico de 1,5% da RCL em 2010.

Durante a elaboração da lei orçamentária no Congresso Nacional as emendas individuais absorvem preferencialmente o valor da reserva de contingência primária constante do PLOA, equivalente a 1 % da RCL, por determinação da LDO¹⁶⁰.

A Tabela 15 seguinte ilustra a distribuição das emendas individuais por área temática¹⁶¹ e as principais políticas públicas associadas.

Tabela 15 – LOA 2014 - Emendas Individuais – Políticas Públicas Associadas por área

Em R\$ milhões

Área Temática	Nº Emendas	Total	%	Políticas Públicas Associadas
Saúde	3.252	4.478,8	51,4%	Atenção básica e especializada, infraestrutura do SUS - construção e reforma unidades saúde, saneamento peq. mun.
Educação, Cultura, C & T e Esporte	1.409	956,1	11,0%	Infraestrutura educação, apoio universidades, transporte escolar, espaços culturais, bibliotecas, inclusão digital.
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	733	1.299,8	14,9%	Infraestrutura urbana, habitação, mobilidade urbana e transporte coletivo, saneamento básico.
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	628	595,5	6,8%	Fomento ao Setor agropecuário, aquisição de patrulha mecanizada.
Fazenda, Des. e Turismo	398	439,0	5,0%	Infraestrutura turística, eventos, Suframa.
Justiça e Defesa	458	402,6	4,6%	Combate às drogas, policiamento e segurança pública, calha norte.
Integração Nacional e Meio Ambiente	220	272,2	3,1%	Infraestrutura hídrica, defesa civil, agricultura irrigada, recuperação e preservação de bacias hidrográficas.
Trabalho, Assistência e Previdência Social	231	101,5	1,2%	Qualificação profissional de trabalhadores, rede de serviços de proteção social, instalação de unidades do INSS.
Poderes de Estado e Representação	436	157,3	1,8%	Reforma de varas da Justiça, construção de cartórios eleitorais.
Infraestrutura (transporte)	3	5,8	0,1%	Manutenção e conservação de trechos rodoviários.
Total	7.768	8.708,6	100,0%	

Fonte: LOA 2014. Elaboração: Autor.

Afora os projetos estruturantes, as políticas públicas associadas às emendas individuais integram de modo geral o mesmo conjunto de ações e programas temáticos do governo federal, com variações na escala do empreendimento e no critério de localização do gasto. As iniciativas do governo central voltam-se, preferencialmente, para a realização de projetos voltados à agenda presidencial, sendo que os parlamentares miram projetos locais.

Na ausência de critérios objetivos de distribuição das transferências voluntárias, a concentração decisória no Executivo, por si só, não garante distribuição mais justa ou de qualidade superior. Pela ordem de grandeza, o risco da adoção de critérios partidários ou clientelistas em maior escala, considerando-se a repartição dos ministérios entre os partidos da

¹⁶⁰ Art. 13 da Lei nº 12.708, de 2012 – LDO para 2013. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 a, no mínimo, 2% (dois por cento) e 1% (um por cento) da receita corrente líquida, respectivamente, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

¹⁶¹ As áreas temáticas são analisadas pelos relatores setoriais.

coalizão, pode acarretar distorções distributivas maiores se comparado com o efeito da diluição das emendas individuais por milhares de municípios e bases eleitorais.

Como já ressaltado, o Executivo se vale do caráter autorizativo do orçamento, notadamente das transferências voluntárias, o que inclui as emendas, em favor da governabilidade. Em qualquer caso, sejam as transferências voluntárias originadas de emendas ou não, não existe a garantia, do ponto de vista técnico ou legal, acerca da melhor distribuição dos recursos do ponto de vista do atendimento de indicadores socioeconômicos.

Rennó e Pereira Filho (2013) investigaram a distribuição municipal das transferências voluntárias oriundas de emendas orçamentárias de parlamentares e seu impacto sobre indicadores socioeconômicos municipais brasileiros de 1998 a 2010. Verificaram que, apesar do viés e das distorções políticas na distribuição dos recursos, e de alguns custos dissipativos (ineficiências), a melhora de diversos indicadores econômicos e sociais municipais, a exemplo da redução da pobreza e desigualdade e dos incentivos ao desenvolvimento.

Dessa forma, cabe pensar em mecanismos que aumentem a coordenação e planejamento sobre a alocação de tais recursos públicos, ainda mais quando se considera a possibilidade de reforma do orçamento público, tornando as emendas em impositivas (RENNÓ & PEREIRA FILHO, 2013, p. 2)

A menor capacidade de arrecadação¹⁶² dos pequenos municípios é um dos fatores que pode explicar a elevada demanda política por transferências voluntárias, especialmente quanto aos pequenos municípios. Ribeiro (2010, p. 162), ao analisar o tema, salienta a natureza política e aleatória das transferências voluntárias, apesar de sua pouca relevância do ponto de vista financeiro global - menos de 5% da receita orçamentária dos entes da Federação¹⁶³.

Ainda persiste uma grande lacuna quanto ao melhor aproveitamento das emendas individuais como um instrumento de políticas públicas nacionais e redução de desigualdades sociais e regionais. Esse esforço de articulação exige a definição prévia das áreas mais carentes, a população a ser beneficiada pelas políticas públicas e um banco de projetos prioritários. Critérios mais objetivos de elegibilidade e distribuição espacial das transferências voluntárias deveriam ser observados tanto pelo Executivo como pelo Legislativo. No âmbito

¹⁶² Conforme dados do Ministério da Fazenda, em 2012 a carga tributária no Brasil atingiu 35,85% do PIB, sendo apenas 2,07% do PIB são arrecadados pelos municípios (BRASIL, 2013).

¹⁶³ Neste sentido, propõe o fim do personalismo e a descentralização na execução das transferências voluntárias da União.

do processo orçamentário federal, as tentativas nesse sentido ainda se mostram pouco eficazes¹⁶⁴. A regionalização das metas por região macroeconômica do PPA¹⁶⁵ revelou-se igualmente insuficiente para o propósito de definir de forma mais precisa a localização do gasto necessária à redução de desigualdades sociais e regionais.

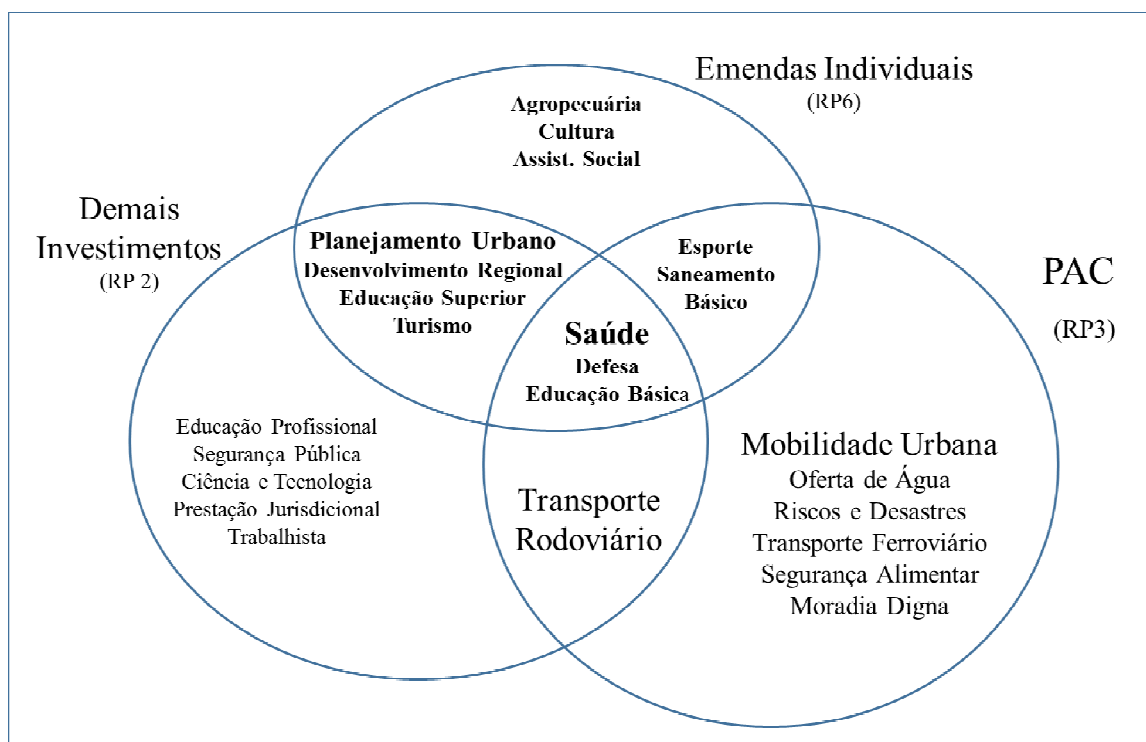
Para mostrar pontos comuns e o potencial de convergência das emendas individuais com o conjunto de investimentos do governo federal, inclusive do PAC, segregaram-se, no **Anexo 2**, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social da LOA 2014, os programas temáticos mais relevantes, do ponto de vista geral e para cada um dos seguintes grupos: Emendas Individuais, PAC e Demais Investimentos. Os investimentos foram ordenados em ordem decrescente de importância relativa em cada um desses grupos, com os devidos posicionamentos.

Para efeito de ilustração, a Figura seguinte mostra o resultado final de uma seleção dos 12 principais programas de cada grupo, circunscritos dentro das respectivas áreas. As áreas de interseção¹⁶⁶ dos círculos mostram os programas comuns e a possibilidade de harmonização do objeto das emendas individuais com o conjunto das políticas públicas do governo federal.

¹⁶⁴O art. 62 da LDO 2014 assim dispõe: “Art. 62. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2014, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação na internet, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, levando em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada”. Quanto às emendas, constam da Resolução nº 1, de 2006-CN, as seguintes disposições: a) a possibilidade do parecer preliminar prever a programação passível de receber emendas individuais (art; 52, II, k); b) a necessidade de que emendas de comissão de caráter genérico contenham, na sua justificativa, “elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional” (art. 44, III).

¹⁶⁵ Regionalização das metas do Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 – Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

¹⁶⁶ De acordo com a Figura mostrada, as áreas de esporte e saneamento básico recebem recursos significativos das emendas individuais e do PAC. Os programas de planejamento urbano, desenvolvimento regional, educação superior e turismo recebem recursos significativos das emendas individuais e das iniciativas exclusivas do governo federal (demais investimentos). Os programas de saúde, defesa e educação básica, por sua vez, recebem recursos dos três grupos.



Fonte: LOA 2014; Elaboração: Autor.

Figura 7 – Investimentos - Programas temáticos mais relevantes – emendas individuais x PAC x demais

Reitera-se ainda, quanto à localização do gasto, a tendência das emendas individuais serem definidas com beneficiário indefinido, o que pode explicar o decréscimo da quantidade de emendas nos últimos anos¹⁶⁷. Durante a execução orçamentária, a programação “estadual” pode ser utilizada para atender quaisquer municípios do estado. A apresentação de emendas com localidade e beneficiário indefinido garante maior flexibilidade ao autor da iniciativa parlamentar, que manifesta um interesse típico de gestor¹⁶⁸. Mas, subtrai transparência ao processo de definição dos recursos públicos.

O interesse por emendas individuais é destacado pelo elevado grau de retorno eleitoral das obras e investimentos locais identificados pela população como resultado da atuação parlamentar (BEZERRA, 1999). Lemos e Ricci (2011) destacam que as demandas clientelísticas nem sempre se dão de forma direta com o eleitor, sendo que a busca por emendas resulta da intermediação política dos prefeitos locais.

¹⁶⁷ O adiamento da definição do beneficiário para a etapa da execução aumenta a flexibilidade quanto à escolha de municípios sem impedimento junto ao CAUC. Além disso, facilita novos arranjos políticos durante a execução.

¹⁶⁸ Na busca de maior transparência, todas as emendas individuais deveriam ter objeto definido, mesmo requisito das emendas de bancada estadual. Para evitar perdas na execução, as emendas somente deveriam beneficiar transferências cujos requisitos técnicos e legais já estivessem devidamente equacionados em um banco de programas e projetos de acesso público e com critérios universais.

Quanto à importância relativa maior das emendas individuais para os municípios menores, pesquisa voltada a capturar as percepções dos gabinetes parlamentares da Câmara dos Deputados, conforme Greggianin(2014), mostrando que, para cerca de 85 % dos respondentes, as emendas individuais têm importância relativa maior para os municípios de pequeno e médio porte (com população até 100 mil habitantes). O elevado percentual indica¹⁶⁹ que essa percepção ocorre inclusive na parcela de gabinetes que não recebem a maioria dos votos nas demais categorias de municípios.

Tabela 16 - Relevância das emendas individuais para os municípios

Categorias de Municípios	Nº Votos	Percentual
Municípios até 100 mil habitantes	145	85 %
Municípios acima de 100 mil habitantes, exceto capitais	11	6 %
Capitais	4	2 %
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: Para qual dos grupos abaixo as emendas individuais têm maior relevância e importância relativa?

A mesma pesquisa indicou que aproximadamente a metade dos gabinetes considera a apresentação e a execução de emendas individuais como sendo a atividade política mais relevante e importante para o mandato parlamentar, como mostra a Tabela 17.

Tabela 17 - Importância das emendas individuais para o mandato parlamentar

ITEM	Nº Votos	Percentual
É considerada a atividade política mais relevante e importante do Gabinete	86	51 %
É considerada uma atividade relevante, mas não é a mais importante	83	49 %
Não sabe / não deseja responder	1	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: Qual a importância da apresentação e da execução das emendas individuais para o mandato parlamentar?

Obtida a isonomia de tratamento na apresentação das emendas individuais, a busca da igualdade política na execução orçamentária e a sua importância na conexão eleitoral é evidenciada por Pereira e Renno:

Contudo, o que importa para o parlamentar ter sucesso na reeleição é conseguir que o Executivo, de fato, implemente suas emendas e projetos locais, e não apenas aprove emendas na lei orçamentária anual, esperando com isso garantir crédito e reconhecimento dos líderes e bases locais. (PEREIRA e RENNO, 2001).

¹⁶⁹ Dados do IBGE e do Tribunal Superior Eleitoral, relativos às eleições parlamentares de 2010, mostram que 36,3 % dos deputados eleitos em 2010 receberam a maior parte dos votos de capitais e municípios maiores que 100 mil habitantes (MARCIANO, 2014).

Como já salientado, a administração pública não revela e muito menos publica os critérios específicos utilizados para o contingenciamento e a liberação das respectivas programações, sejam originárias de emendas ou não. Os decretos de programação orçamentária e financeira apenas fixam limites por órgão, sem detalhar o programa de trabalho atingido pela restrição, o que torna o processo instável e pouco transparente. A liberação para o empenho e o pagamento das emendas individuais em geral é feita sob coordenação da SRI da Presidência da República¹⁷⁰, com o apoio do Sistema de Acompanhamento Legislativo - SIAL¹⁷¹. Esse sistema possibilita o acompanhamento das proposições em tramitação no Congresso Nacional, além de controlar pedidos de indicações e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional ao Poder Executivo.

O modelo autorizativo possibilita a barganha na liberação das emendas em troca de apoio político nos projetos de interesse do Executivo. As distorções na taxa de execução das emendas decorrem de um processo que se inicia no contingenciamento sistemático de todas as emendas e culmina com a liberação seletiva. Os decretos do início de cada exercício evidenciam a relação entre o montante das emendas e o contingenciamento até 2013.

Tabela 18 – Relação entre o montante de emendas e valor inicial do contingenciamento

Item	Em R\$ mil							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Contingenciamento	16.387	19.196	21.269	21.458	36.201	35.015	26.606	30.499
Emendas	14.422	17.065	18.556	22.949	22.577	27.391	23.771	13.300

Fonte: CONOF/CD - Orçamento em Foco. Elab. Própria.

A rigor, portanto, não é o contingenciamento que é discricionário, mas o descontingenciamento, a despeito do art. 9º da LRF ter previsto que, no caso de recomposição de receita, os limites de empenho deveria ser elevados de forma proporcional.

Para ilustrar como as emendas são afetadas pelo contingenciamento toma-se o exemplo do orçamento para 2012¹⁷². O Decreto de programação orçamentária e financeira editado no início do exercício estabeleceu limites de empenho e pagamento da ordem de R\$ 35 bilhões, distribuídos por órgão na forma do **Anexo 2**. O anexo mostra a grande correlação entre os valores contingenciados em cada órgão e o montante das emendas aprovadas, cerca de R\$ 27,4 bilhões.

¹⁷⁰ Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹⁷¹ Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003.

¹⁷² Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012.

4.3. Execução das emendas – problemas e metodologia

Levantou-se a hipótese de que a atribuição da natureza meramente autorizativa à lei orçamentária permite a seleção política pelo Executivo das emendas a serem executadas. Para essa verificação utilizar-se-á como indicador a taxa de execução das programações aprovadas tendo como base a razão entre os respectivos valores empenhados e autorizados. Pretende-se examinar se a execução orçamentária das programações incluídas por emendas individuais ocorre de forma imparcial e neutra em relação à origem partidária do autor da iniciativa, ou se existem indícios de uso político na liberação de verbas.

Quanto aos métodos disponíveis para verificação da taxa de execução das emendas, a maior parte dos estudos até o momento tem sido realizada com base nas informações extraídas do SIAFI. Parte-se da premissa de que a execução do respectivo programa de trabalho incluído pela emenda vincula-se ao pleito político do autor da iniciativa.

Ocorre que, na formação da LOA, todas as programações com a mesma classificação e mesmo subtítulo são adensadas em um único programa de trabalho. Isso dificulta a análise conclusiva acerca do beneficiário político específico do repasse quando da execução da classificação consolidada. Ademais, as programações orçamentárias podem ser alteradas pelos créditos adicionais¹⁷³. Ressalte-se ainda que o órgão executor, com algumas exceções¹⁷⁴, não registra no SIAFI se a programação executada está relacionada com determinada emenda.

A verificação da taxa de execução das emendas no SIAFI é possível apenas quando ocorre uma relação única e exclusiva (biunívoca) que vincule a programação executada no SIAFI e o autor da iniciativa. O autor da iniciativa pode ser o Poder Executivo (projeto de lei) ou, no âmbito do Legislativo, parlamentar ou órgão colegiado (emendas coletivas). Na Figura 8 essa situação é refletida, quanto às emendas, na hipótese 2, programação incluída por uma única emenda. Nesse caso, a verificação da execução orçamentária e financeira no SIAFI da programação “y”, atende, teoricamente, ao interesse político do autor da emenda 1¹⁷⁵.

¹⁷³ Aprovados em projeto de lei, ou abertos por decreto (autorizados no texto da lei), ou ainda por meio de medida provisória (crédito extraordinário). Os créditos podem aumentar ou reduzir dotações da LOA.

¹⁷⁴ Ainda assim, mesmo antes do SICONV, alguns poucos órgãos, a exemplo do Ministério da Saúde, incluem no campo “observação” da nota de empenho, informação acerca do número da emenda atendida. No entanto, pelo fato de não constar em campo específico, a consulta não pode ser sistematizada, o que dificulta as pesquisas.

¹⁷⁵ Observe-se que, mesmo nesse caso, nada impede que o órgão de execução atenda interesse político diverso ou que atribua créditos a outro ator político.

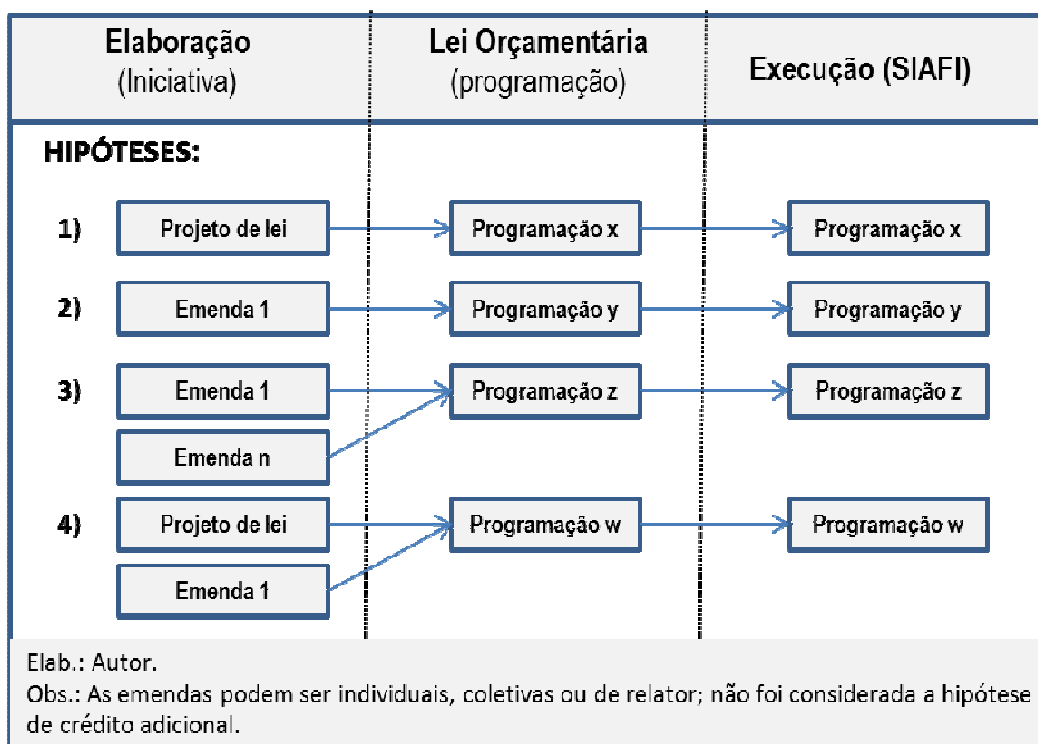


Figura 8 – Execução Orçamentária e Financeira das Emendas no SIAFI – hipóteses

Porém, nas hipóteses 3 e 4, onde se misturam proposições (projeto de lei e emendas) na mesma programação, a mera verificação da execução da programação “z” ou “w” não permite, por si só, concluir se o autor da emenda foi beneficiado. Portanto, os estudos de execução de emendas por autor, com base no SIAFI/STN, limitam-se ao universo limitado das programações do tipo “y” (hipótese 2, que apresenta uma relação biunívoca entre iniciativa e programação).

No entanto, os dados do SIAFI/STN são adicionalmente válidos para tirar conclusões sobre a execução agregada de um conjunto de programações formadas exclusivamente por emendas, sem distinção de autor parlamentar ou partido específico, o que inclui o conjunto das programações do tipo “y” e “z”¹⁷⁶. Utilizou-se esse método para avaliar as taxas de execução do grupo das emendas individuais e do grupo de emendas coletivas, como indicado na Tabela 19 a seguir. Essas programações, denominadas de exclusivas, como indicado na coluna (b) da Tabela, tem elevada representatividade em relação ao total aprovado na LOA (a).

¹⁷⁶ As avaliações das taxas de execução de emendas com base no conjunto de programações desse tipo têm sido utilizadas, no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, como uma forma de avaliar a execução do montante de emendas individuais e coletivas. Vide, a propósito, o Boletim de Emendas Parlamentares - Execução Orçamentária e Financeira. (BRASIL...2014)

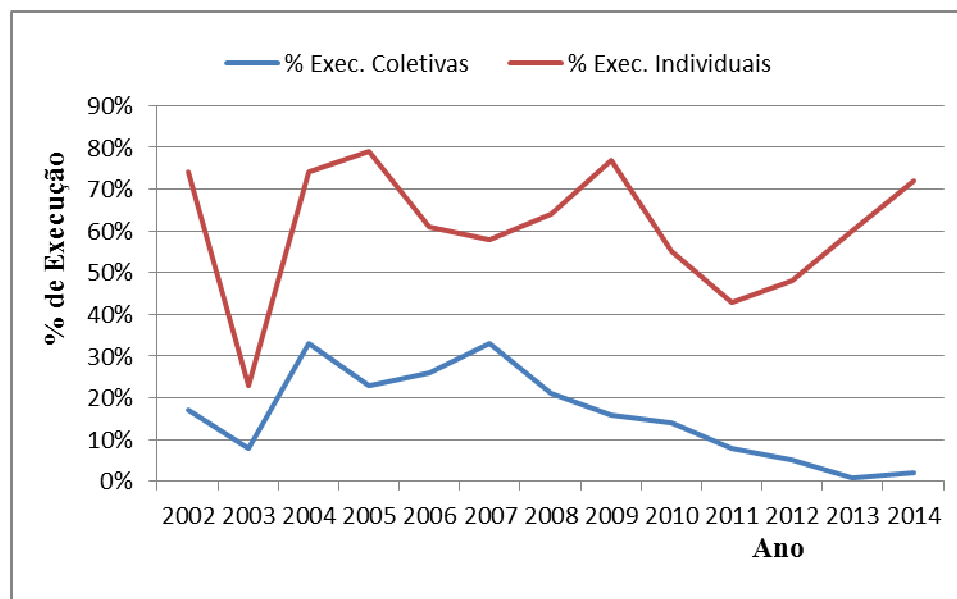
O percentual médio de execução é aferido com base no montante empenhado do conjunto de programações geradas exclusivamente por emendas, sejam coletivas ou individuais.

Tabela 19 - LOA 2002-2012 - Taxas médias de execução das emendas coletivas e individuais

Ano	Coletivas				Individuais			
	Total LOA	Exclusivas	Empenhado	% (c/b)	Total LOA	Exclusivas	Empenhado	% (c/b)
	(a)	(b)	(c)		(a)	(b)	(c)	
2002	6,6	3,8	1,2	17%	1,2	1	0,8	74%
2003	7,6	4,4	0,6	8%	1,2	1,1	0,2	23%
2004	4,6	3,2	1,5	33%	1,5	1,3	0,9	74%
2005	7,7	4,7	1,8	23%	2,1	1,6	1,3	79%
2006	7,8	4,3	2	26%	3	2,4	1,4	61%
2007	11,7	6,7	3,8	33%	3,5	3	1,8	58%
2008	11,3	8,2	2,3	21%	4,7	4,4	2,8	64%
2009	13,3	8,4	2,1	16%	5,9	5,3	4,1	77%
2010	14,7	10	2	14%	7,4	6,7	3,7	55%
2011	13,1	9,2	1,1	8%	7,7	7	3	43%
2012	14,6	10,8	0,8	5%	8,9	8,3	4	48%
2013	12,3	10,4	0,1	1%	9,8	8,5	5,1	60%
2014	9,3	8,01	0,2	2%	9,3	8,2	5,9	72%

Fonte: Selor / CN. CAMBRAIA (2014). Orçamento em Foco. Câmara dos Deputados. Elab. Própria

Observe-se a grande representatividade na LOA de programações (subtítulos) formadas apenas por emendas. Os percentuais refletem a taxa média de execução (valor empenhado) de emendas de todos os autores e partidos. Os percentuais de execução das emendas coletivas são baixos e decrescentes, o que confirma a perda de importância dessa modalidade. Os valores empenhados e a taxa de execução das emendas individuais são maiores do que aqueles das emendas coletivas, ainda que decrescentes a partir de 2009, mantendo-se na faixa de 50 % até 2012, e aumentando a partir de 2013.



Fonte: Selor / CN. CAMBRAIA (2014). Orçamento em Foco. Câmara dos Deputados. Elab. Própria

Gráfico 4 - Taxas Médias de Execução – Emendas coletivas x individuais

Os dados revelam que a tendência de redução das taxas de execução orçamentária das emendas coletivas é mais pronunciada e antecede a queda das emendas individuais. Quanto às individuais, a redução se manifesta a partir de 2010. Em 2012, por exemplo, anterior à aprovação das disposições do orçamento impositivo (LDO 2014), foram apresentadas emendas individuais¹⁷⁷ no montante de R\$ 8,9 bilhões, dos quais R\$ 8,3 bilhões correspondem às programações exclusivas. Como se viu, desse conjunto, cerca de R\$ 4 bilhões foram empenhados, o que reflete uma taxa média de execução de todas as emendas individuais de 48 %¹⁷⁸.

Como se viu, a verificação da execução por autor ou partido somente é possível dentro do universo das emendas que geraram programações que, além de exclusivas, são específicas. Na metodologia apresentada anteriormente tratam-se apenas das programações do tipo y (hipótese 2 da Figura 8), uma amostra bastante menor, de aproximadamente ¼ das emendas, cerca de R\$ 2,2 bilhões em 2012. Desta amostra verifica-se um valor total empenhado de R\$ 867 milhões, como indicado na coluna “d” da Tabela 20¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Um total de 8.729 emendas individuais

¹⁷⁸ Inclui programações genéricas ou com beneficiário identificado, transferências voluntárias e para entidades privadas, transferências fundo a fundo e aplicações diretas da União.

¹⁷⁹ Observe-se que percentual médio de execução das emendas exclusivas e específicas é 40 %, inferior ao percentual geral de 48 % antes identificado. A diferença pode ser explicada pela menor taxa de aproveitamento de programações específicas, uma vez que não permitem a troca do beneficiário em caso de impedimento do ente ou entidade no recebimento da transferência.

Os dados mostrados na Tabela indicam um percentual médio empenhado por parlamentar de oposição - para fins desse trabalho considerados como integrantes do PSDB, DEM, PPS e PSOL - de cerca de 25 %, enquanto que o percentual médio de empenho dos parlamentares dos demais partidos é de 43 %. A aplicação desses percentuais médios nos montantes gerais por partido e grupo de partidos indica uma estimativa de empenho médio de R\$ 3,7 milhões para a oposição, e de R\$ 6,5 milhões para os parlamentares dos demais partidos, uma diferença estimada de R\$ 2,8 milhões entre os dois grupos.

Tabela 20- LOA 2012 - Emendas Individuais – Estimativa da Execução Média por Partido

Partido	Em R\$ mil					
	Montante Emendas (a)	Nº Parl (b)	Prog. Específicas (c)	Empenho (d)	% Médio Execução e = % (d/c)	Média Estimada f = (e)(a)/b
PSDB	885.000	59	237.258	51.571	22%	
DEM	495.000	33	96.231	29.162	30%	
PPS	120.000	8	43.320	14.992	35%	
PSOL	75.000	5	20.690	2.876	14%	
<i>Subtotal Oposição</i>	<i>1.575.000</i>	<i>105</i>	<i>397.499</i>	<i>98.601</i>	<i>25%</i>	<i>3.721</i>
PT.	1.500.000	100	340.190	149.714	44%	
PMDB	1.455.000	97	329.730	138.296	42%	
PR.	689.900	46	156.660	54.379	35%	
PP.	674.850	45	136.120	92.900	68%	
PSD.	615.000	41	124.680	38.319	31%	
PSB	509.000	34	173.053	71.466	41%	
PDT	477.500	32	159.828	60.175	38%	
PTB	375.000	25	93.884	56.983	61%	
PSC	255.000	17	70.110	28.347	40%	
PC do B	240.000	16	63.390	33.490	53%	
PV	195.000	13	51.660	14.531	28%	
PRB	164.900	11	28.690	14.760	51%	
Demais	165.000	11	51.900	15.046	29%	
<i>Subtotal Demais Partidos</i>	<i>7.316.150</i>	<i>488</i>	<i>1.779.894</i>	<i>768.408</i>	<i>43%</i>	<i>6.472</i>
Total Geral	8.891.150	593	2.177.393	867.009	40%	5.970

Fonte: SIAFI/STN - LOA 2012; Elab. Autor

Ainda em relação às dificuldades metodológicas no acompanhamento da execução de emendas, saliente-se que tais programações podem ser executadas para viabilizar interesses políticos diversos daqueles pretendidos pelo seu autor no processo legislativo, especialmente quando o objeto ou a localização são genéricos¹⁸⁰. Nada garante que a execução da programação incluída pela emenda, nos anos seguintes, continue representando o pleito político de seu autor quando da elaboração do orçamento. A análise também não considera o

¹⁸⁰ Esse aspecto foi debatido na CPI das Sanguessugas em 2006, que verificou o superfaturamento na compra de ambulâncias com base em verbas incluídas no orçamento por parlamentares ou manipuladas diretamente pelos órgãos de execução do Ministério da Saúde.

efeito de eventuais créditos adicionais. O tempo relativamente grande entre a inclusão de uma emenda e sua efetiva execução aumenta a probabilidade de distorções desse tipo de análise.

Em face das limitações do uso da metodologia do SIAFI para avaliar a execução de emendas individuais por autor, e para tentar aumentar a precisão nas inferências sobre as taxas de execução, esse trabalho valeu-se, de forma subsidiária, das informações obtidas junto ao SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, método abordado no item seguinte.

4.4. Uso político da execução das Emendas Individuais

O SICONV é um sistema informatizado da administração pública federal que registra os repasses de recursos para outros entes da federação ou para entidades privadas instrumentalizados por meio de convênios e congêneres (BRASIL, 2012). O sistema permite que órgãos convenientes-proponentes (entes e entidades beneficiários) cadastrem e que órgãos concedentes gerenciem as respectivas propostas¹⁸¹.

A recepção e o cadastramento de propostas de convênios no sistema são direcionados para campos específicos: a) proposta voluntária: propostas para programas de trabalho, aberta a quaisquer entes e entidades, sem vinculação com proponente específico; b) proposta voltada ao atendimento de proponente específico, definido previamente pelo concedente; c) proposta voltada a proponente específico, definido por meio de emenda parlamentar. Nos dois últimos casos, o município ou entidade beneficiária (identificado pelo CNPJ do proponente) é definido *a priori*, ou seja, o acesso ao sistema é direcionado previamente aos beneficiários indicados.

O processo de escolha política dos beneficiários finais das emendas é relativamente complexo, envolve vários atores e não segue sistemática única. Os limites de empenho e pagamento das emendas são objeto de negociações políticas distintas. Durante o exercício financeiro, parlamentares atuam nas duas etapas: garantia de empenho das emendas do orçamento vigente, o que possibilita o respectivo pagamento ou a sua inscrição em restos a pagar no final do exercício; e, viabilização do pagamento dos respectivos convênios, o que pode ocorrer vários exercícios depois de sua inclusão no orçamento. O modelo autorizativo

¹⁸¹ Nos termos do art. 5º da LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013): Art. 5º. Para efeito desta Lei, entende-se por: (...) IV - concedente, o órgão ou a entidade da administração pública federal direta ou indireta responsável pela transferência de recursos financeiros, inclusive os decorrentes de descentralização de créditos orçamentários;

V - conveniente, o órgão ou a entidade da administração pública federal direta ou indireta dos governos federal, estaduais, municipais ou do Distrito Federal e as entidades privadas, com os quais a administração pública federal pactua a execução de ações com transferência de recursos financeiros.

permite deixar de empenhar programações aprovadas; e, ainda que empenhadas, deixar de promover a devida execução física e financeira, ainda que isso seja menos comum.

Fechados os acordos e definidos os limites pelo Executivo, os parlamentares enviam, através de suas lideranças, a lista de prioridades com a relação contendo das emendas e beneficiários, como ilustrado na Figura 9. A listagem é acompanhada do número da emenda e da indicação do CNPJ do beneficiário (proponente), lembrando-se que, em geral, as programações na lei orçamentária têm baixa especificidade. A SRI/PR organiza e gere as demandas políticas, orientando a atividade dos órgãos concedentes.

A existência de registros no SICONV do beneficiário do convênio possibilita estudos mais detalhados sobre a execução das emendas do ponto de vista das preferências de seus atores.

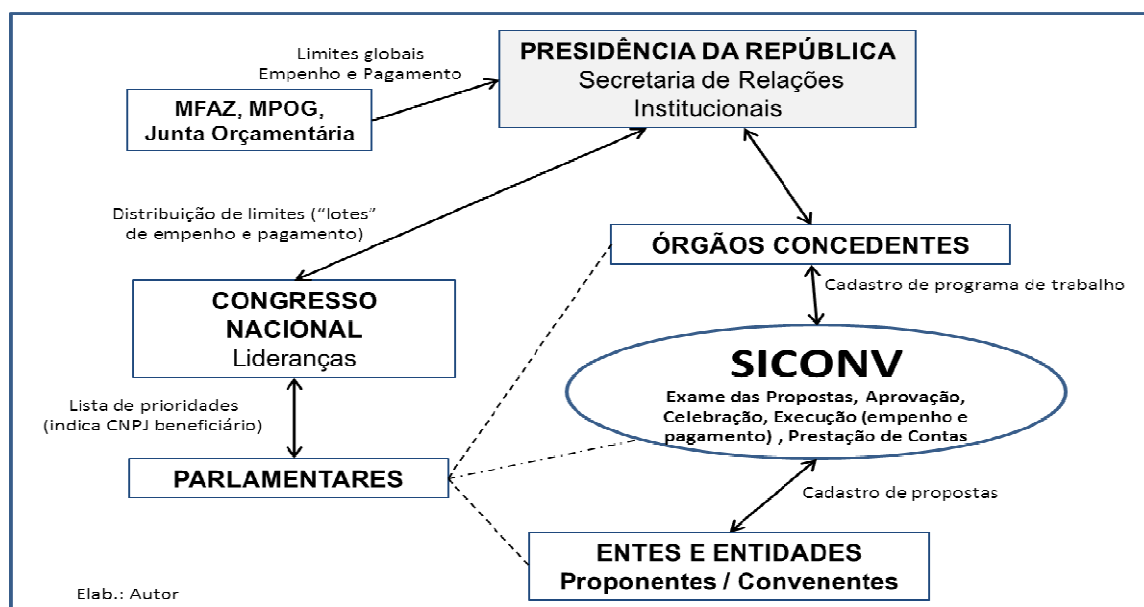


Figura 9 – Execução de Emendas - processo decisório

Em suma, o cadastramento no SICONV mostra três tipos de beneficiários: voluntário, específico e emenda parlamentar. Nesse último caso, identifica-se o número e a parcela orçamentária da emenda vinculada e direcionada para o convênio, conhecida como o valor de repasse da emenda. O órgão concedente, quando do cadastramento do programa de trabalho, assinala se as dotações orçamentárias decorrem de emenda parlamentar ou de outras programações do projeto de lei orçamentária (repasse voluntário¹⁸²).

¹⁸² Tais recursos são às vezes denominados de “extra orçamentários”. Na verdade, trata-se de programações genéricas, de âmbito nacional, incluídas no projeto e mantidas na lei orçamentária, e que podem ser utilizadas como fonte para a realização de convênios em qualquer localidade.

O fato da indicação do beneficiário da emenda no SICONV se dar em um momento mais próximo da execução aumenta a garantia de conexão entre o repasse no SICONV e o atendimento das preferências políticas do parlamentar. Como desvantagem, o SICONV não contempla diversas transferências realizadas no procedimento fundo a fundo e que dispensam a realização de convênios, como ocorre na área de saúde, educação e assistência social¹⁸³. Mesmo nessas áreas, no entanto, é possível acompanhar a execução, dentre outras, das transferências destinadas a entidades privadas instrumentalizadas por convênios.

Uma programação aprovada na lei orçamentária pode gerar mais de um convênio. De outra parte, um mesmo convênio pode receber recursos de várias iniciativas - projeto de lei ou emendas – combinadas ou não entre si, como ilustrado na Figura 10. Dotações do projeto de lei ou de uma determinada emenda podem prover recursos para o atendimento de um ou mais convênios. Nesse trabalho utilizamos os dados do SICONV relativos ao exercício de 2012. Foram encontrados 5.082 convênios relacionados a um total de 2.109 emendas¹⁸⁴, uma média de 2,4 convênios por emenda.

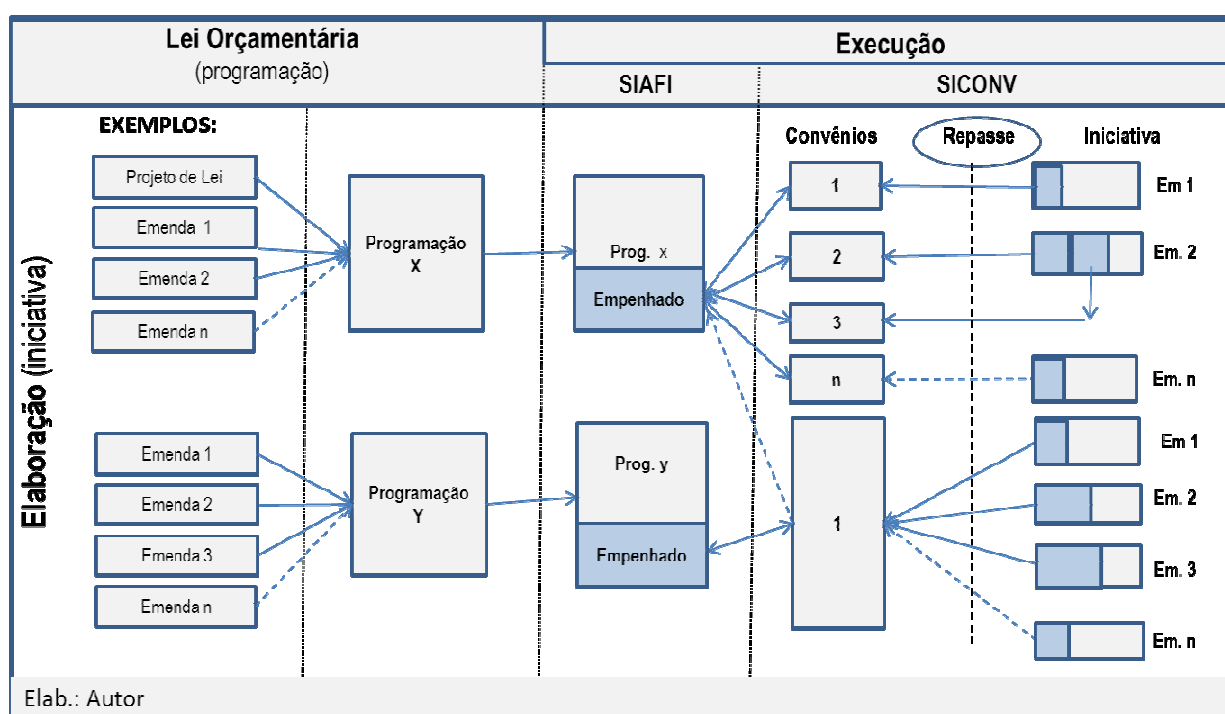
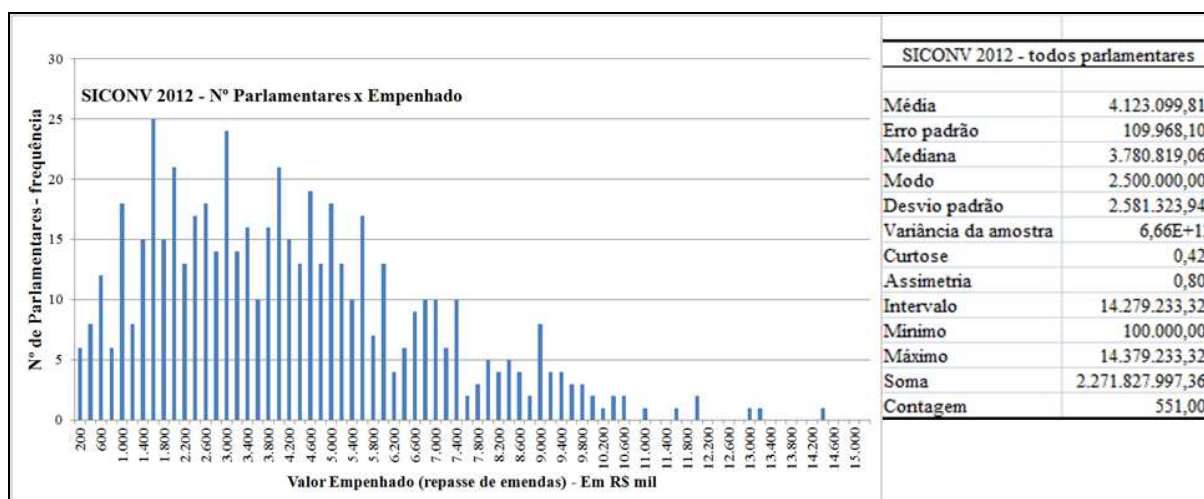


Figura 10 – Execução Orçamentária das Emendas no SICONV

¹⁸³ Também não estão contemplados no SICONV as chamadas “transferências obrigatórias” que ocorrem no âmbito do PAC.

¹⁸⁴ As emendas que tiveram valor empenhado (convênios de 2012) foram apresentadas pelos 544 parlamentares (emendas individuais), 10 bancadas estaduais e 3 Comissões.

Os dados do SICONV 2012 indicam um montante de R\$ 2,27 bilhões de valor *empenhado*, mais representativo, portanto, daquele obtido com o uso do método do SIAFI (programações exclusivas e específicas – R\$ 867 milhões). O Gráfico 5 seguinte mostra a distribuição por faixa de valor empenhado relativo aos 551 parlamentares que tiveram alguma de suas emendas executadas (empenho) no sistema. A média de atendimento por parlamentar é de R\$ 4,1 milhões. O elevado desvio padrão (cerca de R\$ 2,6 milhões) mostra dispersão dos valores empenhados por autor.



Fonte: SICONV 2012. Elaboração.: Autor (ferramenta excell/dados/análise de dados).

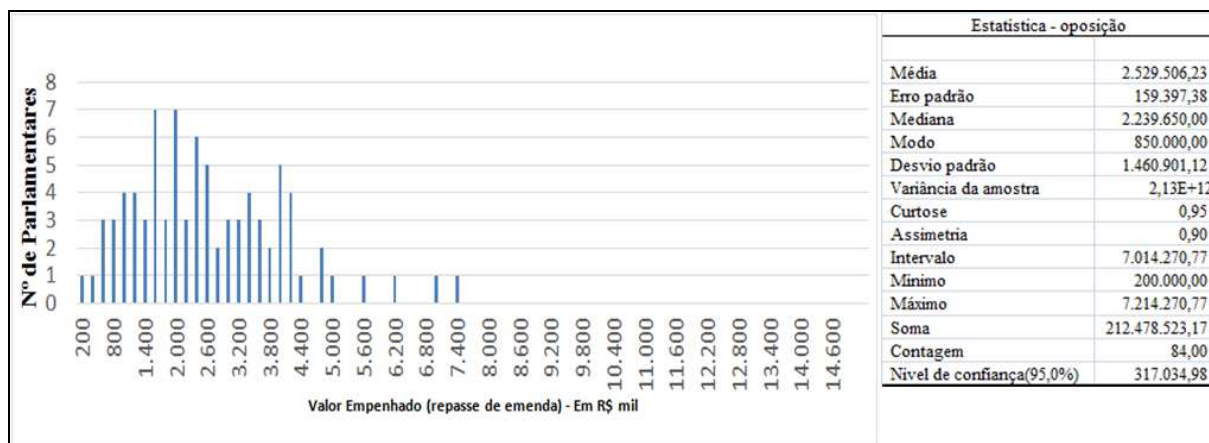
Gráfico 5 – SICONV 2012 – Emendas Individuais - N° de parlamentares x Empenhado

Para mostrar o uso político da execução das emendas, dividimos os parlamentares em dois grupos de partidos: a) oposição (PSDB, DEM, PPS e PSOL); e, b) demais partidos. Foram elaboradas as curvas de frequências¹⁸⁵ e o levantamento das estatísticas básicas.

Conforme mostrado no Gráfico 6, no grupo de 84 parlamentares pertencentes aos partidos da oposição e com execução de emendas no SICONV 2012, a média de valor empenhado (repasses) é de R\$ 2,5 milhões¹⁸⁶. Alguns poucos parlamentares da oposição conseguem empenhar valores superiores à média dos parlamentares.

¹⁸⁵ Utilizou-se como ferramenta de pesquisa as estatísticas de dados do excell.

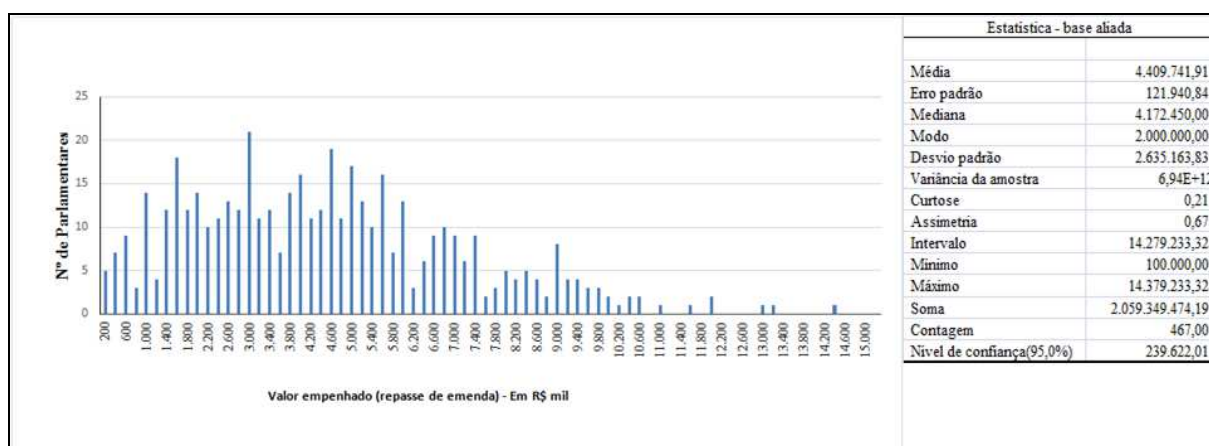
¹⁸⁶ O coeficiente de curtose elevado revela achatamento da distribuição (platicúrtica). A assimetria é positiva, com cauda à direita.



Fonte: SICONV 2012. Elaboração.: Autor (ferramenta excell/dados/análise de dados).

Gráfico 6 - SICONV 2012 - Empenhado - Grupo de Partidos de Oposição

O Gráfico 7 mostra as estatísticas relacionadas ao conjunto de partidos que compõe a base aliada, assim considerados aqueles pertencentes a partidos diferentes do grupo de oposição. A média de valor empenhado atinge cerca de R\$ 4,4 milhões por parlamentar, sensivelmente superior, portanto, à dos parlamentares do grupo de partidos da oposição (R\$ 2,5 milhões por parlamentar). Infere-se, portanto, que em 2012, um parlamentar do grupo oposição recebeu em média 57 % do valor empenhado por parlamentar do grupo da base aliada, diferença de cerca de 1,9 milhões¹⁸⁷.



Fonte: SICONV 2012. Elaboração.: Autor (ferramenta excell/dados/análise de dados).

Gráfico 7 – SICONV 2012 – Valor Empenhado – Partidos da Base

Esses dados são coerentes com aqueles inferidos a partir do SIAFI com a parcela das programações exclusivas e específicas, observando-se que os valores do SICONV são menores porque não contemplam transferências fundo a fundo (saúde, educação e assistência

¹⁸⁷ Salientamos essa conclusão referem-se apenas às emendas registradas no SICONV. Podem ocorrer variações individuais se levarmos em conta as emendas da área da saúde e educação cuja transferência não depende do SICONV.

social). A Tabela 17 mostra, com base na execução das programações exclusivas do SIAFI, uma *estimativa (projeção)* de R\$ 3,72 milhões de empenho para parlamentares de oposição e de R\$ 6,47 milhões para os demais, uma diferença média de cerca de R\$ 2,75 milhões por parlamentar.

Quadro 8 - Execução de Emendas Individuais 2012 – Método SIAFI x SICONV

Item	Método SIAFI	Método SICONV	Obs.
Avaliação da Taxa de Execução por partido e autor			
Amostra disponível	Programações exclusivas e específicas, no montante de R\$ 2,2 bilhões	Emendas individuais executadas mediante convênio (5.082 convênios relacionados a 2.109 emendas)	
Valor Empenhado total da amostra	R\$ 867 milhões	R\$ 2,5 bilhões	
Valor médio por parlamentar	R\$ 5,97 milhões Estimado com base na taxa média de execução na amostra	Verificado R\$ 4,12 milhões Não inclui emendas executadas fora do SICONV	
Grupo Oposição Média por parlamentar	R\$ 3,72 milhões Estimado com base na taxa média de execução na amostra (25 %)	R\$ 2,53 milhões	Considerados os partidos PSDB, DEM, PPS e PSOL
Grupo Demais - Média por parlamentar	R\$ 6,47 milhões Estimado com base na taxa média de execução da amostra (43 %)	R\$ 4,41 milhões Verificado (não inclui emendas executadas fora do SICONV)	Considerados os demais partidos
Diferença	R\$ 2,75 milhões	R\$ 1,88 milhões (não inclui execução de emendas fora do SICONV)	

Fonte: SIAFI e SICONV. Elaboração Autor.

O importante a destacar é que as diferenças entre as médias de atendimento por parlamentar dos partidos de oposição em relação aos demais são significativas¹⁸⁸ nos dois métodos.

Aplicou-se um teste de hipótese estatística para verificar, a partir dos dados do SICONV, se as diferenças entre os valores empenhados para cada grupo de parlamentares decorrem do acaso ou não, considerando-se que as médias e variâncias populacionais são diferentes.

O teste estatístico t independente¹⁸⁹ leva a rejeição¹⁹⁰ da hipótese nula. A hipótese nula é a de que as duas amostras têm médias iguais, ou seja, a hipótese testada é a de que não

¹⁸⁸ Em entrevistas foi informada a hipótese, ressalvadas uma série de situações individuais, a exemplo da ocupação de cargos relevantes no processo político decisório, de que haveria uma política de governo, ainda que não declarada, de restringir a liberação de emendas individuais para parlamentares da oposição a um montante equivalente à metade do atendimento individual dos demais parlamentares (GREGGIANIN, 2014).

existe diferença estatística relevante entre valor empenhado das emendas dos parlamentares da oposição em relação aos demais, como ilustrado no Gráfico 8. Rejeitada a hipótese nula, conclui-se que a diferença entre as médias é estatisticamente relevante.

Confirma-se, com pequena probabilidade estatística de erro, o que já é do senso comum, a relação entre o apoio político e a maior liberação (empenho) de emendas individuais.

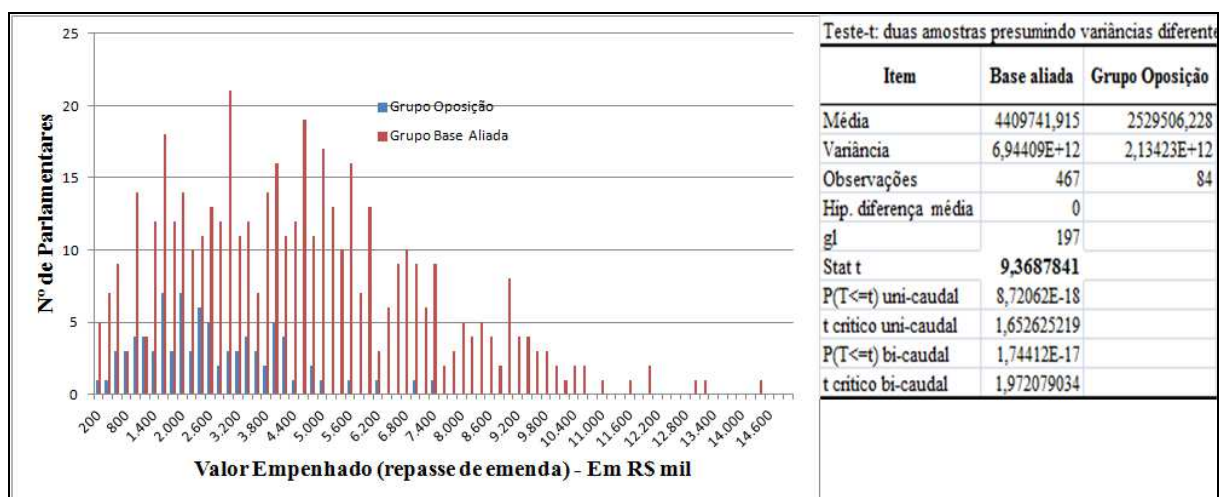


Gráfico 8 – SICONV 2012 – Comparativo do Valor Empenhado

Observe-se que o estudo não considera que parlamentares de qualquer partido podem estar sendo atendidos também por meio de programações incluídas por emendas coletivas ou com base em programações do próprio Executivo (repassado voluntário).

As análises evidenciam, com base nas premissas apresentadas, o tratamento diferenciado na execução de emendas individuais de parlamentares de oposição. Confirmam o fator político na liberação das emendas, ao menos em relação aos partidos, o que já é do senso comum. Figueiredo e Limongi (2008) concluíram que o atendimento das emendas individuais dependia de critérios partidários e gerais.

A falta de isonomia na distribuição de verbas pode causar desequilíbrio no campo eleitoral, porque tem potencial de produzir efeitos concretos e específicos junto às bases. As LDOs¹⁹¹ reiteradamente veiculam diretriz quanto à execução dos orçamentos, como segue:

Art. 118. “A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade,

¹⁸⁹ O teste é bicaudal quando o objetivo é testar se as médias são iguais ou diferentes, sem fixar qual delas seria maior ou menor.

¹⁹⁰ O critério de rejeição da hipótese nula (a hipótese de que as médias são iguais) se dá quando o valor absoluto de “stat t” é maior do que o valor absoluto de t crítico.

¹⁹¹ Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012).

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”. (BRASIL, 2012)

Adicionalmente, para fins deste trabalho, efetuou-se em 2013, durante a apreciação das proposições do orçamento impositivo, pesquisa de opinião para capturar a percepção dos chefes de gabinetes e servidores especializados da Câmara dos Deputados (GREGGIANIN, 2014) quanto ao tema. Ao se indagar se a probabilidade de maior sucesso na liberação de verbas depende mais da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda, ou da capacidade do gabinete de resolver questões técnica e entraves burocráticos, o **critério político e a ocupação de cargos de relevância** foi considerado como a principal causa de sucesso na liberação das verbas para a maioria (60 % dos respondentes). De outra parte, para 35 % dos respondentes, a capacidade do gabinete resolver questões técnicas e entraves burocráticos é o fator mais relevante.

Tabela 21 - Liberação de verbas – fator político x entraves burocráticos

ITEM	Nº Votos	Percentual
Da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda	102	60%
Da capacidade do gabinete de resolver questões técnica e entraves burocráticos	60	35%
Não sabe / não deseja responder	8	5 %
Total	170	100 %

Pergunta: A probabilidade de maior sucesso na liberação de verbas depende principalmente:

Fonte: GREGGIANIN, 2014

Os dados, portanto, confirmam de que o modelo autorizativo permitiu o uso discricionário e político na execução das emendas individuais.

O controle político do Executivo na execução das emendas foi um dos aspectos mais criticados por parlamentares na apreciação do orçamento impositivo. No capítulo seguinte examinaremos, a partir do quadro atual e das especificidades das proposições do orçamento impositivo aprovadas pelo Legislativo, as perspectivas do novo modelo e a necessidade de aperfeiçoamento das instituições.

5. PERSPECTIVAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

5.1. Considerações Iniciais

No dia 10/02/2015 a Câmara dos Deputados aprovou, com larga margem de votos¹⁹², a Emenda Constitucional nº 86, de 2015¹⁹³, incluindo novas disposições nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal e determinando a obrigatoriedade de execução de programações orçamentárias incluídas por emendas individuais. Os textos das LDOs 2014 e 2015 já absorviam boa parcela das alterações. O **Anexo III** apresenta um comparativo entre as disposições da EC nº 86, de 2015 e a LDO 2015.

O amplo descontentamento contra a baixa execução das emendas aliado ao sentimento de rejeição à dependência política do modelo autorizativo constituíram importantes ingredientes no processo político que levou à aprovação do orçamento impositivo. Esse capítulo examinará cada uma de suas disposições e discutirá, com base nas conclusões dos capítulos anteriores, desdobramentos e perspectivas do novo modelo.

A eliminação da necessidade de barganha na execução das emendas pode ter repercussões relevantes no jogo de trocas dentro da coalizão Executivo e Legislativo.

De acordo com Figueiredo (2008), a liberação das emendas, desde há muito tempo, representa importante mecanismo de obtenção de disciplina e apoio parlamentar.

Coube ao presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Henrique Alves (PMDB/RN), durante a apreciação da PEC nº 565, de 2006, o papel de principal protagonista político do debate que levou à aprovação do orçamento impositivo¹⁹⁴. As disposições básicas da PEC foram remetidas para a LDO 2014, e aperfeiçoadas nas LDOs seguintes.

¹⁹² A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 358-B de 2013, foi aprovada, em 10/02/2015 em segundo turno, por 452 votos a favor e 18 contrários, com apenas uma abstenção. A aprovação de proposta de emenda constitucional depende da aprovação de, pelo menos, três quintos dos votos dos respectivos membros (CF, art. 62).

¹⁹³ Apresentada e aprovada originariamente pelo Senado Federal, na forma da PEC nº 22, de 2000, a PEC do orçamento impositivo sofreu uma série de alterações na Câmara dos Deputados, na forma da PEC nº 565-A, de 2006. Retornou ao Senado, onde foi sido aprovada com novas mudanças (PEC nº 22-A). Retornou à Câmara dos Deputados na forma da PEC nº 353, de 2013. Na CCJC da Câmara houve um desdobramento dessa PEC em duas, uma tratando do orçamento impositivo (art. 165 e 166) e outra do mínimo constitucional da saúde (art. 198), surgindo respectivamente as PECs 358 e 359. Ainda na Câmara, com um requerimento de apensação dessas duas PECs, voltou-se à versão aglutinada do texto, sob o nº 358-B (GREGGIANIN & DA SILVA, 2015).

¹⁹⁴ Os parlamentares desde há muitos anos se queixavam da baixa execução das emendas individuais, mas nunca conseguiram uma liderança capaz de mobilizar a Casa em torno do tema. Nas LDOs já haviam sido feitas tentativas, sem sucesso, de vedar o contingenciamento das emendas individuais.

A PEC original do Senado (PEC nº 22, de 2000) era mais abrangente do que a aprovada na Câmara, na medida em que tornava obrigatória a execução de toda a programação constante da lei orçamentária. A execução obrigatória somente poderia ser afastada se o Presidente da República viesse a solicitar ao Congresso Nacional cancelamento ou contingenciamento da despesa fixada na lei orçamentária, com as devidas justificações. Também eram previstas exceções para os casos de calamidades e insuficiência de receitas. Atribuía-se prazo determinado para o Congresso Nacional apreciar a solicitação, sob pena de ser considerada aprovada.

A versão aprovada na Câmara (PEC nº 565, de 2006), mantida basicamente nas versões aprovadas posteriores, promoveu uma inflexão na abrangência da PEC original do Senado. Foi tornado cogente apenas a execução das programações incluídas por emendas individuais, limitadas inicialmente a 1 % da receita corrente líquida – RCL, limite ampliado depois para 1,2% da RCL. A mudança de foco, de uma regra geral para um modelo limitado à programação das emendas individuais, surpreendeu. De fato, o problema da baixa execução orçamentária não é apenas dessa parcela, mas de todo o orçamento público, como visto nos capítulos iniciais. A disciplina da execução voltada apenas para a parcela das emendas individuais parece incompreensível, diante das críticas que a sociedade faz da peça orçamentária, incapaz de representar um instrumento mais amplo de formulação de políticas públicas.

Os protestos contra a PEC revelaram o sentimento de desconfiança das emendas individuais como instrumento de ação legislativa. Adicionalmente às críticas contra o reducionismo da proposta, presente o risco da EC nº 86, de 2015 afastar ainda mais o Legislativo na definição dos aspectos relevantes do orçamento público, chancelando-se o caráter autorizativo do restante do orçamento. A seguir, o teor de algumas reações veiculadas na imprensa, segundo Gontijo et al¹⁹⁵:

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". (...) Ao aprovar esse absurdo, o Congresso 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 noventa e nove por cento da despesa (FRANCO, 2013).

¹⁹⁵ GONTIJO, Vander et al. Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa, setembro de 2014, em fase de publicação.

São emendas que formam o curral eleitoral e constituem uma relação clientelista entre o deputado e os favorecidos (DEPUTADO DR. ROSINHA, 2014).

Governo e Parlamento precisam sair dessa votação reducionista e ouvir o povo. Não basta discutir apenas o cumprimento das emendas individuais, corre-se o risco de reproduzir a tragédia dos comuns. É o momento de pautar uma avaliação mais abrangente e qualificada com a sociedade sobre o orçamento público (CIALDINI, 2013).

Com as campanhas cada vez mais caras e os parlamentares transformados em donos de ‘fatias do orçamento’, a corrupção aumentará na esfera política.” “[...] As (emendas) individuais é que farão de cada parlamentar um donatário de capitâneas orçamentárias, como aqueles fidalgos portugueses que ganharam pedaços do Brasil para explorar (CRUVINEL, 2013).

[...] Esta proposta tem o carimbo do paroquialismo (DE SOUZA, 2013).

Eu até receio que essas emendas, pelo histórico de irregularidades em suas execuções, se tornem um foco ainda maior de desvios”. “O parlamentar (agora) tem um valor de R\$ 13 milhões nas mãos. O risco de desvios e de relação promíscua aumenta” (CASTELO BRANCO, 2013).

Assinale-se, de outro lado, as manifestações favoráveis, destacando o fato de a medida acabar, ao menos nessa parcela do orçamento, com a dependência política dos congressistas em relação à execução orçamentária a cargo do Executivo.

Quero aqui reconhecer o quanto é constrangedor apresentar uma emenda, anunciá-la, dizer o que vai fazer, que está liberando um dinheiro para um calçamento, e, ao chegar o momento das liberações, nada acontece.” (MENDES, 2013).

Independentemente das razões que a justificam, e até do fato de os interesses que a sustentam terem dimensões menores do que a questão jurídica de fundo, o fato é que a aprovação desta emenda constitucional promoverá um importante avanço no sentido de se fazer respeitar a lei orçamentária. Colaborará decisivamente para lhe conferir maior eficácia e credibilidade — o que já é uma evolução para o que se espera de um futuro próximo, que é a máxima “impositividade” do orçamento —, e contribuirá para o respeito à democracia, à vontade popular expressa por ocasião da aprovação da lei orçamentária, à independência e autonomia dos poderes e ao planejamento e gestão eficiente da administração pública, elementos essenciais para o desenvolvimento econômico e social (CONTI, 2013).

O fato é que, no âmbito Legislativo, elevaram-se as queixas quanto à dificuldade de execução das emendas individuais nos anos que precederam a apreciação da PEC. Para validar essa percepção, pesquisa realizada em 2013 (GREGGIANIN, 2013) indagou aos chefes de gabinetes de parlamentares acerca do grau de dificuldade na liberação de emendas. Quase dois terços responderam que esse problema havia aumentado nos últimos anos, como mostra a Tabela 22, um indicativo do nível de descontentamento político.

Tabela 22 - Grau de dificuldade na liberação de emendas

ITEM	Nº Votos	Percentual
Manteve-se constante	54	32 %
Aumentou	103	61 %
Diminuiu	13	8 %
Não sabe / não deseja responder	0	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: Em média, nos últimos anos, o grau de dificuldade na liberação das emendas?

O tema será analisado por tópicos nos itens seguintes, tendo como base as disposições da EC nº 86, de 2015, bem assim das normas regulamentadoras que constaram dos textos das LDOs 2014 e 2015, além de portarias do Executivo¹⁹⁶.

5.2.A natureza jurídica do orçamento impositivo das emendas individuais

A EC nº 86, de 2015, incluiu no § 11 do art. 166 da Constituição a determinação de obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias relativas às emendas individuais. O § 12 do mesmo artigo exclui essa obrigação quanto às programações consideradas impedidas.

A mudança qualitativa no modelo impositivo é relevante, porque explicita a existência de vínculo de obrigatoriedade e responsabilidade pela execução das programações orçamentárias por parte do gestor. Supera-se, portanto, a ideia da natureza meramente autorizativa da lei orçamentária, garantindo-se eficácia vinculante ao orçamento, ao menos quanto às emendas individuais.

O dever de execução tem como objeto as “programações” orçamentárias, e não as dotações propriamente ditas. O caráter vinculante prende-se à necessidade de cumprimento do programa de trabalho, o que inclui os respectivos produtos e metas, tal como definidos no sistema de planejamento e orçamento, garantindo-se sua efetividade (determinante).

Nesse sentido, a LDO 2015 traz a seguinte definição acerca da natureza da obrigatoriedade de execução da lei orçamentária:

Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.

¹⁹⁶ Antes da aprovação da EC nº 86, de 2015, já estavam vigentes as disposições do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), aprovada com Bse na PEC nº 565-A, da Câmara dos Deputados. Na LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) foi incluída seção própria definindo o regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (arts. 54 a 65). Portarias do Executivo completam a regulamentação do tema.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais.

O dever de adotar “todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais” configura o tipo de responsabilidade (obrigação-meio) do gestor quanto à entrega de bens e serviços à sociedade (obrigação-fim).

Como visto no Capítulo 2, a garantia da execução orçamentária do orçamento impositivo somente deve alcançar as chamadas despesas discricionárias, assim denominadas porque sua existência não se vincula à legislação pretérita. Sendo discricionárias, sujeitam-se ao contingenciamento, observados os limites e critérios fixados na LDO (art. 9º da LRF). O caráter impositivo das programações afasta o contingenciamento, dentro de certos limites.

O Parecer Preliminar ao PLOA 2015 adotou esse modelo conceitual e delimitou a apresentação de emenda individual impositiva apenas às programações *discricionárias*, exceto o PAC, nos seguintes termos: “10.2 A emenda individual não incidirá sobre programação destinada à execução de despesa financeira, primária obrigatória ou primária discricionária relativa ao PAC (BRASIL... 2014, p. 31)”.

Nesse sentido, o § 10 do art. 166 da EC nº 86, de 2015, vedou a destinação de recursos de emendas individuais para pagamento de pessoal ou encargos sociais na área da saúde.

No orçamento impositivo a LOA tem uma natureza constitutiva especial, na medida em que cria responsabilidade e obrigação de fazer. Como instrumento do planejamento determinante, o orçamento existe para viabilizar a realização do programa de trabalho. No exame dos diferentes tipos de despesa observou-se que o modelo impositivo é compatível com programações que compõe os programas temáticos ou finalísticos do PPA, destinados à entrega de bens e serviços à sociedade. Essa delimitação conceitual do orçamento impositivo foi absorvida pelo art. 54 da LDO 2015, ao determinar que “o regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais”.

A Tabela 23 seguinte mostra como ocorreu a distribuição, por tipo de programa, das emendas individuais impositivas nos exercícios de 2014 e 2015. Mesmo não existindo regra expressa de proibição de apresentação de emendas em programas de gestão e manutenção, os dados indicam a vocação natural das emendas na veiculação de despesas que compõe programas temáticos ou finalísticos, os quais representaram cerca de 99 % das iniciativas.

Tabela 23 – Emendas Individuais Impositivas por tipo de programa – 2014 e 2015

Tipo de Programa	Em R\$ milhões			
	2014	%	2015	%
Gestão e Manutenção	100,9	1,2%	95,4	1,0%
Operações Especiais	0,1	0,0%	0,2	0,0%
Temáticos	8.607,6	98,8%	9.568,1	99,0%
Total Geral	8.708,6	100,0%	9.663,7	100,0%

Fonte: SELOR/CN - SIOP/SOF. Elab. Autor

A EC nº 86, de 2015, portanto, explicitou, para as emendas individuais, o dever jurídico de execução do orçamento, ressalvado impedimentos e observados alguns parâmetros de garantia e critérios de proporcionalidade no contingenciamento. A obrigação-fim corresponde a entrega à sociedade de uma multiplicidade de objetos¹⁹⁷, os bens e serviços correspondentes aos respectivos programas de trabalho. O sujeito passivo é a administração pública. O sujeito ativo é representado por toda a sociedade. São os cidadãos contribuintes os principais interessados pela aplicação dos recursos orçamentários, com o direito de acompanhar, fiscalizar e exigir o cumprimento das leis, sem prejuízo da atuação dos órgãos próprios.

Parlamentares exercem um papel político privilegiado na apresentação de emendas, prerrogativa constitucional. No entanto, votada a lei orçamentária, sua execução deve ser valer de critérios imparciais, independentemente da autoria.

5.3. Transferências obrigatórias

Como visto, as programações das emendas impositivas veiculam precipuamente despesas discricionárias, inócua a sujeição de despesas obrigatórias ao regime do orçamento impositivo. Sendo discricionárias, a sua transferência para outros entes da federação representaria, em tese, transferências voluntárias, pelo que estariam sujeitas às exigências do § 1º do art. 25 da LRF, a exemplo do que aconteceu em 2014¹⁹⁸.

Para contornar a restrição da LRF, a exemplo do disposto quanto às programações do PAC (Lei nº 11.578, de 2007), a EC nº 86, de 2015 definiu que as transferências da União

¹⁹⁷ Um dos problemas já apontado nesse trabalho é o fato de que o objeto específico (e respectivo beneficiário) somente é definido e conhecido durante a execução orçamentária, seleção que é delegada a cada Autor da Emenda.

¹⁹⁸ O art. 3º da Portaria Interministerial nº 40, de 2014, que regulou a execução das programações incluídas por emendas, esclareceu a necessidade do atendimento dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na execução dos convênios e contratos de repasse.

para estados, Distrito Federal e municípios para a execução das emendas individuais são consideradas “transferências obrigatórias”¹⁹⁹, nos seguintes termos:

Art. 166.

[...]

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de pessoal de que trata o caput do art. 169.

O texto não esclareceu o alcance da expressão “adimplência do ente federativo destinatário”.

As discrepâncias na execução das transferências voluntárias da União para estados/DF e municípios podem ser percebidas no exame da Tabela seguinte, que mostra a execução orçamentária e financeira das despesas correspondentes aos *projetos* da LOA 2012, integrados principalmente por investimentos.

A Tabela mostra que, dentro do grupo de despesas discricionárias - RP 2, é grande a diferença entre as taxas de execução financeira (valor pago) de despesas aplicadas diretamente pela União em relação às transferências voluntárias para estados/DF e municípios (MA 30 e 40). E, principalmente, que as taxas de empenho e pagamento em todas as modalidades de aplicação são maiores na execução de projetos do PAC, especialmente quando destinadas à estados/DF e municípios .

Tabela 24 – LOA 2012 – Execução de Projetos por Modalidade de Aplicação

Em R\$ milhões

Modalidade de Aplicação	RP 2 - Discricionária					RP 3 - PAC				
	Autorizado	Empenhado	Pago	% Emp	% pago	Autorizado	Empenhado	Pago	% Emp	% pago
90 - Aplicação Direta	11.984	4.824	1.465	40,3%	30,4%	25.686	17.966	6.088	69,9%	33,9%
40 - Municípios	6.153	2.285	27	37,1%	1,2%	8.974	6.388	2.009	71,2%	31,4%
30 - Estados	3.585	852	16	23,8%	1,9%	6.316	4.371	1.456	69,2%	33,3%
Demais	890	353	87	39,7%	24,7%	3.568	2.894	1.558	81,1%	53,8%
Total geral	22.611	8.314	1.596	36,8%	19,2%	44.544	31.620	11.111	71,0%	35,1%

Fonte: SIOP/MPOG (2012). Elaboração: Autor.

A maior parte das programações discricionárias RP2 destinadas a estados e municípios é proveniente de emendas individuais e coletivas incluídas no Congresso Nacional, onde parlamentares recebem, em geral de governadores e prefeitos, uma ampla

¹⁹⁹ Não devem ser confundidas com as transferências constitucionais e legais, que são despesas obrigatórias.

gama de demandas por investimentos públicos. O enfraquecimento desse canal tende a deslocar as demandas políticas para o âmbito do Executivo.

Portanto, a eliminação da necessidade de adimplência de municípios para o recebimento de transferências voluntárias da União imita a mesma estratégia utilizada pelo Executivo no PAC, eliminando um recorrente fator de impedimento à execução.

A redução do objeto da PEC apenas para as emendas individuais atendeu de forma pragmática a demanda mais imediata e urgente dos parlamentares, o que evitou o aprofundamento da crise entre o governo e sua base. A maior parte das mudanças poderia ter sido feita diretamente na LDO, a exemplo da fixação do critério proporcional de contingenciamento e do dever de justificar impedimentos.

Perdeu-se a oportunidade, na tramitação da PEC, de aprofundar a discussão de um modelo mais geral e aplicável a todo o orçamento. A delimitação do orçamento impositivo apenas às emendas individuais ocorre em um momento em que parcela expressiva da doutrina defende, com base na Constituição, o orçamento como instrumento de garantia da efetividade dos direitos sociais e das políticas públicas, uma lei de fins e não meramente lei de meios (DALARI, 2011; TORRES, 2011; GIACOMONI, 2009, SANTA HELENA, 2009; GONTIJO, 2013; MENDONÇA, 2010; PISCITELLI, 2013; OLIVEIRA, 2013). Adicionalmente, essa delimitação permite deduzir, quanto às demais programações, a sobrevivência de caráter apenas autorizativo.

Válida essa interpretação, a Emenda Constitucional do orçamento impositivo, em vez de valorizar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode estar consagrando o poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias que, juntamente com as emendas, são igualmente aprovadas no Legislativo. (GREGGIANIN & DA SILVA, 2015, p. 6).

Ao se concluir que a aprovação de programações “não impositivas” tem efeito jurídico meramente autorizativo de tetos obrigacionais, regride-se à concepção tradicional, com origem no Estado liberal, que delimita e circunscreve o orçamento público no âmbito dos direitos constitucionais de primeira geração. Reconhecida apenas como lei formal, norma de caráter concreto com conteúdo de ato administrativo discricionário, remete-se ao Executivo a conveniência e a oportunidade de execução da lei orçamentária.

5.4.Limite à Aprovação de Emendas Individuais

A EC nº 86, de 2015, inclui novo parágrafo no art. 166 da CF, nos seguintes termos:

Art. 166 (...) § 9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão **aprovadas** no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (grifo nosso).

A PEC nº 565-A, da Câmara, estabelecia o limite de 1 % da RCL. No Senado Federal (PEC nº 22-A), aumentou-se o percentual para 1,2%, devendo a metade (0,6%) ser destinada às ações e serviços públicos de saúde. Suprimiu-se, ainda no Senado, a necessidade de audiências públicas na aprovação das emendas individuais, requisito que constava da versão da Câmara²⁰⁰.

Trata-se de limite máximo, ou seja, o montante efetivamente aprovado pode ser inferior. A inclusão na Constituição de limite quantitativo à **aprovação** de emendas individuais teve como propósito conter, desde logo, a tendência de elevação dos montantes, aspecto observado no Capítulo 4. Até então os limites de apresentação de emendas individuais por parlamentar eram fixados a cada ano no parecer preliminar, documento que precede a apreciação do projeto de lei orçamentária, nos termos da Resolução nº 1, de 2006 – CN. O ponto de partida para a fixação do valor de atendimento das emendas individuais tem como referência a reserva de contingência previstas nas LDOs, equivalente a 1 % da RCL.

A imposição de limites financeiros às emendas individuais na Constituição atendeu o interesse fiscal do Executivo de conter desde já essa demanda, uma solução tecnocrática da relação Executivo-Legislativo na definição dos gastos públicos. Buscou-se uma equivalência relativa entre o montante de execução obrigatória – 1,2 % da RCL do ano anterior – e o limite de aprovação – 1,2 % da RCL do PLOA.

Deve-se salientar que a Constituição Federal não fazia referência a quaisquer tipologias de emendas ao orçamento. No processo legislativo ordinário as emendas são de iniciativa individual e exclusiva do detentor de mandato eletivo. A classificação das emendas em individuais e coletivas provém das Resoluções que disciplinam o processo orçamentário no Legislativo.

A limitação quantitativa à aprovação de emendas individuais no texto constitucional é inédita. Do ponto de vista jurídico e político, representa renúncia de prerrogativa em relação ao que constou da Constituição de 1988. Essa restrição impede que o parlamentar possa, individualmente, propor alterações estruturantes na lei orçamentária, vez

²⁰⁰ Ribamar & Castro (2013), no Estudo nº1/2013, anteviram dificuldades para a realização das Audiências, considerando-se a quantidade de Municípios, e o fato de que as programações veiculadas pelas emendas individuais nem sempre identificam municípios, adiando-se a especificação da localidade para o momento da execução dos respectivos convênios, fato que poderia limitar a eficácia daquela disposição.

que as emendas individuais acima do limite serão inadmitidas, independentemente de seu mérito. Assim, quaisquer alterações estruturais do orçamento passam a depender de emendas coletivas, ou de emenda de relator, o que na prática já vinha acontecendo.

Do ponto de vista econômico e financeiro, o valor de 1,2% da RCL pode ser considerado elevado ou reduzido, dependendo do estado das finanças públicas. Existe o risco desse valor se tornar pouco significativo, caso adotada uma política de ampliação das transferências voluntárias, por exemplo. Ou também de revelar-se excessivo, diante de uma crise fiscal, a exemplo da que se iniciou em 2014, agravada em 2015²⁰¹. Os parâmetros específicos, tanto da aprovação quanto da execução obrigatória, poderiam ter sido remetidos para a LDO de cada exercício.

Em relação ao impacto fiscal da EC nº 86, a Tabela 25 seguinte mostra os valores reservados às emendas individuais, considerados o conjunto das demais variáveis fiscais.

Tabela 25 - PLOA 2015 – Representatividade das Emendas Individuais no Orçamento

Item PLOA 2015	R\$ bilhões
Receita líquida de transferências (1)	1.219,58
Despesa primária (2)	1.133,35
Pessoal e encargos sociais	237,75
Benefícios da Previdência	436,29
Outras despesas obrigatórias	176,30
Despesas discricionárias (inclui PAC)	283,01
Investimento (Fiscal e Seg. Social)	60,93
1,2 % RCL - Emendas Individuais para 2015	9,70
Resultado primário = (1)-(2)	86,23

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2015.

Obs. Receita Corrente Líquida prevista é de aproximadamente R\$ 808 bilhões.

De acordo com o § 9º da EC, a metade do valor das emendas apresentadas deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde, exceto gastos com pessoal. O parágrafo único do art. 55 da LDO 2015 transferiu essa obrigatoriedade de alocação para cada parlamentar:

Art. 55. ...

Parágrafo único. O limite a que se refere o **caput** será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2015 no Congresso Nacional, garantida a destinação para ações e serviços públicos de saúde de pelo menos metade do valor individualmente aprovado.

²⁰¹ Entre as propostas de ajuste fiscal do Poder Executivo em 2015, o governo propõe que parte das emendas individuais seja utilizada e aproveitada para a cobertura de programações canceladas do PAC e da Saúde.

Ademais, as programações incluídas por emendas individuais voltadas à saúde passam a constituir o piso mínimo da saúde, com base no § 10 do art. 166 da Constituição.

Art. 166. ...

[...]

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Ocorre que as programações incluídas por emendas na área de saúde atendem, em geral, demandas por transferências voluntárias específicas e localizadas, sem o atributo de universalidade e generalidade das programações usualmente destinadas ao SUS.

Levantamento de dados mostrou que, enquanto as despesas na função saúde do PLOA estão concentradas nos gastos de custeio (91,5%), as programações incluídas por emendas individuais atendem preponderantemente investimentos (81,5%). (GREGGIANIN & DA SILVA, 2015, p. 9).

5.5. Obrigatoriedade de Execução das Emendas Individuais – Limites Quantitativos

A determinação da obrigatoriedade de execução da programação incluída por emendas individuais veio acompanhada de limites quantitativos, como consta do § 11 do art. 166 da Constituição Federal, incluído pela EC nº 86, de 2015:

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

A limitação do objeto da PEC apenas às emendas individuais e a estipulação de limites financeiros facilitou sua aprovação. O impacto fiscal da PEC mostrou-se relativamente moderado, equivalente ao montante da reserva orçamentária que já vinha constando do PLOA por determinação das LDOs. As emendas individuais estavam sendo executadas, do ponto de vista financeiro, em valor médio de 0,4% da RCL²⁰², incluindo restos a pagar. De outro lado, as emendas individuais representam parcela significativa no âmbito das transferências voluntárias do governo federal para estados, DF e municípios.

Essa matéria foi assim regulada na LDO 2015:

Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma

²⁰² NT CONOF/CD nº 10/2013.

equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 1º A obrigatoriedade de que trata o caput compreende, no exercício de 2015, cumulativamente, o empenho correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014 e, observado o disposto no art. 61, o pagamento correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 2º O empenho a que se refere o § 1º restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas individuais.

§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61 (BRASIL, 2015, art. 56).

A LDO distingue os dois montantes obrigatórios: execução orçamentária propriamente dita, que corresponde ao dever de empenho da despesa; e, obrigatoriedade de pagamento, que considera o montante pago no exercício e o pagamento de restos a pagar. As bases de cálculo dos montantes mínimos de empenho e pagamento utilizam a RCL do ano anterior, em regra menor do que a RCL do PLOA, limite definido para a aprovação das emendas.

A Tabela 26 seguinte mostra se e como as disposições vigentes do orçamento impositivo (LDO 2014) influenciaram os valores empenhados mês a mês, ao se comparar valores empenhados relativos às emendas individuais nos últimos anos.

Tabela 26 - LOA 2010-2014 - Emendas Individuais – valores empenhados mês a mês

Item	Em R\$ milhões				
	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fevereiro	1,1	2,8	0,5	0,0	0,7
Março	12,8	2,4	3,1	1,3	0,0
Abril	39,4	-0,4	7,2	2,9	0,2
Maiο	601,3	10,4	35,6	1,3	980,4
Junho	1.401,7	29,4	623,3	2,9	1.851,0
Julho	716,5	13,8	914,6	248,6	1.355,4
Agosto	37,3	7,5	151,2	1.749,8	55,6
Setembro	51,1	29,9	74,2	58,3	540,8
Outubro	29,6	246,9	89,0	1.001,3	240,5
Novembro	78,6	534,1	206,0	1.104,2	497,0
Dezembro	605,0	2.107,4	1.878,5	882,1	622,4
Total	3.574,5	2.984,1	3.983,3	5.052,8	6.146,0

Fonte: CAMBRAIA (2014). Emendas exclusivas 2010-2013, e 2014 – RP6.

De forma diversa ao cronograma de empenho, os valores relativos ao pagamento de programações incluídas por emendas individuais, mês a mês, são distribuídos de forma mais homogênea, como mostra a Tabela 27, uma vez que refletem o efeito acumulado da execução de milhares de contratos e convênios. A dispersão (variância) dos valores pagos

mensalmente é bastante inferior àquela relativa aos empenhos. A Tabela seguinte indica que o pagamento (inclui restos a pagar) de programações que contemplam emendas individuais²⁰³.

Tabela 27 - LOA 2010-2014 - Emendas Individuais – valores pagos mês a mês

Mês	Em R\$ milhões		
	2012	2013	2014
Janeiro	65,6	58,5	105
Fevereiro	44,8	171,2	193,9
Março	165,7	235,9	168,5
Abril	183,4	173,9	344,3
Mai	213,7	223,4	301,3
Junho	225,6	200,2	353,9
dezembro	274	249,1	244
Agosto	84,7	328,4	99,3
Setembro	172,6	111	51,9
Outubro	203,2	177,3	114,5
Novembro	136,4	177	172,8
Dezembro	740,7	307,2	211,4
Total	2.510,60	2.413,30	2.360,80
Total/RCL do ano anterior (%)	0,45	0,39	0,36

Fonte: CONOF/CD – Boletim de Emendas 2014.

Obs.: Inclui restos a pagar

Observa-se que, quanto ao pagamento, o regime do orçamento impositivo não trouxe mudanças substanciais em 2014. Isso se deve, principalmente, ao fato de que os restos a pagar referem-se a emendas de anos anteriores (não-impositivas).

Quanto à execução específica da LOA 2014, o RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária de janeiro a dezembro de 2014²⁰⁴, mostra que foram aprovadas R\$ 8,671 bilhões de programações de emendas individuais (1,2 % da RCL prevista para 2014). A obrigatoriedade de execução limitou-se a 1,2 % da RCL de 2013, ou seja, R\$ 7,8 bilhões. Com o contingenciamento esse limite foi reduzido para R\$ 6,97 bilhões. O RREO aponta um montante empenhado inferior, de R\$ 6,146 bilhões, supostamente justificado pelos impedimentos técnicos.

A vigência do orçamento impositivo em 2014 não alterou de forma significativa os montantes empenhados. A antecipação do cronograma de empenho das programações em 2014 é explicada mais pelo calendário eleitoral, pelo que se depreende da comparação dos valores de 2010 e 2014.

²⁰³ Consideraram-se as programações exclusivas até 2013. E, em 2014, as emendas individuais impositivas.

²⁰⁴ Tabela 13 – Demonstrativo de despesas discricionárias e decorrentes de emendas individuais – janeiro a dezembro de 2014, incluído no Relatório Resumido da Execução Orçamentária em atendimento ao inciso I, § 6º, do art. 52 da LDO 2014 - DOU 30 jan. 2014, pg. 90. (BRASIL, 2015).

A obrigatoriedade de atingimento de montantes mínimos de execução financeira inclui os restos a pagar²⁰⁵. Sabia-se de antemão que, aprovado o orçamento e formalizado o convênio ou contrato de repasse no exercício, a maior parcela da execução financeira é diferida para os exercícios subsequentes, como evidenciado na Tabela 28, que mostra que os maiores percentuais são pagos no segundo ou terceiro ano.

Tabela 28 – Percentual de pagamento das emendas individuais (2008-2013)

Ano	Autorizado (R\$ milhões)	Percentual autorizado (%)						Total (%)
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	
2008	3.664,70	8,1	22,99	10,87	4,25	1,83	1,04	49,08
2009	5.543,26	-	3,31	13,29	13,58	9,19	2,88	42,55
2010	6.526,91	-	-	3,44	12,1	12,34	4,21	32,09
2011	6.397,19	-	-	-	1,12	12,77	10,51	24,4
2012	8.398,05	-	-	-	-	3,44	13,33	16,76
2013	8.453,50	-	-	-	-	-	1,65	1,65

Fonte: Orçamento da União em Foco 2000-2014. Câmara dos Deputados (Tabela 21).

Ainda assim, a Emenda Constitucional e a LDO 2015 limitaram a utilização dos restos a pagar a apenas 0,6 % da RCL!²⁰⁶, o que pode reduzir a eficácia do orçamento impositivo.

Art. 166.

[...]

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Conforme a LDO 2015:

Art. 56.

[...]

§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61.

²⁰⁵ De acordo com o § 2º do art. 9º do Decreto 93.872/86, que trata das diretrizes gerais da programação financeira das despesas da lei orçamentária:

§ 2º Serão considerados, na execução da programação financeira de que trata este artigo, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os **Restos a Pagar**, além das despesas autorizadas na Lei de Orçamento anual (*grifo nosso*).

²⁰⁶ Quanto ao cômputo dos restos a pagar de exercícios anteriores nos limites globais de execução financeira, houve, no Senado Federal, uma mudança substancial do texto da PEC nº 565-A aprovada na Câmara dos Deputados. No substitutivo do Deputado Edio Lopes - CD, a referência ao uso dos restos a pagar de exercícios anteriores foi feita, como disposição transitória (art. 35-A), com o propósito exclusivo de disciplinar o uso do saldo de restos a pagar de exercícios anteriores à data de entrada em vigor da PEC (estimado em 0,9 % da RCL e relativo a programações não impositivas). Jamais como forma de limitar, de forma permanente, o uso dos restos a pagar de programações consideradas de execução financeira obrigatória.

[...]

Art. 61. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no art. 56 desta Lei, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Parágrafo único. Os restos a pagar referidos no caput restringem-se aos decorrentes das programações especificadas no art. 56.

De acordo com o já referido RREO, do montante empenhado (R\$ 6,146 bilhões), apenas R\$ 196 milhões foram liquidados em 2014, sendo de R\$ 146 milhões o valor efetivamente pago (2,3% do valor empenhado), bastante inferior ao valor mínimo previsto na EC para pagamento dentro do exercício de empenho. Uma parcela de R\$ 5,945 bilhões foi inscrita em restos a pagar não processados. A limitação do uso dos restos a pagar em até 0,6% da RCL pode gerar a volta do poder de influência do gestor na seleção dos pagamentos, diante da tendência de acúmulo do estoque de despesas liquidadas e não pagas. (GREGGIANIN & DA SILVA, 2015, p. 18).

A PEC não tratou diretamente de sanções quanto à possibilidade de descumprimento dos limites e da falta de justificção. Pode-se, no entanto, vislumbrar algumas implicações da falta de cumprimento do orçamento impositivo no campo da responsabilidade administrativa e política²⁰⁷.

5.6. Constitucionalidade do modelo impositivo

O Poder Executivo reagiu, em vários momentos, durante a tramitação da PEC do orçamento impositivo, trazendo argumentos contrários à sua constitucionalidade²⁰⁸. Alegou-se²⁰⁹ infração à cláusula pétrea da CF – a separação dos Poderes – defendendo-se que o caráter autorizativo da lei é intrínseco ao exercício da função administrativa, não cabendo ingerência do Legislativo. Ao impor a necessidade de execução de todas as despesas – como era a

²⁰⁷ Do ponto de vista das infrações de ordem administrativa, a conduta parece não se ajustar àquelas tipificadas na Lei 10.028, de 2000, que, em geral, foram conceituadas para punir o excesso, e não a insuficiência, de gastos. O inciso II do art. 11 da Lei 8.429/92 considera como ato de improbidade administrativa “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”. Quanto ao enquadramento como crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, V e VI), o item 4 do art. 10 da Lei 1079, de 1950, diz que constitui crime de responsabilidade contra a lei orçamentária “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”. O descumprimento da EC pode gerar ressalva na prestação de contas.

²⁰⁸ Conforme declarado pela Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em 28/05/13, durante audiência pública na Comissão Mista de Orçamento sobre o projeto de LDO para 2014, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1286340-governo-considera-orcamento-impositivo-inconstitucional-diz-ministra.shtml>>. Acesso em 15 nov. 2013.

²⁰⁹ Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. PEC nº 565, de 2006. Voto em separado. Dep. José Genoíno. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1067544&filename=Tramitacao-PEC+565/2006. Acesso em 02 nov. 2014.

perspectiva inicial da PEC 22/SF -, o Legislativo estaria impedindo o Executivo de cumprir sua responsabilidade de promover o equilíbrio orçamentário, diante da rigidez absoluta de gastos, inconciliável com a necessidade de solvência do Estado.

Afirmou-se que o orçamento impositivo seria uma redundância, a se admitir como válido o fundamento geral de que os orçamentos são feitos para serem executados. Mas, condenando-se a transformação desse princípio em preceito operacional rígido, diante das imprecisões e da dinâmica da administração²¹⁰.

De outro lado, a previsão durante a tramitação da PEC nº 565-A da possibilidade de justificar impedimentos à execução e a limitação do modelo a uma pequena parcela da RCL, debilitaram as alegações iniciais.

Outro argumento jurídico, no entanto, trazia maior preocupação quanto à sustentação jurídica do modelo. Dependendo de como as disposições forem interpretadas, a inconstitucionalidade pode ser arguida com base no princípio da **igualdade na lei**. Se todas as programações da lei orçamentária, provenientes de emendas ou não, são apreciadas segundo o mesmo rito e deliberadas pelo mesmo corpo legislativo, as diferenciações tem que se basear em critério justificável. Conforme Moraes (2001, p. 63), os tratamentos normativos diferenciados apenas são compatíveis com a Constituição Federal quando existe uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado, enfim, um critério imparcial.

A propósito, Parecer da Advocacia Geral da União no Mandado de Segurança proposto por ex-parlamentar²¹¹, propugnou, em caráter eventual - caso não prevaleçam os argumentos contrários ao impetrante - pela inconstitucionalidade da previsão de emendas individuais de execução obrigatória em emenda constitucional e em lei formalmente ordinária (LDO), dada a afronta ao art. 2º da Constituição. O órgão consultivo registra que o modelo impositivo, ao interferir na execução orçamentária, prerrogativa exclusiva do Executivo, afeta o princípio da separação dos poderes do estado, que tem natureza de cláusula pétrea. Quanto à LDO, argumenta pela inconstitucionalidade da previsão de normas gerais que concedam

²¹⁰ PEC nº 565-A, Comissão Especial, Voto em Separado do Dep. Ricardo Berzoini e outros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1113044.pdf>. Acesso em 24 set. 2014.

²¹¹ Parecer nº 00772/2015/CONJURMP/CGU/AGU NUP: 03000.201132/201530, relativo ao Mandado de Segurança nº 21864/DF; Impetrante: Carlos Roberto Massa Júnior; Impetrados: Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Relações Institucionais; Assunto: Emendas individuais de execução obrigatória propostas por Deputado Federal não reeleito para o mandato de 2015/2018 incluídas no Orçamento de 2015. Negativa de acesso aos Sistemas SICONV e SIOP. Em atenção ao princípio da eventualidade, inconstitucionalidade da previsão em emenda constitucional (EC) e lei ordinária (LDO). Precedente do Supremo Tribunal Federal. Pela denegação da segurança.

privilégios à execução de programações orçamentárias apenas pelo fato de serem incluídas por emendas.

A criação de regime diferenciado²¹² para as emendas individuais é novidade no ordenamento federal, e, portanto, deve ser vista com cautela. Se considerada abusiva e desestabilizadora, contrária aos princípios da administração imparcial e do bem público, corre o risco de ser afastada.

Diante disso, foi apresentada e aprovada, no decorrer dos trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados²¹³, emenda harmonizadora no sentido de permitir o contingenciamento das programações das emendas, desde que na mesma proporção das demais despesas discricionárias²¹⁴.

A medida tentou promover critério isonômico quanto à incidência do contingenciamento nas programações da LOA, incluídas ou não por emendas. Dessa forma, ampara-se o argumento de que o fim visado do novo modelo não foi o de construir uma desigualdade ou privilégio, mas o de garantir tratamento equitativo ou uniforme.

Ainda assim, permanece o desafio do Legislativo de fazer convergir o objeto das emendas individuais com o conjunto das políticas públicas, o que significa recuperar o caráter coletivo e público da elaboração do orçamento, com ampla participação. Questiona-se, nesse sentido, a amplitude da delegação atribuída a cada parlamentar no processo de elaboração do orçamento das emendas individuais.

Chegou a constar da minuta apresentada pelo Relator, quando a apreciação da PEC nº 565-A, de 2006, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a necessidade de que as emendas individuais deveriam observar o anexo de metas e prioridades da LDO. No entanto, um destaque supressivo²¹⁵ retirou essa referência, sob o argumento do risco desse anexo ser vetado pelo Executivo, total ou parcialmente. De qualquer modo, constou do art. 4º

²¹² Como se viu, o Ministro do STF Luiz Fux, em seu voto na ADI 4.663 REF/RO, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia de disposições que determinavam a execução obrigatória de programação constante da lei orçamentária anual, decorrentes de emendas de parlamentares, argumentando que “a concessão de regime formalmente distinto exclusivamente às emendas parlamentares não tem amparo constitucional” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 27).

²¹³ Emenda à PEC Nº 565-A, de 2006-SF, de autoria do Deputado Espiridião Amin.

²¹⁴ PEC nº 353, de 2013 – CD. Art. 166 (...) § 17. 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 § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

²¹⁵ Sessão de 13/08/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451>>. Acesso em 02 nov. 2014.

da LDO 2014 que todas as programações das emendas individuais são consideradas prioritárias por definição, aos moldes do amparo legal do PAC²¹⁶.

A perspectiva de o parlamentar possuir poder exclusivo de definir programações orçamentárias de execução obrigatória (impositiva) abre caminho para o patrimonialismo orçamentário, onde o autor da emenda passa a acumular o domínio de fatias do orçamento público com o poder de gestão dessas programações:

Não pode haver, na lei orçamentária, minifeudos que seriam os recursos que cada deputado ou senador destina a algo que ele escolhe sozinho. ...se um deputado ou senador, só de sua cabeça, decidir como será gasto 0,002 % do dinheiro da União – isto é, de nosso dinheiro – ele estará sendo tão arbitrário, tão monárquico, quanto um rei que resolvesse sozinho onde seria gasto o fruto de nosso trabalho. (...) Com essa emenda, deputados e senadores se tornam monarcas, cada um deles, de 0,002 % do dinheiro pago ao governo federal pelos brasileiros. Isso não cabe no conceito de república (...). Nenhum desses conceitos tolera uma delegação arbitrária a um só, justamente daquela que é uma das razões de ser da república e da democracia. (JANINE RIBEIRO, 2015, Valor Econômico, A-8).

De fato, a razão que justifica a participação do Legislativo no orçamento é a garantia de aprovação de orçamentos democráticos e firmados com base em políticas públicas (PPA/LDO).

Mais grave é a atribuição de prerrogativas formais de execução do orçamento aos parlamentares, fato que pode gerar questionamentos no campo das competências e responsabilidades de cada poder.

São distintas as prerrogativas de membros parlamentares, na condição de agentes políticos, daquelas do Legislativo, pessoa jurídica de direito público. Existe, durante o processo legislativo, um vínculo regimental entre autor e a emenda. Aprovado a lei orçamentária, no entanto, a relação entre autor e a programação resultante da emenda deve ter caráter estritamente político. Uma emenda, enquanto proposição legislativa, pode ser apresentada e retirada pelo seu autor. Esse poder de disposição das emendas, no entanto, não deve atribuir ao parlamentar prerrogativa formal sobre a execução das programações já aprovadas na lei.

A regulamentação e operacionalização do orçamento impositivo por Portarias do Executivo trouxeram à tona questões cruciais sobre a legitimidade da ação legislativa na fase de execução. De acordo com a Portaria Interministerial nº 40, de 2014²¹⁷, a responsabilidade

²¹⁶ Essa mesma disposição foi vetada na LDO 2015.

²¹⁷ Portaria Interministerial nº 40, de 6 de fevereiro de 2014. Disponível em https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_40_6_02_2014.pdf>. Acesso em 08 jun. 2014.

pela repartição do contingenciamento (priorização) e as indicações dos beneficiários das emendas (municípios e entidades privadas) foram atribuídas, no plano administrativo e formal, aos parlamentares, por meio do SIGEM²¹⁸, a cargo da SRI/PR.

De acordo com a Constituição, a legitimidade da atuação de legisladores na fase da execução do orçamento deve se limitar às atividades políticas de acompanhamento e fiscalização. Nada impede que o parlamentar faça indicações políticas. Mas, a previsão de uma indicação formal e cogente do município ou entidade beneficiária da execução orçamentária é, aparentemente, inconstitucional²¹⁹. Essa discussão será retomada no final do item seguinte.

5.7. Execução Equitativa das Programações Incluídas por Emendas

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015 inseriu o § 18 ao art. 166 da CF, nos seguintes termos:

Art. 166.

[...]

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas

“Art. 4º Na execução das emendas individuais no âmbito do SICONV, deverão ser observados os seguintes prazos e procedimentos:

I - a SRI/PR deverá receber, em sistema eletrônico próprio, as indicações referentes à **destinação das emendas individuais dos parlamentares, contendo o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e respectivo valor**, com observância do percentual destinado à saúde e indicação da ordem de prioridade de cada emenda; (**grifo nosso**)

II - a SRI/PR deverá consolidar as informações e encaminhar aos Ministérios, até 20 de fevereiro de 2014, as indicações das destinações das emendas individuais recebidas dos parlamentares;

III - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão cadastrar os programas no SICONV e realizar sua vinculação com a emenda parlamentar, identificando o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e o respectivo valor, conforme informações recebidas da SRI/PR, até 24 de fevereiro de 2014;

§ 1º O descumprimento dos prazos fixados nos incisos IV e VI do caput, bem como a intempestividade no encaminhamento das informações de que trata o inciso I do caput pelo parlamentar autor da emenda, implicará indicação de impedimento de ordem técnica da emenda individual objeto da proposta.

§ 2º A omissão ou erro do encaminhamento, pelos parlamentares nas informações de que trata o inciso I do caput, implicará indicação de impedimento de ordem técnica parcial ou total da emenda individual.

§ 3º Para a recepção das informações referentes à destinação as emendas individuais de que trata o inciso I do caput, a SRI/PR promoverá a articulação com o Congresso Nacional e com os parlamentos, acordando prazo para as indicações dos parlamentares, no sentido de viabilizar a execução das emendas individuais” (...).

²¹⁸ Sistema de Gerenciamento de Emendas – SIGEM.

²¹⁹ A propósito do tema, a Suprema Corte de Filipinas considerou inconstitucional a legislação daquele país (2013 PDAF - fundo social) que amparava o “pork barrel” ou similar, e que possibilitava legisladores, de forma individual ou em comitês, de assumir ou participar em qualquer um dos vários estágios de pós-promulgação da execução orçamentária, e que **não tivessem relação com o poder de fiscalização do Congresso**. Tornou-se inconstitucional a fixação de **montante fixo e pessoal** para os legisladores para financiar projetos específicos que eles próprios determinam. (ACERON, 2013)

apresentadas, independentemente de autoria.

Remeteu-se para a lei complementar a definição mais precisa de como deve ser considerada a execução equitativa:

Art. 165.

[...]

§ 9º

[...]

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

A medida pretendeu atender o forte sentimento de rejeição ao uso da liberação das emendas individuais como instrumento de barganha política. De fato, a manipulação da execução orçamentária das emendas afeta o livre exercício do mandato e as bases do modelo democrático, que pressupõe um poder legislativo autônomo. Na prática anterior, o contingenciamento inicial bloqueava todas as emendas no início do exercício, sendo que a falta de critério de liberação criava condições para o atendimento desigual.

A análise das taxas de execução das emendas efetuadas no Capítulo 4, com base no SICONV, mostrou que, em 2012, antes da implantação do orçamento impositivo, parlamentares de partidos de oposição recebiam em média valores inferiores àqueles destinados aos demais partidos.

Neste momento do trabalho, amplia-se análise efetivada no Capítulo 4, obtida com base nos dados do SICONV de 2012, para verificar se a diferença no tratamento de parlamentares da oposição se manteve nos demais exercícios de orçamento autorizativo dentro da legislatura (2011-2014). E, especialmente, para observar se a vigência do regime de execução do orçamento impositivo em 2014 reverte aquela constatação.

A Tabela 29 indica que a diferença entre o valor médio empenhado por parlamentar da base aliada e da oposição se mantém em todo o período 2011-2013. Essa diferença, no entanto, cai de forma significativa em 2014, com a aprovação do orçamento impositivo (LDO 2014).

Tabela 29 - SICONV 2011-2014 – Valor médio empenhado por parlamentar

Ano do Convênio	Em R\$ milhões						
	Oposição (PSDB, DEM, PPS e PSOL)			Demais Partidos			Diferença
	Empenhado	Quant.	Média Opos (a)	Empenhado	Quant.	Média demais (b)	c = b-a
2011	301,7	113	2,670	1.400,1	398	3,518	0,848
2012	212,5	84	2,530	2.059,3	467	4,410	1,880
2013	345,7	84	4,115	3.290,1	482	6,826	2,711
2014	455,6	93	4,899	2.556,0	497	5,143	0,244

Fonte: SICONV 2010 a 2014 (Valor Repasse Emendas). Elaboração: Autor.

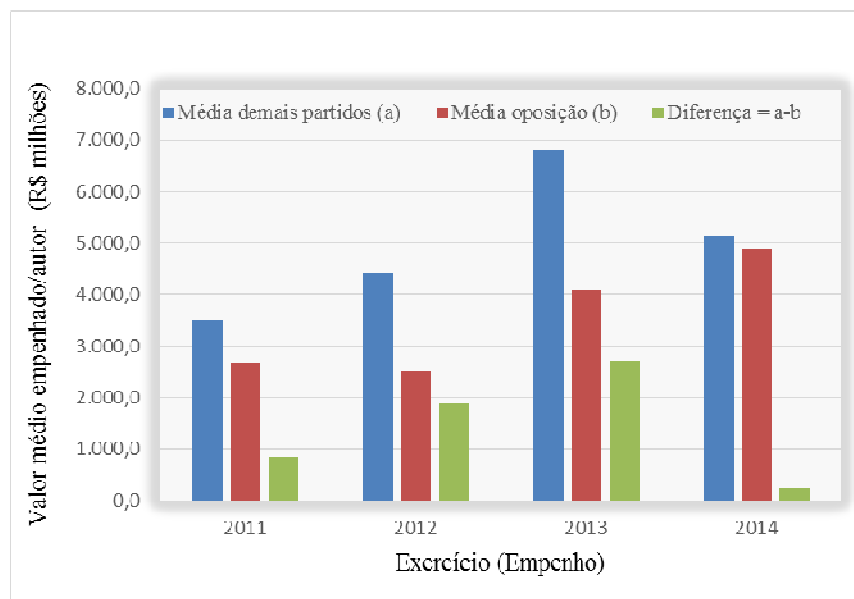
A aplicação do teste estatístico *t* mostra que a conclusão de tratamento diferenciado (partidário) na execução de emendas individuais, com base nos dados do SICONV 2012, é válida também para os exercícios de 2011 e 2013, rejeitando-se a hipótese de que não há diferença entre as médias, como indicado na Tabela 30, mantidas as premissas adotadas.

Tabela 30 - SICONV 2011-2014 – Teste da diferença de médias de valor empenhado

Teste-t: 2 amostras presumindo variâncias diferentes	2011		2012		2013		2014	
	Demais	Oposição	Demais	Oposição	Demais	Oposição	Demais	Oposição
Média (em R\$)	3.517.890	2.669.656	4.409.742	2.529.506	6.825.973	4.115.470	5.142.954	4.898.656
Variância	5,088E+12	3,091E+12	6,944E+12	2,134E+12	8,224E+12	5,319E+12	4,923E+12	3,836E+12
Observações		398		113		467		84
Hipótese diferença de média		0		0		0		0
gl		227		197		132		140
Stat t		4,233905		9,368784		9,560122		1,080103
P(T<=t) uni-caudal		1,668E-05		8,721E-18		4,449E-17		1,410E-01
t crítico uni-caudal		1,6515939		1,6526252		1,6564793		1,6558105
P(T<=t) bi-caudal		3,337E-05		1,744E-17		8,897E-17		2,820E-01
t crítico bi-caudal		1,9704695		1,9720790		1,9780988		1,9770537
Conclusão:	Rejeita Hipótese Nula		Rejeita Hipótese Nula		Rejeita Hipótese Nula		Não Rejeita Hipótese Nula	

Fonte: SICONV 2010 a 2014 (Valor Repasse Emendas). Ferramenta: Excel/dados/análise de dados. Elab.: Autor

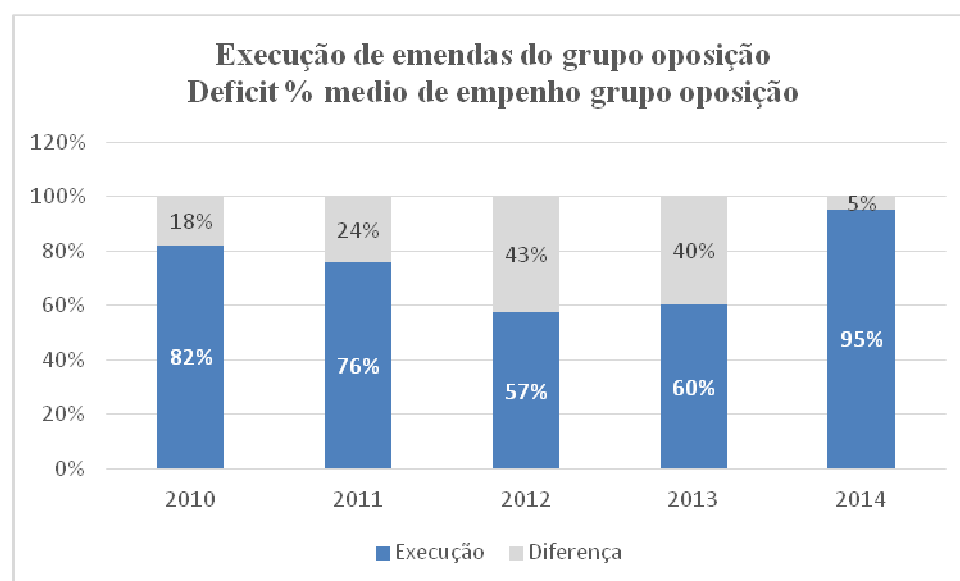
Em 2014, no entanto, com o orçamento impositivo, altera-se a conclusão. Não mais se pode rejeitar a hipótese (nula) de que as médias dos grupos de partidos (oposição x demais) são iguais. As disposições sobre o orçamento impositivo deste exercício, portanto, serviram para aproximar as médias, eliminando as diferenças antes verificadas, como é ilustrado no gráfico seguinte.



Fonte SICONV 2010 a 2014 (Valor Repasse Emendas). Elab.: Autor

Gráfico 9 - SICONV 2011-2014 – Diferença entre média de empenho por Autor

O déficit de execução de emendas individuais do grupo oposição, portanto, praticamente desaparece em 2014.



Fonte SICONV 2010 a 2014 (Valor Repasse Emendas). Elab.: Autor

Gráfico 10 - SICONV 2011-2014 – Diferença entre média de empenho por Autor

Portanto, ao menos em relação ao empenho de emendas individuais no SICONV, pode-se afirmar que o orçamento impositivo promoveu um tratamento isonômico na execução das emendas. A criação do identificador da emenda parlamentar (art. 65 da LDO 2015)

permitirá o acompanhamento mais amplo (e não apenas do universo SICONV) da execução orçamentária e financeira das programações incluídas por cada autor.

Mostrou-se o tratamento político diferenciado quanto ao valor empenhado das emendas individuais no SICONV no período que antecedeu o orçamento impositivo (antes de 2014). Formula-se agora a hipótese de que a execução financeira (valores pagos), aparentemente, não se sujeita ao tipo de injunção política observada quanto às taxas de empenho. Supostamente porque, depois do empenho, a realização e o consequente pagamento de cada etapa do convênio ou contrato de repasse vão depender, ao longo do tempo, mais da iniciativa do ente beneficiado e da capacidade de resolver entraves do que propriamente da posição política do autor da iniciativa, o que resulta uma distribuição aleatória.

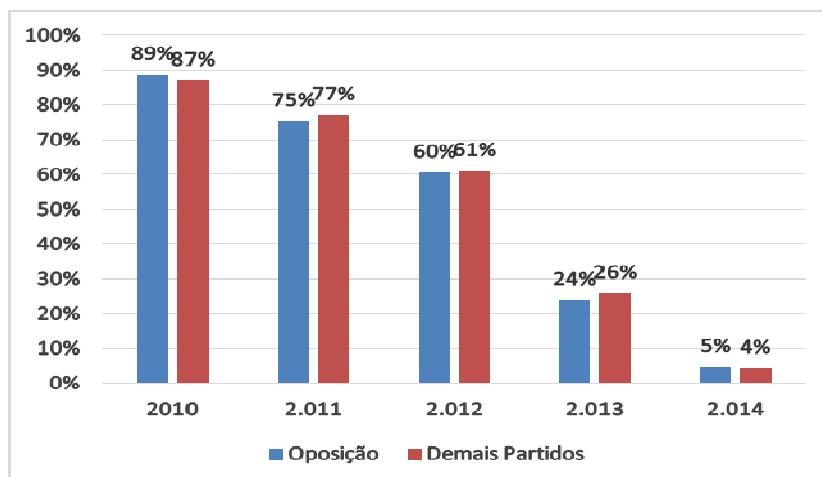
Vale-se dos dados do SICONV para verificar a hipótese de que não ocorrem distorções significativas na execução financeira (valores pagos) das emendas individuais de membros da oposição em relação aos da base de apoio. Já se observou como o pagamento é diferido e cumulativo ao longo dos anos. Portanto, no atual exercício (2015), as taxas de execução de convênios a conta de LOAs mais antigas são superiores às mais recente, como evidenciado na Tabela 31.

Tabela 31 - SICONV 2011-2014 – Valores pagos

Em R\$ milhões				
Ano do Convênio	Grupo político	Empenhado (Repasse Emenda)	Desembolso	% pago
2010	Oposição	113,1	100,3	89%
	Demais partidos	449,1	390,6	87%
2011	Oposição	301,7	227,3	75%
	Demais partidos	1.400,1	1.078,9	77%
2012	Oposição	212,5	128,5	60%
	Demais partidos	2.059,3	1.256,1	61%
2013	Oposição	345,7	82,5	24%
	Demais partidos	3.290,1	847,7	26%
2014	Oposição	455,6	21,1	5%
	Demais partidos	2.556,0	108,4	4%

Fonte: SICONV (atual. Fev 2015). Elab. Autor

Com base na Tabela, o gráfico evidencia que não há diferença significativa entre os percentuais de desembolso de convênios assinados a partir de 2010, quando comparada a média do conjunto de parlamentares da oposição (PSDB, DEM, PPS e PSOL) com os demais.



Fonte SICONV 2010 a 2014 (Valor Repasse Emendas). Elab.: Autor

Gráfico 11 - SICONV 2011-2014 – Taxas de pagamento por grupo de partido

A programação incluída por emendas, em sua essência, não difere das demais dotações constantes da lei orçamentária, igualmente aprovadas no Legislativo.

Mansueto Almeida (2014), ao analisar o padrão irregular e a dispersão dos empenhos em relação ao pagamento de restos a pagar não processados de alguns ministérios, sugere que:

Se o governo federal utilizar a execução orçamentária para fazer seu jogo político, esse jogo deve ocorrer no empenho dos recursos, que apresenta maior coeficiente de variação, em vez de no pagamento dos mesmos (REZENDE & CUNHA, 2014, p. 181).

De acordo com o princípio da impessoalidade, a perda de mandato do parlamentar autor da emenda não deveria inviabilizar a execução de programações aprovadas no processo legislativo orçamentário. A execução poderia ser reivindicada a qualquer tempo por todos os interessados, cidadãos ou entidades e municípios beneficiados. Execução equitativa, portanto, significa a adoção de critérios imparciais e uniformes na execução orçamentária, independentemente da autoria (da iniciativa).

Foi diferente, no entanto, a linha adotada pelo governo federal em 2014 e, inicialmente, em 2015, onde a execução equitativa foi interpretada como um direito que adere ao mandato parlamentar, legitimado a definir beneficiários e programações a serem

contingenciadas²²⁰, um papel típico de gestor executivo²²¹ (GREGGIANIN & DA SILVA, 2015, p. 14).

Diante da grande quantidade de programações genéricas, a indicação do beneficiário na execução das emendas sempre era considerada como ato de cunho político, não sendo hábil, por si só, de criar obrigações ou modificar direito. No entanto, a Portaria Interministerial nº 40²²² (e, em 2015, a Portaria nº 222, de 2015) passou a tratar tais indicações no plano administrativo e formal, com base em sistema informatizado institucional (SIGEM²²³, a cargo da SRI/PR) ou no SIOP.

Na pesquisa de opinião feita junto aos gabinetes parlamentares, como mostrado na Tabela 32, a maioria expressiva dos gabinetes (71 %) considerou que a indicação do beneficiário (CNPJ) da emenda deveria se manter informal como sempre foi, no qual o parlamentar tem um papel de agente político, e não formal-burocrática (como previsto na Portaria nº 39 e nº 40), sob a coordenação da Secretaria de Relações Institucionais, da Presidência da República.

Tabela 32 - Forma de indicação do município, ou da entidade, beneficiário da emenda

ITEM	Nº Votos	Percentual
Deveria se manter informal como sempre foi, no qual o parlamentar tem um papel apenas político	121	71%
Deve ser formal-burocrática (a exemplo do disposto na Port. nº 39 e nº 40 – via SRI/PR)	39	23%
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: Aprovada uma programação (emenda) no orçamento, a indicação do beneficiário (CNPJ), na execução: Fonte: GREGGIANIN (2014).

A exemplo das emendas coletivas, as emendas individuais a rigor deveriam contemplar objeto certo e determinado, atendendo o princípio da especificação e da transparência, ou circunscritas a parâmetros que garantissem coerência da distribuição territorial do gasto público com os indicadores socioeconômicos.

²²⁰ Para evitar a necessidade de chamamento do autor da emenda para decidir quais as programações serão contingenciadas, o Congresso Nacional inseriu no PLDO 2015 (inciso IV do art. 62) a determinação de que os percentuais de contingenciamento deveriam ser aplicados de forma linear em todas as emendas, ressalvados os impedimentos. A disposição, no entanto, foi vetada pelo Poder Executivo.

²²¹ O texto da LOA 2014 atribuiu ao próprio parlamentar o pedido de remanejamento de valores entre programações incluídas por emendas de sua autoria (§ 6º do art. 4º da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014).

²²² Portaria Interministerial nº 40, de 6 de fevereiro de 2014. Disponível em https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_40_6_02_2014.pdf>. Acesso em 08 jun. 2014.

²²³ Sistema de Gerenciamento de Emendas - SIGEM - SRI/PR,

No decorrer de 2015, quando da edição de atos regulamentadores²²⁴ das emendas individuais impositivas, foi prevista a distribuição de senhas de acesso aos sistemas informatizados²²⁵ - para indicar beneficiários específicos, no caso de programações genéricas, e priorizar programações a serem executadas - apenas aos parlamentares reeleitos para o período de 2015/2018, omitindo-se quanto aos parlamentares não reeleitos²²⁶. Alguns partidos e ex-parlamentares²²⁷ entraram com recurso judicial e obtiveram liminar contra essa medida.

O exame dessa controvérsia é relevante à compreensão da natureza jurídica das emendas e à demarcação do papel de cada Poder no processo de elaboração e execução do orçamento. O Parecer²²⁸ da Advocacia Geral da União mostra elementos dessa discussão e a argumentação adotada pelo Executivo:

a) Ilegitimidade do Impetrante para figurar no polo ativo do mandado de segurança. Aprovadas, as emendas deixam a ser do parlamentar e passam a constituir a própria lei orçamentária, expressão da vontade geral. Recursos incluídos pelas emendas não perdem sua natureza de recursos públicos, não tendo nenhuma vinculação com o parlamentar que propôs sua destinação.

b) Na segunda parte da defesa a Advocacia procura justificar porque apenas parlamentares reeleitos tem direito ao acesso aos sistemas informatizados de execução. Com base na visão de que as normas possuem um fundamento positivo (legalidade), político (legitimidade) e moral (licitude), assinala que ex-parlamentar, ao contrário dos atuais, não tem legitimidade, porque não representa o povo. De qualquer modo, sendo a execução responsabilidade exclusiva do Executivo, conclui que a abertura de sistemas eletrônicos é apenas uma *faculdade* da Administração, uma forma de permitir a participação dos agentes políticos *eleitos* na execução do orçamento.

Ou seja, na primeira parte da defesa o Executivo adota a linha que parece a mais adequada, ou seja, emendas, uma vez aprovadas, na forma de programações orçamentárias, adquirem densidade jurídica autônoma. Mas, sendo assim, a execução não poderia depender

²²⁴ Portarias Interministeriais nºs 221 e 222 de 2015.

²²⁵ SIOP e no SICONV.

²²⁶ art. 4º, inciso I e parágrafo 3º e art. 5º, caput e parágrafo único, ambos da Portaria Interministerial nº 221/2015 -, a SRI/PR.

²²⁷ À exemplo do Mandado de Segurança - MS 21910/DF (2015/0164224-1) impetrado pelo Partido Solidariedade; do MS nº 21864/DF, impetrado pelo ex-deputado Carlos Roberto Massa Júnior; e do MS nº 21.879 - DF (2015/015946-0) impetrado pelo ex-Deputado Beto Albuquerque.

²²⁸ .

obrigatoriamente de senhas distribuídas de forma oficial pelo Executivo, como previsto nas Portarias citadas.

Na segunda parte do Parecer parece haver uma contradição. É verdade que a execução é prerrogativa do Executivo e que as indicações parlamentares de beneficiários específicos tem caráter apenas político. Então, uma programação com objeto definido não deveria ser inviabilizada (por impedimento) apenas pelo fato de ter sido originada de emenda de ex-parlamentar.

5.8.Execução Orçamentária e Financeira – Restos a Pagar

De acordo com o art. 167, II, da CF, a lei orçamentária contempla uma autorização direta - a de permitir ao gestor contrair obrigações, a exemplo daquelas decorrentes de contratos e convênios - e outra indireta, consequência da primeira, a de realizar despesas, efetuando os respectivos pagamentos ou desembolsos²²⁹. A assunção de obrigações, evidenciada na contabilidade pública pelo ato de empenho²³⁰, deve observar a especificação do programa de trabalho. A obrigação do pagamento deriva do cumprimento das condições fixadas no contrato ou convênio.

A EC nº 86 torna obrigatório, em primeiro lugar, o empenho das programações, até o montante de 1,2 % da receita corrente líquida do ano anterior. O montante de empenho obrigatório pode ser reduzido se houver contingenciamento ou impedimento técnico.

A obrigatoriedade de execução financeira decorre da necessidade da adimplência das cláusulas e condições de execução constantes dos contratos e convênios. O valor pago a conta de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores pode ser considerado dentro dos limites mínimos obrigatórios, o que é razoável. Obras, em geral, estão sujeitas a vários problemas operacionais que impedem ou retardam a execução física e o pagamento das dotações empenhadas no mesmo exercício.

A norma refere-se à obrigatoriedade de atingimento de montantes globais, empenhados e pagos, e não propriamente de programações específicas. As bases de cálculo dos valores incluídos na LOA e executados são diferentes, observando-se que a RCL do ano

²²⁹ Nos EUA, a primeira é conhecida como *budget authority*, e a segunda, como *outlays*.

²³⁰ O empenho da despesa, de acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Tornando obrigatório o empenho, dele decorre a obrigação de pagamento.

anterior tende a ser menor do que a RCL prevista no projeto. A utilização de base de cálculo relacionada à RCL do ano anterior teve como objetivo aumentar a certeza dos recursos.

A diferença entre a RCL prevista e a executada impõe redução nos montantes de execução obrigatória. A fixação de limite de apresentação de emendas com base na RCL do ano anterior mostrou-se desnecessária, porque, no caso de queda de receita, haverá contingenciamento proporcional²³¹, o que impôs dupla redução pela mesma causa.

Os impedimentos atingem as programações depois de identificado o beneficiário. Assim, contingenciamentos e impedimentos (se não remanejados) reduzem os montantes de execução obrigatória.

Portanto, ainda que todas as programações incluídas por emendas individuais na LOA estejam afetas inicialmente ao regime ou conjunto de disposições do orçamento impositivo (RP 6), o processo de seleção e priorização – cujas etapas básicas são representadas na figura 11 -, faz com que apenas parcela dessas programações (e respectivos beneficiários) seja ao final beneficiada pela execução cogente.

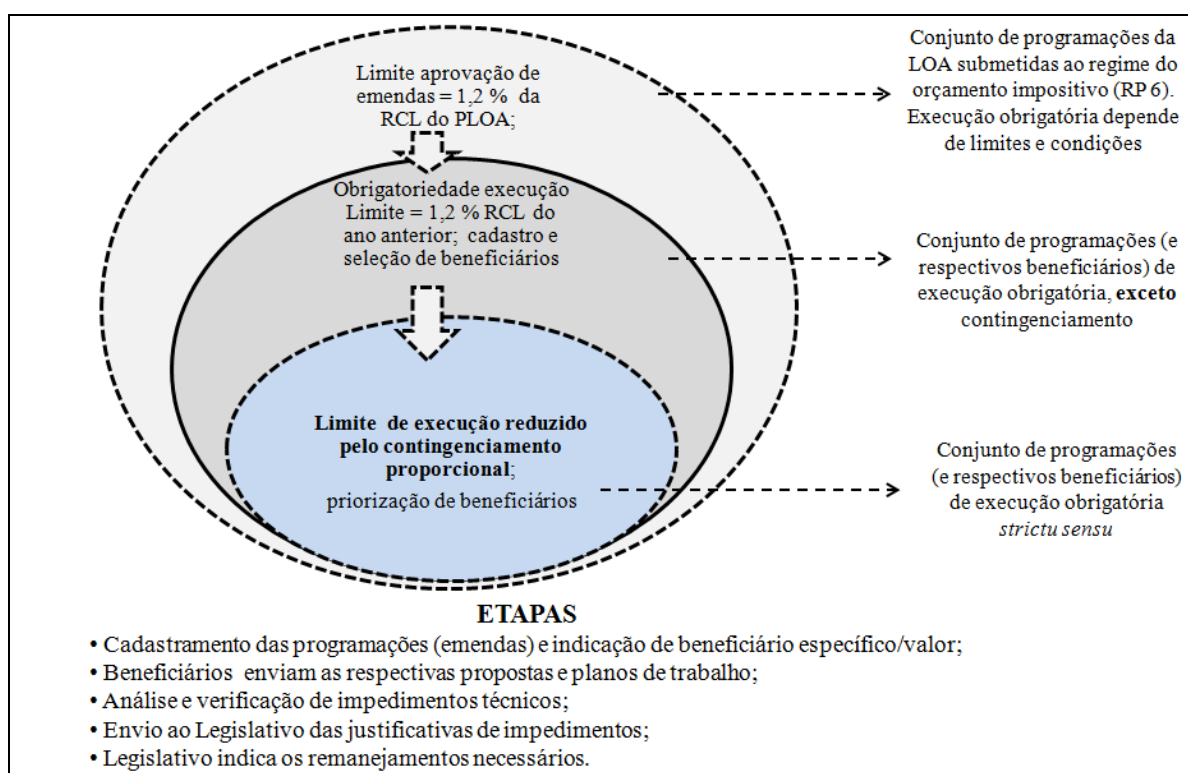


Figura 11 – Execução Obrigatória no regime do Orçamento Impositivo das Programações Incluídas por Emendas Individuais (RP 6)

²³¹O contingenciamento proporcional foi introduzido na redação da PEC nº 565-A por meio de destaque.

Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira apenas até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Isso significa que, para atingir a meta de execução de 1,2 % da RCL ao ano, a taxa de execução financeira das programações relativas às emendas dentro do exercício terá que ser bastante superior aos níveis atuais, que são mais baixos. Não existe prazo fixo para o pagamento dos novos restos a pagar (processados) relativos às emendas individuais, podendo ser considerados imprescritíveis.

Diante das dificuldades de gestão da execução já conhecidas, o que envolve licitação, contratação e medição das obras, e do limite de utilização de restos a pagar de exercícios anteriores, é grande a possibilidade de não ser atingido o limite mínimo obrigatório relativo ao pagamento.

5.9. O dever de justificar a falta de execução - Impedimento na Execução

As disposições da EC e das LDOs 2014 e 2015 moderaram o comando da obrigatoriedade da execução quando constatado impedimento de ordem técnica, definição que dependerá de lei. Em 2014, durante a execução da LOA, foram caracterizados como impedimento, por exemplo, erros de classificação orçamentária, incompatibilidade do valor apresentado com o objeto, indefinição quanto ao beneficiário, falta de apresentação do plano de trabalho ou de atendimento de requisitos da LRF e da LDO para a execução de transferências ao setor público ou privado.

O contingenciamento foi considerado uma limitação especial, com disposição específica²³². Se a emenda individual contemplar transferência a outros entes, a adimplência deste não será obstáculo à execução²³³. A redação da Câmara era mais abrangente, permitindo-se a transferências mesmo na hipótese de outras exigências do CAUC.

A obrigatoriedade de o Executivo justificar a falta ou atraso na execução, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal, fixando-se prazos e procedimentos, coaduna-se com os princípios do orçamento determinante. O impedimento é o fato que impossibilita o gestor de executar, total ou parcialmente, as programações. Uma vez identificado, a obrigação

²³²Art. 166, § 17 da PEC nº 353, de 2013: 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 § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

²³³Art. 166, § 13 da PEC nº 353, de 2013: Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

de executar converte-se em obrigação de justificar do ponto de vista técnico e legal. Não mais poderá ser alegado impedimento quanto ao mérito. A fiscalização dos impedimentos se mostra como um passo necessário, o que deverá valorizar a atividade de acompanhamento e fiscalização do Legislativo.

Mendonça (2010), depois de defender que o orçamento deve ter força vinculante, com alguma flexibilidade, considera que o dever de motivar os desvios da previsão inicial corresponde a uma responsabilidade mínima a que se submete o gestor, enfatizando a importância da motivação e a oportunidade de espaço público de controle social.

A lei orçamentária deixa de ser meramente autorizativa, pelo menos na parcela voltada ao atendimento das emendas individuais. O regime de execução é compatível com aquele delineado no Capítulo 2. O dever de execução implica o de justificar incidente. Como se viu, a obrigatoriedade de execução de montante mínimo, por si só, não altera a natureza de cada programação, que continua discricionária, tanto assim que pode ser contingenciada, observado o critério de proporcionalidade.

O § 14 da EC define o processo de verificação e saneamento dos impedimentos, com os respectivos prazos. Em um primeiro momento os órgãos gestores devem identificar os impedimentos e enviar ao Legislativo as justificativas correspondentes. Cabe ao Legislativo, no prazo de trinta dias, indicar ao Executivo quais programações devem ser remanejadas para suprir a lacuna. Na sequência o Poder Executivo encaminha projeto de lei sobre o remanejamento de programação cujo impedimento seja insuperável. Se o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

As programações deixam de ser consideradas obrigatórias somente a partir da caracterização do impedimento, e sem prejuízo do remanejamento dos valores para outras programações. Dotações não impedidas, portanto, deveriam ser desde logo executadas, sem precisar aguardar todo o cronograma de saneamento das demais, o que não vem ocorrendo. Além do problema do atraso no empenho e nos convênios, já surgem controvérsias entre os Poderes relacionadas ao atraso das medições, o que impede a liquidação e o pagamento, contraditório que será provavelmente resolvido no âmbito do TCU.

O objetivo do remanejamento foi o de evitar perdas e maximizar o montante de emendas empenhadas e pagas no exercício. Sobre o tema, destaca-se:

O tempo corre em desfavor dessas programações, uma vez que o alcance dos limites obrigatórios do orçamento impositivo - execução orçamentária e financeira de montante de 1,2 % da RCL - exige agilidade e eficiência da

administração no cumprimento das etapas da execução que culminam com a efetiva entrega dos bens e serviços à coletividade.

Tendo em vista a grande quantidade de providências e a rotineira ocorrência de impedimentos, se não houver um modelo que favoreça o deslocamento imediato, entre as programações, de dotações impedidas para desimpedidas, a imposição da obrigatoriedade do orçamento impositivo perde muito da sua eficácia.(GREGGIANIN & SILVA, 2015, p.24)

Na pesquisa de opinião junto aos gabinetes parlamentares (GREGGIANIN, 2014) indagou-se, diante das disposições da PEC do orçamento impositivo inseridas na LDO 2014, acerca das expectativas do novo regime do ponto de vista da dificuldade de execução das emendas individuais, como mostra a Tabela 33.

Tabela nº 33 - Expectativas de execução das emendas individuais no orçamento impositivo

ITEM	Nº Votos	Percentual
A tendência é continuar como era antes	32	19%
As perspectivas são positivas (a liberação das emendas, ao longo do tempo, será mais técnica e ágil)	79	46%
As perspectivas são negativas (a liberação das emendas, ao longo do tempo, se tornará mais difícil)	49	29%
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: As disposições da PEC do Orçamento Impositivo em tramitação foram inseridas na LDO 2014. Com o novo regime, as expectativas quanto à dificuldade de execução das emendas individuais:

Fonte: GREGGIANIN (2014).

Ressalte-se que o regime do orçamento impositivo, no momento da pesquisa (julho de 2014), estava sendo colocado em prática pela primeira vez, um início tumultuado dado o cronograma restritivo do ano eleitoral. Durante a fase de verificação de impedimentos, o governo federal promoveu um bloqueio preventivo inicial de todas as emendas. Mesmo diante dessas dificuldades, 46 % consideraram que as perspectivas são positivas, ou seja, que a liberação das emendas, a longo do tempo, se dará de forma mais técnica e mais ágil. No entanto, a maioria 48 % (19 % mais 29 %) dos respondentes mostrou-se cética. A questão envolveu um julgamento e um exercício de projeção, o que justifica o fato de haver 6 % de dúvida e hesitação (não sabe/não deseja responder).

5.10. Contingenciamento Proporcional das Emendas

A EC nº 86, de 2015 inseriu o § 17 ao art. 166 da Constituição, nos seguintes termos:

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 § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

A disposição trouxe para a Constituição o instituto do contingenciamento e a categoria de despesa “discricionária” como espécie de despesa pública, ambos já contemplados na LRF.

A previsão do contingenciamento proporcional das programações incluídas por emendas individuais, bem assim os “impedimentos”, moderaram a conotação “impositiva” da EC. Ao se permitir a limitação de empenho e pagamento pelo critério da proporcionalidade evita-se o contingenciamento e o descontingenciamento discricionário, preservando-se o princípio da gestão fiscal responsável²³⁴.

A EC incorporou, durante as discussões, a emenda apresentadas pelo Dep. Espiridião Amin, cuja maior preocupação era a de encontrar uma posição de equilíbrio no texto da PEC nº 565-A, prevenindo risco de arguição de inconstitucionalidade do modelo, diante da alegação do Executivo de que o modelo impositivo impediria o equilíbrio fiscal. Não se poderá mais argumentar que as emendas individuais, em relação às demais despesas discricionárias, encontram-se em situação privilegiada, porque sujeitam-se aos mesmos percentuais de limitação²³⁵.

A existência da regra de contingenciamento proporcional e a necessidade de execução equitativa das programações (§ 18 do art. 166 da PEC nº 353, de 2013) leva à conclusão de que o percentual global de contingenciamento deveria ser aplicado, *a priori*, de forma linear em todas as programações, ressalvados impedimentos. Esse critério de contingenciamento pode ser feito anualmente na LDO, como previsto no art. 9º da LRF.

No caso de restabelecimento das estimativas da receita (ou das despesas), o descontingenciamento também será proporcional, mantendo-se a lógica do tratamento isonômico do conjunto das programações (art. 9º, § 1º, da LRF). Ribamar e Castro alertam quanto à falta de um conceito legal claro acerca do critério de definição das despesas

²³⁴ LRF, Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, **segundo os critérios** fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

²³⁵ A situação pode ser exemplificada com os números aproximados, assumindo-se um montante de despesas discricionárias da ordem de R\$ 200 bilhões. Caso fosse necessário um contingenciamento, por exemplo, de R\$ 20 bilhões (10 %), no passado, a primeira providência seria a de afastar a quase integralidade das programações incluídas por emendas.

discricionárias²³⁶ e também para a possibilidade de manipulações das metas de resultado fiscal (uso de redutores), o que pode redundar em maiores percentuais de contingenciamento (RIBAMAR & CASTRO, 2013).

5.11. Princípio do Realismo e Prestação de Contas - uma dupla omissão

A viabilidade do modelo do orçamento impositivo tem como premissa a adoção de projeções realistas e confiáveis. Analisaram-se, no Capítulo 3, as principais causas do contingenciamento e como esse círculo vicioso é alimentado pelo excesso de autorizações em relação às fontes disponíveis. Orçamentos inflados criam expectativas de execução de políticas públicas com base na falsa premissa da existência de recursos.

A preocupação em corrigir as deficiências do sistema autorizativo levou à aprovação, quando da apreciação da PEC nº 565-A (§ 10 do art. 165²³⁷), de disposição determinando que a previsão da receita e a fixação da despesa no projeto de lei orçamentária deveriam refletir, com fidedignidade, a conjuntura econômica e a política fiscal. Esse princípio, convergente com os institutos da LRF, foi, no entanto, excluído na PEC nº 22-A, de 2000, aprovada pelo Senado, e assim permanece na PEC nº 353, de 2013.

Tratava-se de diretriz que deveria informar todo o complexo de normas e procedimentos de elaboração e execução do orçamento. A obrigatoriedade de execução do programa de trabalho no modelo impositivo não é compatível com orçamentos fictícios e desequilibrados, o que leva à perda de eficácia da lei orçamentária:

Orçamento poderia ajudar o governo - mas virou peça de ficção. O oráculo esquecido que costumava oferecer projeções econômicas mais fiéis à realidade, hoje se tornou texto inútil; mas pode ser a única alternativa do governo para recuperar parte da credibilidade perdida. (COSTA & FERNANDES, 2013, p. 27)

A evolução da instituição do orçamento público decorre de um longo processo de maturação no qual foram se acumulando valores e princípios garantidores de sua estabilidade e consistência. De acordo com Gontijo (2005), o novo princípio do realismo e fidedignidade era inspirado no direito francês²³⁸, voltado à recuperação da credibilidade do orçamento

²³⁶ A preocupação procede, sendo que o tema deve ser melhor disciplinado na LDO. Por exemplo, as despesas com o atendimento do piso constitucional da saúde podem ser consideradas discricionárias, consideradas em si mesmas, ou também obrigatórias, se vistas pelo seu conjunto.

²³⁷ O art. 165 da CF é mais abrangente, porque disciplina todo o orçamento e não apenas as emendas.

²³⁸ O princípio da sinceridade, constante da Lei Orgânica nº 2001-692, de 1º de agosto de 2001, da França, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2002, prevê a certificação pelo Tribunal de Contas da regularidade, da sinceridade e da fidelidade das contas públicas.

público, e, por conseguinte, a valorização de sua aprovação legislativa. O art. 32 da Lei de Finanças Anual da França introduzido pela Lei Orgânica de 2001, assim dispõe²³⁹:

Artigo 32: As Leis de Finanças apresentam, de forma sincera, todos os recursos e encargos do Estado. Sua sinceridade é avaliada considerando as informações disponíveis e as previsões que razoavelmente podem surgir (tradução livre) (FRANCE, 2001).

Aumentar o grau de realismo e fidedignidade das projeções e estimativas atinentes à lei orçamentária é premissa do orçamento impositivo, seja qual for o modelo adotado. O próprio Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, quando da aprovação da PEC 22/00, origem da PEC 565/06, assim se manifestou:

Ainda falta muito para termos um Orçamento transparente e realista, é verdade. Mas é verdade, também, que o Senado deu um passo fundamental nesse sentido, ao aprovar a proposta de emenda constitucional que obriga o governo a executar o Orçamento votado pelo Congresso, sob pena de crime de responsabilidade. (...)

O Orçamento impositivo reafirma a soberania do Legislativo e o justo equilíbrio entre os poderes da República. Ao aprovar a emenda, o Senado disse não ao contingenciamento abusivo que vem tornando o Orçamento uma mera peça de ficção, nos últimos tempos. (CALHEIROS, 2006, p. 21)

Schick (1998) destaca os orçamentos irrealistas dentre as patologias identificadas nos países com problemas na disciplina fiscal, e assinala a necessidade de estimativas de receitas prudentes, evitando-se anunciar o que não será feito. Chama a atenção que um orçamento que autoriza mais gastos que o orçamento real acaba sendo controlado por políticos e burocratas oportunistas, em detrimento das instituições democráticas (SHICK, 1998).

Por fim, relevante dispositivo da PEC nº 565-A, da Câmara (art. 166, § 13) foi suprimido nas versões posteriores. O texto previa a necessidade de fiscalização e avaliação, por parte do Tribunal de Contas da União, dos resultados obtidos com a execução das programações incluídas por emendas individuais, o que deveria ser objeto de manifestação específica no parecer prévio do processo de prestação de contas.

5.12. Cenários prospectivos

Quanto às perspectivas do modelo, esperava-se que a EC proporcionaria uma afirmação geral mais abrangente do poder político do Legislativo e da sociedade na matéria orçamentária. Do modo limitado como foi feito, pode-se delinear dois cenários extremados.

²³⁹ Idem.

Num cenário pessimista, o Executivo centraliza ainda mais o poder decisório na elaboração e execução do orçamento, exceto quanto às emendas individuais, fortalecendo-se na defesa do orçamento meramente autorizativo. Amplia-se o desinteresse e a ineficácia da apresentação das emendas coletivas. A busca da equidade na execução das emendas individuais por ter efeitos colaterais no comportamento da base de sustentação do governo. A execução das emendas coletivas ou de programações sob controle do Executivo podem vir a representar uma nova moeda de troca. A PEC estaria reconhecendo, na contramão das conquistas da Constituição de 1988 e da doutrina revisionista, a natureza meramente autorizativa das demais despesas na LOA. O modelo reduz a possibilidade de participação da sociedade na elaboração do orçamento por meio do Legislativo. Paralelamente, o Executivo pode acirrar ainda mais a estratégia de orçamentos inflados, uma forma de aumentar percentuais de contingenciamento das emendas individuais.

Neste cenário existe o risco de se configurar na União dois orçamentos politicamente distintos: o “do Executivo” e o orçamento “do Legislativo”, reduzido às emendas individuais. O orçamento das emendas individuais, declarado impositivo, representa uma espécie de território sob o domínio quase exclusivo do Legislativo e respectivos parlamentares. As emendas individuais passam a depender tão somente de critérios definidos no âmbito de cada gabinete²⁴⁰. Os parlamentares passam a assumir um papel de gestor das próprias emendas, o que aumenta o risco de novos escândalos, especialmente na destinação de recursos para entidades privadas²⁴¹.

A discussão do orçamento no Legislativo torna-se cada vez mais superficial e formalista, tendência já mostrada ao se examinar a atividade da CMO (capítulo 4). Um acordo tácito entre os parlamentares e governo de coalizão garantiria reciprocidade, com concessões mútuas. Membros do Congresso, ao exercerem funções quase executivas, tendem a apresentar comportamento semelhante àquele criticado quando adotado pelo Executivo.

Se o Legislativo não interage efetivamente na elaboração do orçamento do PAC, da mesma forma, o Executivo delega aos membros do Legislativo a gestão das emendas. O PAC reflete um conjunto de ações estratégicas e prioritárias, com elevado compromisso de execução de suas metas e flexibilidade de meios. Para o governo federal, portanto, tem as

²⁴⁰ De acordo com a versão de PEC inicialmente aprovada na Câmara dos Deputados (PEC nº 565-A, art. 166, § 9º, II), as emendas individuais deveriam ser divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados. No Senado Federal (PEC nº 22-A), essa obrigatoriedade foi suprimida.

²⁴¹ Discute-se, a propósito, a necessidade ou não de chamamento público das entidades privadas objeto de emendas individuais, diante do disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

características desejáveis do orçamento impositivo. De outro lado, as programações das emendas individuais parecem seguir o mesmo caminho.

Como exemplo do paralelismo no comportamento do Executivo e de parlamentares, com base na LDO 2014, destaca-se: a) a possibilidade de inclusão na LOA de programações e emendas genéricas²⁴²; b) a autorização no texto da LOA de ampla margem de remanejamento no PAC e na execução de emendas do mesmo autor; c) a centralização decisória; a exemplo do PAC, é limitado o contraditório na aprovação das emendas individuais; d) falta de critérios públicos e o poder discricionário na definição de quais programações serão contingenciadas; e) dependência política de prefeitos e entidades com parlamentares autores de emendas; e, f) a criação de um regime jurídico diferenciado para as emendas (aos moldes do PAC), com privilégios em relação às demais despesas discricionárias, como ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 9 - Paralelismo entre o Regime do PAC e o das Emendas Individuais Impositivas

Item	Regime do PAC	Regime das Emendas Individuais Impositivas
Elaboração do orçamento – presunção de prioridade	As programações do PAC são consideradas prioritárias por definição (art. 4º da LDO 2014).	As programações das emendas são consideradas prioritárias por definição (art. 4º da LDO 2014).
Elaboração do orçamento – facilidade de inclusão no projeto	Uso do redutor de resultado fiscal ²⁴³ (art. 3º da LDO 2014 – até R\$ 67 bilhões).	Uso da parcela primária da reserva de contingência igual a 1,0 % da RCL (art. 13 da LDO 2014).
Tramitação do orçamento – proteção contra cancelamentos	Parecer Preliminar ao PLOA - Percentuais de cancelamento reduzidos.	Parecer Preliminar – fonte garantida da reserva de recursos para as emendas individuais
Formulação e decisão centralizada, possibilidade de alteração durante a execução	Comitê Gestor do PAC sob controle exclusivo do Executivo (art. 2º da Lei nº 11.578, de 2007). Troca do identificador por Portaria do Executivo (art. 38 da LDO 2014).	Apresentação pelo autor da iniciativa e aprovação automática, indicação de beneficiários e priorização dos contingenciamento (Portarias Interministeriais nºs 39 e 40, de 2014). Possibilidade de diferir a definição da MA para a fase da execução (MA “99”).
Benefício da prorrogação de restos a pagar não processados	Garantido pelo § 3º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986 (incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011).	Garantia de execução dos restos a pagar não processados (até o limite de 0,6 % da RCL).
Identificador Especial	RP 3 – art. 7º, § 4º, II, c da LDO 2014.	RP 6 – art. 7º, § 4º, II, c da LDO 2014.
Flexibilidade durante a execução – margens de remanejamento	O texto da LOA 2014 (art. 4º, inc. XVII) autorizou ampla margem de remanejamento dos recursos do PAC (30 % do montante total).	Texto da LOA 2014 (art. 4º, inc. XXIX da Lei nº 12.952, de 2014) autorizou ampla margem de remanejamento dos recursos entre emendas do mesmo autor.
Não sujeição das transferências ao CAUC	O art. 1º da Lei nº 11.578, de 2007 considera tais transferências como	O art. 165, § 13 da EC nº 86, de 2015, considera obrigatórias as

²⁴² Não existem restrições regimentais quanto à apresentação de emendas individuais genéricas e sem objeto definido.

²⁴³ Suprimido na LDO 2015, diante das críticas contra as manobras fiscais do governo.

Item	Regime do PAC	Regime das Emendas Individuais Impositivas
	obrigatórias, e não voluntárias.	transferências das emendas individuais.
Proteção contra o contingenciamento	A execução do PAC valeu-se do redutor fiscal.	Critério do contingenciamento proporcional (art. 52, § 5º da LDO 2014).
Execução – gerenciamento intensivo e compromisso de execução	Art. 3º da Lei nº 11.578, de 2007, Art. 105, II (SISPAC) e 110, § 1º, e,” e “k” (relatórios) da LDO 2014.	Obrigatoriedade de execução até 1,2 % da RCL e necessidade de justificar impedimentos (EC nº 86, art. 166, § 14).

Fonte: LDO 2014 (Lei nº 12.952, de 2014), LOA 2014 (Lei nº 12.952, de 2014), EC nº 86, de 2015; Lei do PAC (Lei nº 11.578, de 2007); Portarias Interministeriais nºs 39 e 40. Elaboração: Autor.

A baixa visibilidade das programações orçamentárias e a divisão do orçamento em quotas condominiais prejudicam o controle social e o sistema de freios e contrapesos. O “orçamento público” fica, de um lado, sob o domínio do chefe do Executivo, frustrando-se o canal de participação pública junto a um Legislativo que se autolimitou. E, de outra parte, o acesso às emendas individuais fica sob o controle de cada parlamentar. Neste cenário, perde-se espaço público e coletivo de discussão e definição de políticas públicas no processo orçamentário. Com a ineficácia das emendas coletivas (bancada estadual e comissão), reduz-se o papel da CMO, como já evidenciado, bem assim o das demais comissões temáticas, que já se encontram em uma situação de acesso limitado quanto ao orçamento.

Noutro cenário, mais otimista, cresce a ideia de que o modelo aprovado, ainda que restrito às emendas individuais, reafirma a existência de força determinante e vinculante dos planos e orçamentos públicos. A EC estaria refletindo apenas uma etapa de um processo político de retomada de prerrogativas do Legislativo no orçamento, fragilizadas pela ideia do orçamento autorizativo, o que se agravou com a supervalorização do contingenciamento como instrumento de política fiscal. As mudanças da EC representam o embrião de futuras alterações voltadas à busca de critérios universais e balizadores da execução orçamentária e da maior efetividade dos instrumentos de políticas públicas.

A aprovação do orçamento impositivo reduz a necessidade de barganhas junto à base aliada, abrindo caminho para um novo pacto na matéria orçamentária com melhor distribuição de poder, inclusive no âmbito do Legislativo.

Sendo o orçamento das emendas de execução obrigatória, o Executivo tende a aumentar o interesse em fazer convergir o objeto dessas programações com as políticas

públicas que adota (PAC e demais), o que aumentará o diálogo e a discussão pela melhor distribuição de recursos²⁴⁴.

Se o orçamento autorizativo torna supérfluo ou reduz a importância da aprovação e do acompanhamento do orçamento, o poder de exigir a execução no modelo impositivo dá sentido e incentiva a maior ação legislativa. A obrigatoriedade de execução favorece a aprovação de medidas destinadas a combater às deficiências da gestão orçamentária e financeira. Nesse cenário, as comissões temáticas podem ter maior participação no debate e na aprovação das despesas relacionadas aos programas de sua área de competência. Fixados os limites e parâmetros pela CMO no parecer preliminar²⁴⁵, os orçamentos setoriais poderiam ser discutidos e votados nas comissões permanentes de ambas as Casas do Congresso Nacional, órgãos legislativos que detém, inclusive, vocação e interesse natural quanto ao acompanhamento intensivo da execução das programações, um desdobramento do conjunto de diretrizes e prioridades do sistema de planejamento e orçamento, como ilustrado na Figura.

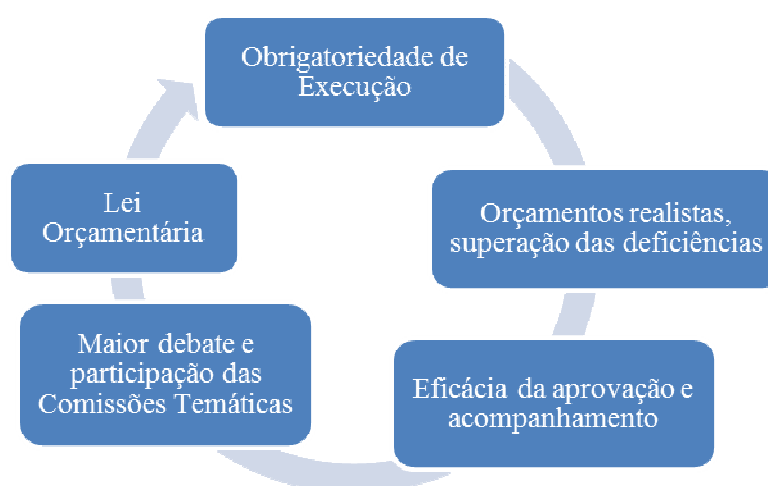


Figura 12 - Orçamento Impositivo

As emendas coletivas, que já foram consideradas prioritárias no passado, podem readquirir sua força como instrumento de ação das bancadas e comissões, como já foi

²⁴⁴ Na tramitação do PLDO 2016, encontra-se em discussão proposta pelo qual programações de emendas voltadas às localidades abrangidas pelas políticas públicas do PAC e da Saúde não teriam nenhum contingenciamento, uma forma de incentivar a convergência de interesses.

²⁴⁵ Admitida a aprovação dos relatórios setoriais nas comissões temáticas, o parecer preliminar deveria ser votado também no Congresso Nacional, o que dá mais estabilidade e amplitude ao processo decisório. A ideia de remodelar a apreciação do orçamento no Legislativo foi sugerida no relatório da CPI do Orçamento, uma forma a ampliar os mecanismos de controle e acesso ao orçamento público. Dentro do Legislativo, a CMO exerceria um papel de coordenação central e sistematização, aos moldes do que é praticado, no âmbito do Executivo, pelos Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fazenda. As propostas setoriais e as respectivas políticas públicas seriam debatidas e apreciadas pelas demais Comissões permanentes da CD e do SF.

sinalizado na pesquisa junto aos gabinetes. Existem proposições que, mesmo que não levem a um resultado pleno num primeiro momento, acumulam potencial político em um processo dialético contínuo onde são selecionadas as opiniões e propostas vencedoras.

Afastados os riscos do reducionismo, é positiva a mudança qualitativa do paradigma que antes se apoiava na faculdade de agir do Executivo. Com a obrigatoriedade de execução e de prestar contas acerca de eventual impedimento, abre-se a oportunidade de uma nova correlação de forças políticas, resgatando-se a utilidade e a necessidade de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. Esse processo tem menos chances de ser controlado de forma centralizada, prestigiando-se a classe política e a participação social, que adquirem maior poder de influência na alocação de programações e na cobrança de sua realização.

Enfim, as disposições da EC, em sua essência, explicitam o que já poderia ser deduzido do sistema normativo e fixam um critério de contingenciamento proporcional, atribuição que poderia ser feita anualmente na LDO, como previsto no art. 9º da LRF.

6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O trabalho examinou as relações de poder no orçamento, as deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do modelo de impositividade da execução da programação de emendas individuais, tal como consta na EC nº 86, de 2015 e das LDOs 2014 e 2015, destacando-se as principais conclusões:

A análise dos fundamentos da instituição orçamentária é o ponto de partida para a compreensão do orçamento impositivo, que está vinculado ao papel do estado; e, do ponto de vista do contribuinte, com o exercício dos direitos de segunda geração. De acordo com Constituição, planos e orçamentos são determinantes e não meramente autorizativos ou indicativos, qualificando e dimensionando políticas públicas no Estado social. Determinante é a qualidade do que deve ser executado, e tem como corolário a necessidade de justificar impedimentos. Do ponto de vista constitucional e legal, portanto, o orçamento já é impositivo, embora a prática administrativa seja a do orçamento autorizativo.

Apresentou-se um modelo classificatório capaz de delimitar despesas orçamentárias que podem se beneficiar desse modelo. Despesas obrigatórias em geral (inclui as financeiras) são executadas em função dos vínculos gerados pela legislação própria, criadora de direitos subjetivos, e não pelo orçamento. Nesse caso, a lei orçamentária tem efeito jurídico meramente autorizativo, declarando obrigação preexistente, ainda que fixe um teto financeiro (proibição). Portanto, é inapropriado e redundante extrair do orçamento a obrigatoriedade de execução de despesas que já tem natureza obrigatória. Devem constar do orçamento porque permitem aferir o quadro universal de receitas e despesas e o equilíbrio orçamentário. E, especialmente, pela possibilidade de se controlar, no processo orçamentário, a criação de *novas* despesas obrigatórias, fixando-se limites ou margens de expansão (CF, arts. 167, II; 169, §1º, 195, § 5º; LRF, art. 17).

O fato das despesas serem discricionárias, em contraposição às obrigatórias, não significa que não devam ser executadas. Discricionária não é facultativa. A obrigatoriedade, nesse caso, corresponde a um dever do gestor, de natureza diversa daquele originado das despesas obrigatórias. É dever relativo, porque a falta de execução pode ser justificada. É a própria lei orçamentária que constitui vínculos que impelem o gestor à execução das programações. O caráter determinante ou vinculante relaciona-se à necessidade de cumprir o programa de trabalho, um desdobramento dos objetivos e metas das políticas públicas

processadas pelos instrumentos de planejamento e orçamento - PPA/LDO/LOA, o que exige compromisso com os fins (metas e produtos), ao tempo que deve ser admitir flexibilidade de meios (dotações).

Para mostrar a aplicação desse modelo conceitual na LOA tomou-se por base os seguintes classificadores: identificador de resultado primário (RP); tipo de programa do PPA; e a estratificação das despesas encontrada no art. 4º da LDO 2014. Delimitou-se assim a versão mais abrangente possível do orçamento impositivo: despesas discricionárias e, dentre essas, as que integram os programas temáticos ou finalísticos do PPA anterior, voltados à entrega de bens e serviços à sociedade. Esse montante atinge, considerando-se as despesas empenhadas da LOA 2012, R\$ 118,6 bilhões, integrado pelo PAC (R\$ 50,1 bilhões) e demais despesas discricionárias, inclusive emendas (R\$ 68,5 bilhões). O modelo impositivo não é aplicável às despesas obrigatórias e às discricionárias não-finalísticas (programas de gestão e manutenção).

Analisou-se a possibilidade de convivência do regime da responsabilidade fiscal diante dos paradigmas propostos: “modelo autorizativo” e “modelo impositivo”. Na concepção autorizativa, a possibilidade de elevação do esforço fiscal para além da meta fixada na LDO serve para justificar toda e qualquer inexecução e entrega de bem ou serviço à sociedade. O contingenciamento atua como uma cortina de fumaça durante a execução, o que dá ao gestor flexibilidade de meios e de fins, favorecendo a inércia administrativa, a falta de compromisso com resultados e o uso discricionário da execução. Dificulta a cobrança quanto à execução do orçamento. Os vetos à programação orçamentária tornam-se desnecessários.

No modelo impositivo, as metas fiscais também devem ser cumpridas. Mas, diferentemente, não devem ser ultrapassadas sem nova avaliação legislativa (anexo de metas fiscais da LDO). Os contingenciamentos, devidamente orientados por critérios da LDO, são permitidos apenas na medida necessária e suficiente ao cumprimento das metas fiscais. Programações não contingenciadas devem ser executadas, essa é a diferença. O modelo atribui ao gestor maior responsabilidade e permite maior cobrança social, aumentando-se o interesse por orçamentos realistas e focados em resultados.

A análise crítica do modelo autorizativo e de suas deficiências no contexto da atual gestão orçamentária e financeira é uma forma de avaliar a viabilidade desse modelo alternativo no Brasil. A atribuição de caráter autorizativo à lei orçamentária tem ampla repercussão na gestão e na eficácia do orçamento e nas relações políticas que ocorrem no processo orçamentário.

Levantaram-se evidências, através da série histórica de dados, de que o caráter autorizativo favorece uma ação estratégica do Executivo voltada à concentração de poder decisório no orçamento. Um círculo vicioso combina excesso de autorizações na lei orçamentária, contingenciamento e aumento da margem de escolha durante a execução. O processo orçamentário está orientado, desde sua elaboração, para a aprovação de despesas acima das possibilidades de caixa, o que garante acúmulo de reservas na forma de restos a pagar, margem de manobra e flexibilidade aos órgãos de execução, reduzindo-se a necessidade de envio de créditos adicionais ao Legislativo. Os decretos de programação tendem a adquirir relevância política maior do que a da própria LOA. Os limites definidos por órgão, e não por programação, ampliam ainda mais as margens de execução.

A compreensão política do processo orçamentário no Legislativo, especialmente a partir da Constituição de 1988, é relevante para avaliar se a aprovação do modelo impositivo das emendas individuais foi apenas um ato isolado do Congresso Nacional, em busca de maior garantia de execução das emendas. Ou se pode representar o início de um movimento político de valorização da matéria orçamentária e a superação das atuais deficiências, uma importante mudança de sinal.

A atribuição de caráter autorizativo à LOA é o principal instrumento de centralização de poder financeiro do Executivo, porque concentra a decisão política, especialmente das despesas de maior repercussão eleitoral (transferências voluntárias) na etapa final do ciclo de planejamento e orçamento. Mas não é o único, interagindo e aliando-se a um conjunto de disposições e mecanismos reguladores do processo de planejamento e orçamento²⁴⁶. PPA, LDO (anexo de metas e prioridades) e LOA, leis aprovadas no Legislativo, estão se tornando mais abrangentes e flexíveis, aumentando-se a margem de manobra na execução e reduzindo-se a necessidade de revisão desses instrumentos.

O exame da gestão orçamentária e financeira mostrou que o regime decisório do PAC veda ou torna inócua a participação do Legislativo. Mostrou-se que o grande aumento desses investimentos a partir de 2005 ocorre em detrimento das taxas de execução dos demais investimentos do orçamento fiscal e da seguridade, o que apenas confirma a prioridade do governo quanto ao PAC. Durante a elaboração, as programações do PAC acomodam-se com mais facilidade no orçamento valendo-se de artifícios, tais como a adoção de metas com

²⁴⁶ Dentre os problemas verificados dentro do atual modelo autorizativo, destacou-se: enfraquecimento e relativização do vínculo Plano-Ldo-Orçamento, absorção das prioridades pelo Executivo e a criação de um regime diferenciado e exclusivo para as programações do PAC, amplas margens de remanejamento, viés nas estimativas de receitas e despesas obrigatórias, distorções na fixação das metas de resultado fiscal, ausência de critérios de contingenciamento e acúmulo de restos a pagar.

reduzidor fiscal²⁴⁷. Durante a execução, elevado o esforço fiscal, as demais despesas discricionárias (inclui as emendas) é que são contingenciadas. Um Comitê Gestor do Executivo pode titular ou banir programações do PAC a qualquer momento. São beneficiadas pela possibilidade de prolongar a validade de restos a pagar não processados.

A gestão do PAC - elevado compromisso político e administrativo pela entrega dos bens e serviços, flexibilidade de meios e vínculo de responsabilidade com os resultados, acompanhamento intensivo – apresenta qualidades e características que se aproximam do modelo impositivo idealizado no Capítulo 2. Ou seja, o orçamento impositivo já é praticado no Executivo federal, quanto aos projetos prioritários e estratégicos sob o ponto de vista do Executivo (PAC/PBSM), não obstante isso ocorrer à margem do processo decisório do Legislativo. A definição genérica e volátil e a facilidade de remanejamento de ações e de recursos coloca o PAC sob controle quase total do Executivo.

Para compreender as deficiências e o comportamento político dos atores na gestão orçamentária e financeira, examinaram-se os dados que mostram o grau de acerto das previsões de receitas e despesas pelo Executivo e pelo Legislativo (período de 2004 a 2014). Quanto às receitas, o Legislativo quase sempre eleva os montantes da proposta para acomodar as emendas coletivas - uma vez que as emendas individuais são praticamente atendidas com a reserva de contingência -, sem a necessidade de cortes nas demais programações da proposta. Isso não foi um problema até aproximadamente 2008, quando a prática de previsões conservadoras pelo Executivo ou o ritmo da economia deixava margem de acerto às reestimativas congressuais. A partir de 2009, no entanto, com poucas exceções, as receitas encontram-se superestimadas já na elaboração do projeto de lei pelo Executivo.

Da análise da hipótese de subestimativa das despesas obrigatórias, outra causa do contingenciamento, constatou-se, quanto ao grupo dos benefícios previdenciários e ao das demais despesas obrigatórias, tendência recorrente de subestimativa no projeto de lei. Mesmo ciente dos gastos obrigatórios subestimados, conhecidos como “buracos do orçamento”, o Legislativo tem preferido, em geral, direcionar eventuais novas fontes de receitas para o atendimento de emendas (coletivas).

Os dados não descartam a hipótese do comportamento estratégico do Executivo na elaboração da LOA, aumentando-se estimativas das receitas e reduzindo-se previsões das

²⁴⁷ O redutor da meta fiscal foi paulatinamente ampliado para acomodar projetos prioritários (PPI/PAC), respectivos restos a pagar, desonerações e excesso de meta no ano anterior, tendência revertida diante da crise fiscal recente e das críticas contra a “contabilidade criativa”.

despesas obrigatórias, situação que permite ampliar, em relação às reais disponibilidades, o montante de autorizações de despesas discricionárias, o que eleva o contingenciamento durante a execução. O Legislativo, ainda que ciente da reduzida chance de execução, não se mostra disposto a sacrificar emendas em favor de um quadro mais realista. Nem é pressionado pelo Executivo para que o faça.

Esse estado de equilíbrio foi mantido porque conveniente do ponto de vista das relações políticas entre Executivo e Legislativo. Orçamentos inflados dificultam a diagnose oportuna das contas públicas. Confundem a sociedade e o eleitor, criam expectativas de execução de políticas públicas com base na falsa premissa da existência de recursos, descaracterizando o sentido da instituição orçamentária. Como consequência, despesas discricionárias, variáveis de ajuste do modelo autorizativo, encontram-se superestimadas de forma recorrente, desde a elaboração do projeto.

O contingenciamento deixou de ser um fato eventual na gestão orçamentária e financeira²⁴⁸, como previsto na LRF, e passou a ser uma regra na gestão do orçamento federal, adotado implicitamente desde a elaboração do PLOA. Na execução, permite a revisão, pelo Executivo, do mérito de todas as programações aprovadas. Descontingenciamentos no final do exercício e restos a pagar não processados são utilizados para ampliar e prolongar estoques estratégicos que reduzem a recorrência ao Legislativo.

O modelo autorizativo, adotado na prática administrativa, é, aparentemente, mais eficiente na obtenção da disciplina fiscal, porque concentra poder de governança na tecnocracia e no Chefe do Executivo. Exige menor esforço de planejamento e coordenação política, garante flexibilidade e elevadas margens de remanejamento, sem a necessidade de novas negociações no Legislativo.

A viabilidade do orçamento impositivo no Brasil depende da revisão das práticas que levam a um excesso de autorizações, adotando-se orçamentos realistas. O orçamento impositivo se apoia na ideia da obrigatoriedade da entrega de bens e serviços à sociedade e na possibilidade de cobrar resultados. Determinante quanto aos fins e flexível quanto aos meios, fortalece o Legislativo. Adotado, haverá necessidade de fixar critérios e disciplina mais rigorosa para o início de novos projetos, revendo-se, inclusive, a necessidade de autorizações anuais para a continuidade de projetos iniciados.

²⁴⁸ A probabilidade de execução das despesas discricionárias aprovadas no orçamento reduz-se ainda mais em virtude da concorrência dos créditos adicionais abertos, durante a execução, sem fontes hábeis, ou seja, a conta de superávit financeiro. Esses créditos atingiram cerca de R\$ 54.8 bilhões em 2013.

A análise dos vetos das LDOs nos últimos dez anos evidenciou as tentativas frustradas de o Legislativo, na apreciação da LDO, de superar distorções e reduzir a prevalência do Executivo no orçamento. Cresceu o espectro de temas considerados pelo Executivo como inadmissíveis ou proibidos, vetados de forma sistemática e independentemente do mérito, a exemplo das metas e prioridades, despesas ressalvadas do contingenciamento e disposições sobre custo de obras e fiscalização. E, mais recentemente, a regulamentação de aspectos relevantes do orçamento impositivo, a exemplo da caracterização dos impedimentos.

Mostraram-se as evidências da perda de importância relativa quanto ao papel político do Congresso Nacional no debate da matéria orçamentária.

Surgiram, ao longo do tempo, mecanismos e regras que relativizaram a importância do Legislativo, inibindo, tornando ineficaz ou inócua sua intervenção, tendo como elemento mais importante o orçamento autorizativo. A tendência de desinteresse e esvaziamento da CMO no debate orçamentário foi evidenciada por alguns sinais: recorrência de reuniões extraordinárias; dificuldade de quórum; redução do prazo de discussão e aprovação dos relatórios; votações simbólicas dos relatórios setoriais; designação frequente de relatores *ad hoc*. A obstrução dos trabalhos na CMO por disputas políticas alheias à matéria orçamentária evidencia o papel acessório e instrumental das matérias da CMO em relação à agenda principal das Casas.

A gestão política da execução das emendas facilitou a delegação de poderes formais do Legislativo ao Executivo. Líderes e parlamentares de maior influência no Legislativo, no modelo autorizativo, tendem a se mostrar dispostos a colaborar com quem detém a chave do cofre dos recursos orçamentários. A prática é alimentada, no presidencialismo de coalizão, onde a governabilidade e o apoio da base aliada dependem da continuidade de trocas e barganhas ao longo do exercício financeiro, o que envolve contínuas negociações acerca da execução orçamentária e financeira (que inclui restos a pagar).

A arena do orçamento mostra, de um lado, o esforço político do governo para obter disciplina, especialmente junto à base aliada, necessária à formulação e implementação de uma agenda nacional. E de outro lado, a busca de igualdade de oportunidade por parte dos demais agentes políticos. Dificuldades de liderança e consenso na definição de prioridades e projetos estruturantes contribuem para o fatiamento do orçamento. Essas forças de coordenação e divisão interagem e impulsionam mudanças no processo, desde que devidamente lideradas, o que ocorre de forma mais ou menos cíclica. Quanto mais recursos de

poder e capacidade de coordenação, maiores as chances de sucesso do governo no exercício do poder orçamentário, fora e dentro do parlamento.

As emendas tem importância relativa grande no conjunto das transferências voluntárias da União para estados e municípios, conjugando-se em torno de sua execução os interesses políticos de membros do Congresso Nacional, prefeitos e governadores.

Dificuldades recorrentes na gestão política da execução das emendas individuais provocaram, quando da tramitação do orçamento impositivo, uma polarização pouco comum entre Executivo *versus* Legislativo, fragilizando-se a coalizão. Parlamentares de todos os partidos insurgiram-se contra a baixa execução das emendas individuais. A pesquisa de opinião efetuada na Câmara dos Deputados em julho de 2013 (GREGGIANIN, 2014) mostrou que, para quase dois terços dos gabinetes parlamentares, o grau de dificuldade para a liberação das emendas individuais havia aumentado nos últimos anos.

Constatou-se que a taxa média de execução (valor empenhado) das emendas *coletivas* é baixa e decrescente, o que confirma o desprestígio dessa modalidade. O principal objeto das emendas de bancada estadual – obras de grande vulto – foi paulatinamente absorvido pelo PAC.

As taxas de execução das emendas individuais são maiores, porém também decrescentes a partir de 2009, atingindo cerca de 50 % em 2012. De acordo com o SICONV – Sistema de Convênios - de 2012 (não inclui transferências fundo a fundo), ano que precedeu a votação das disposições do orçamento impositivo, a média de atendimento (empenhado) por parlamentar do grupo dos partidos de oposição (PSDB, DEM, PPS e PSOL) foi de R\$ 2,5 milhões, inferior à média de R\$ 4,4 milhões dos demais parlamentares. A diferença entre as médias dos grupos é significativa, conforme teste estatístico. Diferença semelhante foi constatada utilizando-se do método SIAFI. Comprovou-se o que já é do senso comum, o tratamento médio diferenciado entre parlamentares da base do governo e da oposição em 2012. Também são significativas as diferenças entre as médias verificadas em 2011 e 2013. O governo não confirma, nem nega, que se vale da liberação de emendas, ainda que seja fato notório amplamente divulgado. Também não divulga eventuais critérios de montantes por parlamentar²⁴⁹.

A despeito das competências formais, pode estar se configurando no novo cenário um pacto político divisório, reservando-se ao Legislativo, com algumas exceções, exclusivamente o orçamento das emendas individuais. E delegando-se todas as demais

²⁴⁹ Difunde-se que, em média, parlamentares de oposição recebiam, antes de 2014, cerca da metade dos recursos liberados para a base aliada.

programações do orçamento ao Executivo. A existência desse acordo é amparada pelo fato de que, se o Legislativo julgasse necessário, poderia ter editado normas restabelecendo seu poder orçamentário de forma mais ampla. No debate do orçamento impositivo das emendas individuais na Câmara dos Deputados foram limitadas as intervenções em favor de um modelo mais abrangente, ou que incluísse as emendas coletivas. São decrescentes as taxas de execução das emendas coletivas.

Examinou-se o teor da EC nº 19, de 2015, e das LDOs 2014 e 2015. Os protestos iniciais contra a PEC do orçamento impositivo expressaram o sentimento contrário ao reducionismo do modelo e a desconfiança das emendas como instrumento de alocação de recursos. A imposição de *teto* orçamentário (1,2 % da RCL) à apresentação e à execução das emendas individuais mostrou o êxito do governo em conter, desde já, no texto constitucional, essa atividade congressual. A limitação paramétrica à aprovação de emendas no texto constitucional representa, do ponto de vista jurídico e político, renúncia de prerrogativa histórica em relação ao que constou da Constituição de 1988.

Considerando-se os abatimentos permitidos no montante de 1,2% da RCL - base de cálculo do ano anterior, contingenciamento proporcional e impedimentos -, e a efetiva execução em 2014, concluiu-se que a EC não trará mudanças significativas em relação aos montantes totais de empenho e pagamento das emendas individuais.

De outro lado, a aplicação do teste estatístico t mostrou, com base nos dados do SICONV 2014, que o orçamento impositivo fez desaparecer a diferença identificada no período anterior (2011 a 2013) quanto às médias de empenho de emendas de parlamentares do grupo oposição e da base aliada.

Especificamente quanto ao pagamento das emendas, o exame dos percentuais de *desembolso* (em relação ao valor empenhado) não mostrou diferenças significativas entre as taxas de execução de parlamentares da oposição e da base aliada, antes ou após o orçamento impositivo. Aparentemente, os valores pagos são determinados mais pela capacidade técnica e administrativa na execução diluída de milhares de convênios e contratos de repasse em andamento do que propriamente de injunções políticas, como ocorria com o empenho²⁵⁰. Fica claro que a efetividade do orçamento impositivo no sentido de viabilizar a entrega de bens e serviços à sociedade – o que se configura nas taxas de pagamento - exigirá esforço de superação de um conjunto de entraves que continuam afetam a eficiência da gestão pública.

²⁵⁰ Como era fato notório, o empenho de emendas individuais aumentava às vésperas de acordos políticos relevantes na agenda legislativa.

A necessidade de transparência da LOA no presidencialismo sugere a aprovação de programações com objeto definido ou amparadas por critérios imparciais fixados no PPA e na LDO. A execução da LOA, como expressão da vontade geral, deve ser executada em consonância com o princípio da legalidade e impessoalidade. Programações genéricas deveriam ser interpretadas como uma delegação ao Executivo do poder de escolha do beneficiário, desde que observados critérios de distribuição espacial e indicadores socioeconômicos predefinidos.

Sob outro ângulo, a expressão “execução equitativa” tem sido interpretada como uma cota pessoal que adere ao mandato parlamentar. Aliada à grande flexibilidade de remanejamento das programações incluídas na LOA, abre-se caminho para uma forma de patrimonialismo orçamentário, atribuindo-se ao membro do Legislativo poder de gestor, interferindo no estágio da execução da despesa. O foco do orçamento público deixa de ser o objeto das programações e a entrega de bens e serviços, mas a vontade particular de parlamentares em exercício. Programações incluídas por membros que perderam o mandato deixam de ser impositivas.

Esse confronto de visões já foi observado em 2014, quando da distribuição do contingenciamento entre as emendas. Prevaleceu a decisão da SRI/PR, que atribuiu oficialmente a cada parlamentar um papel típico de gestor executivo na escolha dos beneficiários e na repartição dos valores contingenciados. Em 2015, esse aspecto foi levado à justiça por ex-parlamentares.

Os impedimentos e o contingenciamento proporcional moderaram a conotação da expressão “orçamento impositivo”, que acenava para um regime rígido e inconciliável com os princípios da gestão fiscal responsável e com a razoabilidade administrativa. Da forma como construído, o modelo pode ser teoricamente estendido para todos os programas finalísticos (discricionários), aspecto discutido no Capítulo 2.

No orçamento autorizativo todas as emendas eram, em princípio, contingenciadas. E, posteriormente, liberadas de forma seletiva. Os contingenciamentos transformaram a etapa da execução em uma instância de negociação, afetando o equilíbrio de poderes e frustrando premissas democráticas. No novo regime, a falta de execução pode ser alegada apenas no caso de “impedimento técnico”, inexistindo a hipótese do chamado “impedimento político”, um importante avanço porque dá sentido ao acompanhamento e fiscalização.

O conteúdo principal das disposições da EC poderia ser disciplinado anualmente pela LDO, aos moldes do que ocorreu em 2014 e 2015, o que serviria como uma espécie de

laboratório de teste do novo modelo, possibilitando-se correções e ajustes ao longo do tempo. A inscrição dos dispositivos detalhados na Constituição, antes da certeza de seu potencial como instrumento de aperfeiçoamento da instituição orçamentária, pode se revelar como uma medida precipitada, o que exigirá revisões.

Do ponto de vista de sua constitucionalidade, se interpretadas de forma isolada, as disposições do orçamento impositivo correm o risco de serem consideradas inconstitucionais, sob o argumento de criarem regime jurídico diferenciado apenas para as emendas individuais. É verdade que esse risco foi moderado pela limitação da obrigatoriedade ao montante de 1,2 % da RCL do ano anterior, pelo contingenciamento proporcional das emendas e pela possibilidade de arguição de impedimento pela administração.

De outro lado, vistas de forma sistêmica e harmonizada com a Constituição, a EC nº 86 nada mais faz do que enunciar a existência de vínculos especiais de obrigatoriedade de execução que decorrem da aprovação da LOA. Princípio enunciado para as emendas individuais e que, a rigor, deve ser considerado válido para todos os programas finalísticos, a exemplo do que já ocorre de forma prática na gestão do PAC.

Quanto às perspectivas do orçamento impositivo, mostrou-se dois cenários extremados, um pessimista e outro otimista.

No cenário pessimista, o papel do Legislativo fica limitado às emendas individuais. Consagra-se o modelo autorizativo quanto às demais programações e agravam-se as deficiências e o círculo vicioso do orçamento-ficção. Desaparecem as emendas coletivas, o que já vem ocorrendo quanto à execução. A divisão do orçamento em fatias individuais e a destinação para entidades privadas aumenta o risco de escândalos, um retorno ao passado, logo após a Constituinte. O parlamentar passa a exercer funções quase-executivas no orçamento, dentro de sua cota pessoal, como indicado no Quadro que mostrou o impressionante paralelismo entre o regime de prioridade do Executivo (PAC) e o das emendas individuais impositivas. O orçamento público fica seccionado em duas partes sob domínio decisório distinto: o das políticas incluídas por emendas individuais, a cargo do Legislativo, e o das demais programações, sob o comando do Executivo. O modo como o modelo entra em equilíbrio é indesejável do ponto de vista social porque prejudica a transparência e o sistema de freios e contrapesos. O modelo é declarado inconstitucional pelo STF.

Como esse processo decisório encontra-se, em princípio, fechado nos dois polos, perde-se visibilidade social e frustra-se o canal de participação no âmbito do Legislativo, tendência de esvaziamento já percebida.

No cenário otimista, o regime de obrigatoriedade de execução, inicialmente definido para as emendas individuais, quebra o círculo vicioso alimentado pelo caráter autorizativo do orçamento, ampliando-se para outras iniciativas. E pode dar início a uma nova dinâmica que valoriza a participação, o debate e o acompanhamento das metas e resultados²⁵¹. As emendas individuais passam a observar critérios de convergência com as políticas públicas mais amplas. Aumenta a pressão política pela expansão do dever de execução para o conjunto de programas finalísticos, iniciando-se pelos estratégicos ou prioritários, o que valoriza as emendas coletivas. O Legislativo supera a blindagem que garante ao governo definição unilateral dos projetos prioritários (PAC). A responsabilidade pela execução das programações orçadas provoca mudanças na gestão voltadas a corrigir as deficiências do orçamento-ficção, adotar orçamentos mais realistas e focados em metas e resultados, com maior eficiência na execução.

Os dois cenários representam, obviamente, balizas ou pontos extremos de um leque aberto de possibilidades de aperfeiçoamento ou de retrocesso institucional.

Situações intermediárias podem se configurar a cada momento dessa constante evolução, com novas implicações. No final, caberá aos agentes políticos, movidos pelo conjunto de forças sociais, decidirem, a cada novo passo, o rumo que considerarem como o mais adequado para o orçamento público no Brasil.

²⁵¹ No âmbito dos municípios, pode-se aliar o orçamento impositivo com o orçamento participativo, a exemplo da experiência das emendas de iniciativa popular.

7. REFERÊNCIAS

ACERON, Joy. The significance of the pork barrel ruling. **Rappler**. Publicado 24 novembro 2013, 9:27 AM. Phillipines. Disponível em: <http://www.rappler.com/move-ph/ispeak/44472-aceron-significance-pork-barrel-sc-ruling>>. |Acesso em 11 nov 2013.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito. Introdução e teoria geral**. Lisboa: Fundação Calouste Gutbenkian, 1977.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Controle de Constitucionalidade da Lei Orçamentária**. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. Organizado por José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff.. Editora RT. Revista dos Tribunais. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968
Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. O Devido Processo Orçamentário. Rio de Janeiro. 2010.

BARROS, Maurício. **Orçamento Públicos e Direito Financeiro**. Orçamento e Discricionariedade (pg. 976-1007). Revista dos Tribunais. Coordenadores: Fernando Facury Scaff e Jose Mauricio Conti. 2011.

BARROS, Ricardo. **De olho no dinheiro do Brasil**. 1ª Edição. Brasília: Cultural, 2007. 183 p.

BEZERRA, 1999. Bezerra, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BLÖNDAL, Jón R; Kraan, Dirk-Jan; & Michael Ruffner. **Budgeting in the United States**. OECD 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/unitedstates/40001319.pdf>. Acesso em 26 out. 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

_____. **Ciência Política** 10ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2000. Cap. 21. O Presidencialismo. Disponível em: <http://unifra.br/professores/14104/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica%5B1%5D.pdf>. Acesso em 20 out. 2014.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 20 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, 293p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 2015**. 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em 22 mai. 2015

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, seção 1, 26 dez. 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição. PEC nº 565 /2006. 2013. **Diário da Câmara dos Deputados**. 15 ago. 2013. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451>>. Acesso em 24 mai. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição. **PEC nº 353/2013**. 2013. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600980>>. Acesso em 07 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Boletim de Emendas Parlamentares. Execução Orçamentária e Financeira. 2014.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>. Acesso em 21 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.320 - de 17 de março de 1964. Publicada no DOU de 23/3/64. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em 28 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. **Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.** 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm. Acesso em 05 mai. 2015.

BRASIL, Decreto nº 6.025, de 22 de Janeiro de 2007. **Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.** 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm. Acesso em 05 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm. Acesso em 05 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.595 de 19 de janeiro de 2012. Publicada no DOU de 20/01/2012, Seção I, página 1. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012.** Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/.../sof/.../LOA_2012_Lei_n_12595.pdf>. Acesso em 03 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 05 mai. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Portal dos Convênios – SICONS - Manual do Usuário - Versão 8. 06/12/2012.** Disponível em: <https://www.convencios.gov.br/portal/manuais/Manual_Concedente_Disponibilizacao_Programas_vs8_06122012.pdf>. Acesso em 29 out. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.708, de 2012 - Presidência da República. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.** 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm. Acesso em 05 out. 2013.

BRASIL. Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2013.** Fonte: Manual Técnico de Orçamento. http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2013_4.pdf Acesso em 15/09/2013.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Carga Tributária no Brasil – 2012** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). 2013. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>. Acesso em 30 set. 2014.

BRASIL, Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. 2014. **LOA 2015. Parecer Preliminar – parte especial.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/parpre/ParteB.pdf>. Acesso em 22 mai. 2015.

BRASIL. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Janeiro a Dezembro de 2014.** 2015. Diário Oficial da União 30 jan. 2014.

BRASIL, Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm. Acesso em 20 mai. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo.** Revista de Informação Legislativa, 1987, p. 90-98. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf>. Acesso em 24 out. 2014.

CALHEIROS, Renan, 1955. A força do orçamento impositivo. Renan Calheiros. In: **Correio Braziliense**, n. 15784, p. 21, 05/08/ 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (pp. 155-199). Disponível em: [file:///C:/Users/eugenio/Downloads/40_anos_consultoria%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/eugenio/Downloads/40_anos_consultoria%20(2).pdf). Acesso em 07 nov. 2014.

CAMBRAIA, Túlio. **Planilha Execução Emendas. Dados preliminares**. Brasília, 2014. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados.

CAMERON, David R. *et all*. Não-incrementalismo na política pública: a dinâmica de mudança. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 10(2):149-220, abr./jun. 1976. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6094/4721>>. Acesso em 15 set. 2013.

CASTELO BRANCO, Gil: “Orçamento impositivo é porta aberta para a corrupção”. **Redação Brasil Econômico**. 18 nov. 2013. Disponível em: < http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/orcamento-impositivo-e-porta-aberta-para-a-corrupcao_137170.html>. Acesso em 29 set. 2014.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. A tragédia dos comuns e o orçamento público. **Jornal O Povo. Opinião**. 17-09-2013. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2013/09/17/noticiasjornalopiniao,3130820/a-tragedia-dos-comuns-e-o-orcamento-publico.shtml>. Acesso em 25 set. 2014.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão mista de orçamento. **Nota Técnica Conjunta PLDO 2016**. 2015. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2016/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta>. Acesso em 24 mai. 2015.

_____. Comissão mista de orçamento. **Tramitação da LOA 2012**. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2012>>. Acesso em: 7 nov. 2008.

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. 2013. **Nota Técnica Conjunta nº 6, de 2013. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2014 – PL nº 9/2013-CN (Mensagem nº 76/2013-CN - 358/2013, na origem)**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/NTC_6_2013-PLOA_%202014.pdf. Acesso em 20 out. 2014.

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. 2014. **Nota Técnica Conjunta nº 9, de 2014. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2015**. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/NTC_9_2014_PLOA_2015.pdf>. Acesso em 01 out. 2014.

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Nota Técnica nº 10/2013 – Reprogramação Orçamentária de 2012: Esforço Fiscal – Contingenciamento de Despesas do Executivo**. COSENTINO, Jose Fernando e MOURA, Márcia. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2012/nt04>>. Acesso em 17 set. 2013.

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. 2013. **Nota Técnica nº 29, de 2013. Orçamento Impositivo, o PAC e a Aplicabilidade da Legislação Eleitoral**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NT29_2013.pdf. Acesso em 20 out. 2014.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Orçamento. **Leis Orçamentárias**. 2015. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa-2015>>. Acesso em 26 out. 2014.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução n. 01, de 1991-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166, da Constituição Federal. Brasília, 1991.

_____. **Resolução n. 01, de 1993-CN.** Altera a Resolução n. 1, de 1991 – CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, 1993.

_____. **Resolução n. 02, de 1995-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166, da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 1995.

_____. **Resolução n. 01, de 2001-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166, da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2001.

_____. **Resolução n. 01, de 2006-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006.

CONTI, José Maurício. **Contas à vista. Orçamento impositivo é avanço para administração.** 2013. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao>. Acesso em 25 set. 2014.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento Públicos e Direito Financeiro.** O Orçamento Público e o Supremo Tribunal Federal (pg. 112-126). Revista dos Tribunais. Coordenadores: Fernando Facury Scaff e Jose Mauricio Conti. 2011.

CRUVINEL, Tereza. Desatinos em série. **Jornal Correio Braziliense.** 24-10-2013.

CYSNE, Rubens Penha. Orçamento e Contingenciamento: uma visão sob a ótica dos jogos repetidos. **FGV. Revista Conjuntura Econômica.** v. 63, n. 7 (2009). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/24525/23294>. Acesso em 28 mai. 2015.

DAVIS, Otto A. DEMPSTER, M. A. H. e WILDAVSKY, Aaron. **A Theory of the Budgetary Process.** The American Political Science Review, Vol. 60, nº. 3 (Sep., 1966), pp. 529-547; American Political Science Association; disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1952969?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21102695560647>> Acesso em: 09 set. 2013.

DALLARI, Adilson Abreu. **Orçamento Públicos e Direito Financeiro.** Orçamento Impositivo3 (pg. 309-327). Revista dos Tribunais. Coordenadores: Fernando Facury Scaff e Jose Mauricio Conti. 2011.

DEPUTADO DR. ROSINHA, 2014. Ninguém presta. **Congresso em foco.** 11 mar. 2014. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/ninguem-presta/>>. Acesso em 15 set. 2014.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais.** São Paulo em Perspectiva, 18(2): 113-118, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp>.

DUGUIT, León. **Traité de Droit Constitutionnel.** 5 vol. Éditeurs. Paris: Fontemoing, 1921-1925.

FACURY SCAFF, Fernando. **Contas à Vista. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86.** Revista Consultor Jurídico. 24 de Março de 2015. 8.00 h. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>. Acesso em 29 mar. 2015.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária.** 2009. 288 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

REZENDE, Fernando & CUNHA, Armando. **A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário,** organizadores. Rio de janeiro: Editora FGV, 2014.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Das controvérsias doutrinárias quanto à natureza das leis orçamentárias e suas implicações jurídicas na discussão acerca do modelo impositivo de orçamento.** Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3183, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21318>>. Acesso em: 7 set. 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro. São Paulo. Editora FGV/FAPESP. 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Fernando Limongi. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2008.

FRANCE. **Lois organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances**. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028>> Acesso em 05 out. 2013.

GAYLORD, Sylvia. **Delegation and Defensive Legislative Strategies in Brazil**. *Legislative Studies Quarterly*, XXXV, 1, Feb. 2010. Colorado School of Mines. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.3162/036298010790821969/abstract>>. Acesso em 20 set. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª ed. S. Paulo: Editora Atlas, 2007.

_____. **Orçamento Público** – 14ª. ed. Ampliada, Revista e Atualizada, São Paulo: Atlas, 2009.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares**. Estudo Técnico CONOF/CD n° 10/2013. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em 12 set, 2013.

_____. Brasília. **Caderno Aslegis n° 39, 2010**. Orçamento impositivo contingenciamento e transparência. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11312/orcamento_impositivo_gontijo.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 set. 2013.

_____. **A Reformulação do Processo Orçamentário e Financeiro na França: Subsídios ao caso Brasileiro**. Estudo COFF/CD. Brasília, 2005. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo180.pdf>. Acesso em 06 out. 2013.

GREGGIANIN, Eugênio. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico n° 16, de 2014. Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados: Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>. Acesso em 06 out. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Estudo Técnico n° 17, de 2014. **Orçamento Participativo - Emenda de Iniciativa Popular ao projeto de lei orçamentária da união para 2012**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/EST17_2014.pdf. Acesso em 09 nov. 2014.

_____. **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)**, 2005. Disponível em: <<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo300.pdf>>>. Acesso em 17 set. 2014.

GREGGIANIN & DA SILVA, 2015. Eugênio, José Ribamar Pereira. Estudo Técnico Conjunto n° 1, de 2015- O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas **Individuais – Disposições da Emenda Constitucional n° 86, de 2015, e da LDO 2015**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2015/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-orcamento-impositivo>. Acesso em 29 de mar 2015.

JANINE RIBEIRO, Renato. A emenda 86 é inconstitucional. **Valor Econômico**. Dias 21 a 23 de março de 2015, Política.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. 2ª ed. Buenos Aires: Albatros, 1970.

JÈZE, Gaston. **Cours de science des finances et de legislation financiere française: manuel a l'usage des etudiants des facultes de droit. Française.** Paris: M. Giard, 1922-1925.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **A ineficiência do orçamento público Impositivo.** Revista de Direito Público da Economia RDPE. Belo Horizonte, nº 28, out./dez.2009.

LABAND, Paul. **El Derecho Presupuestario.** Estudio preliminar por Alvaro Rodriguez Bereijo. Tradução de Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LEMOS & Ricci, 2011. Lemos, Leany Barreiro de Sousa e Ricci, Paolo. **Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições.** in Power & Zucco, 2011.

LEITÃO, Mirian. Um buraco de R\$ 40 bi no orçamento do próximo governo. **Jornal O Globo. Economia.** 13.10.2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2014/10/13/um-buraco-de-40-bi-no-orcamento-do-proximo-governo-552187.asp>>. Acesso em 17 out. 2014.

LIENERT, Ian & JUNG, Moo-Kyung. **The Legal Framework for Budget Systems. An international comparison oecd journal on budgeting.** Volume 4 – nº. 3 – OECD 2004 Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em 10 out. 2014.

LOUREIRO, Maria Rita Loureiro e ABRUCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil.** Minas Gerais, 2002, Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4443&Itemid=317>. Acesso em 30 ago. 2013.

MARCIANO, João Luiz Pereira. **Planilha com resultados das eleições de 2010.** Material da disciplina Instrumentos de Pesquisa em Ciências Sociais, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Cefor – Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.educacaoadistancia.camara.leg.br/ead_cfd/mod/resource/view.php?id=2271>. Aceso em 09 jun. 2014.

MARTINS, Gustavo Veloso. **Processo legislativo orçamentário federal: evolução das resoluções orçamentárias pós Constituição de 1988,** 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541161.PDF>>. Acesso em 19 set. 2014.

MACHIAVELLI, Niccolo. **O Príncipe.** Tradução de Roberto Grassi. 20ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 31ª Edição, São Paulo, 2007. Malheiro.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2001.

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática.** São Paulo, CAMPUS, 1976.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. de. **Elaboração e Execução de Orçamento Público.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2007.

NOGUEIRA, L. O. R. e GONTIJO, V. **A impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.** Cadernos ASLEGIS nº 47. Brasília. Set/Dez 2012.

NORTH, Douglass (1991). **The Institutions, Institutional Change and Economic Performance,** Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas.** Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2013.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal.** In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (Esaf). IX Prêmio Tesouro Nacional: coletânea de monografias. Brasília: Esaf, 2005. 80 p. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/IXPremio/conteudo_mono_pr9_tema4.html>. Acesso em: 30 jul 2013.

PINHEIRO, Luiz Felipe Valerim Pinheiro. **Orçamento Públicos e Direito Financeiro.** Rumo ao Orçamento Impositivo: A delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias (pg. 385-431). Revista dos Tribunais. Coordenadores: Fernando Facury Scaff e Jose Mauricio Conti. 2011.

PISCITELLI, Roberto B. **Orçamento impositivo x Orçamento Autorizativo.** Biblioteca Digital CD. 2006. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. A CPI do Orçamento. **Os resultados mais de 10 anos depois.** Cadernos Aslegis. 2014. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/images/stories/cadernos/2004/Caderno22/A_CPI_do_orcamento-os_resultados_mais_de_10anos_depois.pdf>. Acesso em 02 abr 2015.

RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat & PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira; **Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010.** XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/325174/Tema2_2oLugar_Lucio_Remuzat_Renno_Junior_047.pdf>. Acesso em 21 abr 2015.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RIBAMAR, José Pereira da Silva & CASTRO, Ana Cláudia Silva. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Estudo nº 1/2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2013/elaboracao/projeto-de-lei/440-notas-tecnicas-e-estudos/estudo-technico-no1>>. Acesso em 20 out. 2014

RIBEIRO, Romiro. Orçamento público semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta de mudanças. **E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados.** E-legis, Brasília, n.4, p. 149-167, 1º semestre 2010. Disponível em: <file:///C:/orcamento%20impositivo/orcamento_publico_ribeiro.pdf>. Acesso em 06 nov. 2014.

SANCHES, Osvaldo. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins.** Ed. Oms, 2ª Ed., 2004, pp. 312.

_____. **Novo Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins.** 1ª Edição. Oms. 1ª Ed. 2013. pp. 430.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários.** – Brasília: Edições Câmara, 2009.342 p. – (Série temas de interesse do Legislativo; n. 15).

_____. **Controle dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional.** Cadernos Aslegis, Brasília, v. 8, n. 28, jan/abr 2006.

SANTISO, Carlos. **Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget,** 2007. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=875858>. Acesso em 19 set. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

SCHICK, Allen. **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.** The World Bank Institute (Banco Mundial). Governance, Regulation, and Finance Division. 1998. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1998/05/6573357/contemporary-approach-public-expenditure->

management >. Acesso em: 25 set. 2014.

SCHWARTZ, MARCIANO e GOMES: **Análise Estatística de Dados Aplicada à Ciência política**. 2013.

SEABRA, Katia. **Mantega anuncia corte de emendas ao Orçamento**. Folha de São Paulo. Mercado. São Paulo, terça-feira, 02 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0201200706.htm>>. Acesso em 20 out. 2014.

DE SOUZA, Josias. Orçamento impositivo facilita corrupção. 14-10-2013. **Blog Josias de Souza**. Disponível em <<http://imguol.com/blogs/58/files/2013/AloysioNunesAdrianoVizoniFolha2.jpg>>. Acesso em 10 set 2014.

MENDES, Priscilla. Senado aprova texto principal da PEC do Orçamento Impositivo. **G1 Política**, 05 nov. 2013, 20h14. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/senado-aprova-em-primeiro-turno-pec-do-orcamento-impositivo.html>. Acesso em 25 set. 2014.

FRANCO, Simone. Taques apresenta voto em separado pela rejeição da PEC do Orçamento Impositivo. **Portal de Notícias, Senado Federal**. Em 04 out. 2013. Disponível em <<https://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/04/taques-apresenta-voto-em-separado-pela-rejeicao-da-pec-do-orcamento-impositivo>>. Acesso em 05 out. 2013.

SERRA, José. **O Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual, 1994.

_____. A Constituição e o Gasto Público. Planejamento e Políticas Públicas, jun. 1989. Disponível em: <http://serraescreve.blogspot.com.br/1989/06/constituicao-e-o-gasto-publico.html>. Acesso em 12 dez. 2014.

STAPENHURST, R. (2008) ‘The Legislature and the Budget’ in “**Legislative Oversight and Government Accountability: A World Perspective**” by Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David Olson and Lisa Von Trapp. World Bank Publications.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na ação direta de inconstitucionalidade 4.663 – Rondônia**. 2012. ADI 4.663 REF / RO – Ministro Fux. 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi4663.pdf>>. Acesso em 03 set. 2013.

TOLLINI, Helio. **Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária**. Maio 2008. Disponível em: http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/busca_participacao_tollini.pdf. Acesso em 30 out. 2014.

TOLLINI, Hélio Martins *et all*. Nota Técnica CONOF-CD nº 10/2013. **PEC nº 565/2006 – Orçamento Impositivo**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf>> acesso em 29/ago/2013. Acesso em: 15 set. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5

_____. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

8. ANEXOS

ANEXO I -					
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2012					
Decretos de Programação Financeira do Poder Executivo - Despesas Discricionárias					
	Proposta	Lei	Limites do Decreto	Contingenciamento	Emendas (1)
Presidência da República	2.976	3.356	2.931	534	404
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.694	3.369	1.411	1.958	1.681
Ciência e Tecnologia	6.138	6.716	5.230	1.486	629
Fazenda	3.677	3.671	2.944	727	14
Educação	33.313	35.298	33.361	1.937	1.975
Desenv., Indústria e Comércio Exterior	1.090	1.285	723	562	195
Justiça	4.670	5.382	3.135	2.247	756
Minas e Energia	925	1.038	819	219	113
Previdência Social	2.216	2.312	1.819	493	106
Relações Exteriores	1.004	1.025	1.176	(151)	31
Saúde	71.684	77.582	72.110	5.472	6.272
Trabalho e Emprego	1.113	1.244	965	279	135
Transportes	17.018	19.041	17.065	1.976	3.054
Comunicações	819	816	471	345	0
Cultura	1.209	1.544	1.104	440	342
Meio Ambiente	892	1.012	815	197	126
Planejamento, Orçamento e Gestão	1.073	1.068	948	120	10
Desenvolvimento Agrário	2.907	3.641	2.447	1.194	738
Esporte	1.524	2.519	717	1.802	1.010
Defesa	15.437	16.525	13.206	3.319	1.245
Integração Nacional	4.375	6.644	4.451	2.193	2.489
Turismo	734	2.613	603	2.010	1.911
Desenv. Social e Combate à Fome	24.452	25.122	24.191	931	687
Cidades	17.580	20.783	17.461	3.322	3.383
Ministério da Pesca e Aquicultura	231	292	216	76	63
Encargos Financeiros da União	1.995	1.967	663	1.304	-
Transf. Estados, DF e Municípios	86	108	86	22	22
Operações Oficiais de Crédito	142	139	138	1	-
<i>Subtotal</i>	220.974	246.112	211.106	35.014	27.392
Reserva (2)	6.188	-	-	-	-
TOTAL	227.162	246.112	211.106	35.014	

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.

(1) Ações que saíram na Lei acima do valor apresentado no projeto de lei orçamentária.

(2) Reserva de contingência no projeto de lei orçamentária.

**Anexo II – LOA 2014 - Investimentos por programas temáticos:
emendas individuais x PAC x Demais**

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - Em R\$ milhões

Programa Temático (investimentos)	Soma	Demais Investim.		Inv. PAC		Inv. Emendas	
		Valor	Posição	Valor	Posição	Valor	Posição
Transporte Rodoviário	12.143,3	1.321,9	6	10.818,4	1	3,0	36
Política Nacional de Defesa	8.872,8	3.654,9	2	4.942,5	3	275,4	7
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	7.969,7	2.800,1	3	1.659,1	10	3.510,5	1
Educação Básica	7.208,7	498,3	12	6.561,1	2	149,3	8
Educação Superior - Grad. Pós-Gr., Ens, Pesq. e Extensão	4.157,6	4.055,7	1	0,0	0	101,9	10
Oferta de Água	3.871,6	467,2	14	3.360,3	4	44,1	15
Saneamento Básico	3.087,2	299,5	20	2.651,8	5	136,0	9
Mobilidade Urbana e Trânsito	2.949,1	337,1	19	2.593,3	6	18,7	19
Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	2.745,5	352,0	17	2.373,5	7	20,0	18
Planejamento Urbano	2.434,6	1.188,2	7	0,0	-	1.246,3	2
Transporte Ferroviário	2.170,9	267,6	23	1.903,2	8	0,0	0
Educação Profissional e Tecnológica	2.058,1	2.037,5	4	0,0	0	20,5	17
Segurança Alimentar e Nutricional	2.012,2	190,0	28	1.820,6	9	1,6	42
Segurança Pública com Cidadania	1.797,8	1.747,6	5	0,0	0	50,1	13
Esporte e Grandes Eventos Esportivos	1.368,9	344,3	18	598,5	12	426,1	3
Des. Regional, Territ. Sustentável e Economia Solidária	1.074,2	743,3	9	38,4	18	292,5	6
Turismo	1.002,1	592,7	11	1,0	19	408,4	4
Moradia Digna	994,2	107,1	35	880,6	11	6,5	30
Ciência, Tecnologia e Inovação	777,7	760,3	8	0,0	0	17,4	22
Agropecuária Sust., Abastecimento e Comercialização	738,6	357,7	16	0,0	0	380,9	5
Aviação Civil	704,1	148,4	33	555,7	13	0,0	0
Prestação Jurisdicional Trabalhista	643,8	634,0	10	0,0	0	9,8	26
Transporte Marítimo	555,8	4,0	70	551,8	14	0,0	0
Desenvolvimento Produtivo	501,4	497,3	13	0,0	0	4,1	31
Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	488,1	266,8	24	150,1	17	71,2	11
Agricultura Irrigada	457,4	6,5	65	450,8	15	0,1	51
Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	376,9	359,8	15	0,0	0	17,1	23
Gestão do Processo Eleitoral	307,3	289,2	21	0,0	0	18,1	21
Defesa da Ordem Jurídica	299,4	282,5	22	0,0	0	17,0	24
Transporte Hidroviário	279,9	60,2	46	217,9	16	1,8	41
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	263,6	244,9	25	0,0	0	18,7	20
Inovações para a Agropecuária	243,6	227,5	27	0,0	0	16,1	25
Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	239,7	239,7	26	0,0	0	0,0	0
Pesca e Aquicultura	178,9	158,2	31	0,0	0	20,6	16
Política Espacial	177,9	177,9	29	0,0	0	0,0	0
Política Nuclear	171,2	171,2	30	0,0	0	0,0	0
Fortalecimento do Sistema Único Assistência Social (SUAS)	169,0	105,5	36	0,0	0	63,5	12
Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	158,5	158,0	32	0,4	1	0,0	0
Previdência Social	136,8	133,9	34	0,0	0	2,9	38
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	127,7	82,2	41	0,0	0	45,5	14
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	106,6	105,5	37	0,0	0	1,1	44
Defesa Agropecuária	102,8	100,5	38	0,0	0	2,3	39
Cidadania e Justiça	99,1	91,5	40	0,0	0	7,6	29
Gestão da Política Econ. e Estabilidade do SFH	93,8	93,8	39	0,0	0	0,0	0
Política Mulheres: Autonomia e Enfrent. à Violência	74,0	70,4	42	0,0	0	3,6	33
Atuação Legislativa do Senado Federal	69,7	69,7	43	0,0	0	0,0	0
Controle da Atuação Adm.e Financeira no Judiciário	69,6	69,6	44	0,0	0	0,0	0
Comunicações para o Des., Inclusão e Democracia	67,1	58,4	47	0,0	-	8,6	27
Política Externa	61,7	61,7	45	0,0	0	0,0	0
Prestação Jurisdicional no Distrito Federal	56,9	56,9	48	0,0	0	0,0	0
Trabalho, Emprego e Renda	53,4	48,2	51	4,5	1	0,7	47
Energia Elétrica	52,3	52,3	49	0,0	0	0,0	0

Controle Externo	51,9	51,9	50	0,0	0	0,0	0
Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça	46,7	46,7	52	0,0	0	0,0	0
Mar, Zona Costeira e Antártida	45,1	41,9	53	1,3	1	1,9	40
Prestação Jurisdicional do Supremo Tribunal Federal	39,4	39,4	54	0,0	0	0,0	0
Agricultura Familiar	31,5	30,0	55	0,0	0	1,5	43
Florestas, Prev. e Controle Desmatamento e Incêndios	26,7	23,2	57	0,0	0	3,5	34
Resíduos Sólidos	24,7	24,4	56	0,0	0	0,3	49
Biodiversidade	21,9	17,9	60	0,0	0	4,0	32
Mudanças Climáticas	21,8	21,1	58	0,0	0	0,7	46
Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	21,1	0,2	77	20,9	19	0,0	0
Prestação Jurisdicional Militar	19,4	19,4	59	0,0	0	0,0	0
Políticas Prevenção, Atenção e Reinserção Social Drogas	14,2	5,9	67	0,0	0	8,3	28
Autonomia e Emancipação da Juventude	11,3	8,3	63	0,0	0	3,0	37
Licenciamento e Qualidade Ambiental	8,8	8,8	61	0,0	0	0,0	0
Comércio e Serviços	8,6	8,6	62	0,0	0	0,0	0
Gestão Estratégica Geologia, Min. e Transf. Mineral	8,3	1,3	75	7,0	20	0,0	0
Controle da Atuação e Fortalecimento Inst. do MPU	7,2	7,2	64	0,0	0	0,0	0
Enfrentamento ao Racismo e Promoção Igualdade Racial	7,1	6,3	66	0,0	0	0,8	45
Micro e Pequenas Empresas	5,3	4,8	69	0,0	0	0,5	48
Bolsa Família	5,0	5,0	68	0,0	0	0,0	0
Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	4,9	1,7	74	0,0	0	3,2	35
Comércio Exterior	3,7	3,7	71	0,0	0	0,0	0
Combustíveis	2,3	2,3	72	0,0	0	0,0	0
Petróleo e Gás	1,9	1,9	73	0,0	0	0,0	0
Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	1,1	1,0	76	0,0	0	0,1	50
Total	77.262,4	27.632,5	-	42.162,7	-	7.467,3	-

Fonte: CONOF/CD. LOA 2014 - Orçamento Fiscal e Seguridade Social. Investimentos (GND 4). Elaboração: Autor.

Anexo III – Orçamento Impositivo - Emenda Constitucional nº 86, de 2015 e LDO 2015

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
-	<p>Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.</p> <p>Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais.</p>
<p>Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 165.(...)</p> <p>§ 9º (...)</p> <p>III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 10 do art. 166.</p>	-
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.</p>	<p>Art. 55. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.</p>
-	<p>Parágrafo único. O limite a que se refere o caput será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto De Lei Orçamentária de 2015 no Congresso Nacional, garantida a destinação para ações e serviços públicos de saúde de pelo menos metade do valor individualmente aprovado.</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.</p>	-
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos</p>	<p>Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois</p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.	décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.
-	<p>Art. 56. (...)</p> <p>§ 1º A obrigatoriedade de que trata o caput compreende, no exercício de 2015, cumulativamente, o empenho correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014 e, observado o disposto no art. 61, o pagamento correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.</p> <p>§ 2º O empenho a que se refere o § 1º restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas individuais.</p> <p>§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61.</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</p>	<p>Art. 58. As programações orçamentárias previstas no art. 56 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.</p>	-
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:</p>	<p>Art. 59. No caso de impedimento de ordem técnica no empenho de despesa que integre a programação prevista no art. 56 desta Lei, serão adotadas as seguintes providências:</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 14. (...)</p> <p>I – até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;</p>	<p>Art. 59. (...)</p> <p>I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 14. (...)</p> <p>II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder</p>	<p>Art. 59. (...)</p> <p>II - até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo, por intermédio do Presidente do Congresso Nacional, consolidará as propostas</p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;	individuais para correção das programações decorrentes de emendas individuais e informará: a) ao Poder Executivo, o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e
-	b) aos Poderes, ao Ministério Público Da União e à Defensoria Pública da União, as demais alterações necessárias à correção dos impedimentos, que independam de aprovação de projeto de lei.
“Art. 166. (...) § 14. (...) III – até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;	Art. 59. (...) III - até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e
“Art. 166. (...) § 14. (...) IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.	Art. 59. (...) IV - se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.
-	§ 1º Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União implementarão, até a data prevista no inciso III, os atos e as medidas necessários solicitados pelo Poder Legislativo, nos termos do inciso II, salvo nos casos que dependam de aprovação de projeto de lei, cuja iniciativa caberá unicamente ao Poder Executivo. § 2º Para o cumprimento dos prazos previstos nos incisos III e IV do caput , prevalece a data que primeiro ocorrer. § 3º Os demais Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União exercerão, no âmbito de cada qual, por ato próprio, o remanejamento previsto no inciso IV. § 4º Decorrido o prazo previsto no inciso IV sem que tenha havido deliberação congressual, proceder-se-á ao remanejamento das respectivas programações, na forma autorizada na lei orçamentária, a contar do término do prazo para deliberação do projeto de lei, considerando-se este prejudicado.
“Art. 166. (...) § 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.	Art. 60. Após o prazo previsto no § 4º e no inciso IV do caput do art. 59 desta Lei, as programações orçamentárias previstas no art. 56 não serão consideradas de execução obrigatória.
-	Parágrafo único. A perda de obrigatoriedade de que trata o caput aplica-se às programações com impedimentos remanescentes que não possam ser remanejadas até o

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
	prazo referido no inciso IV do art. 59.
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p>	<p>Art. 61. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no art. 56 desta Lei, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p>
-	Parágrafo único. Os restos a pagar referidos no caput restringem-se aos decorrentes das programações especificadas no art. 56.
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 17. 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 § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.</p>	<p>Art. 62. 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. 56 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.</p>
-	<p>Parágrafo único. O contingenciamento de programações decorrentes de emendas individuais:</p> <p>I - não constitui impedimento de ordem técnica, mas suspende a execução no valor contingenciado;</p> <p>II - não afasta a verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, para cumprimento do prazo a que se refere o inciso I do art. 59;</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.</p>	<p>Art. 57. Considera-se:</p> <p>I - execução equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria; e</p>
	<p>Art. 64. Os órgãos dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar, no mesmo prazo do art. 51 desta Lei, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, para as programações a que se refere o art. 56.</p> <p>Parágrafo único. Serão publicados mensalmente, na internet, relatórios com os valores empenhados e os executados.</p> <p>Art. 65. O identificador da emenda parlamentar, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação e será composto por seis dígitos, correspondendo os quatro primeiros ao código do autor da emenda e os demais ao número sequencial da emenda aprovada.</p>
<p>“Art. 198. (...)</p> <p>§ 2º. (...)</p> <p>I – no caso da União, a receita corrente líquida do</p>	

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
<p>respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º (...)</p> <p>I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;</p> <p>(...)</p>	
<p>Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:</p> <p>I – treze inteiros e dois décimos por cento da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>II – treze inteiros e sete décimos por cento da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>III – quatorze inteiros e um décimo por cento da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>IV – quatorze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>V – quinze por cento da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.</p>	

Fonte: GREGGIANIN & DA SILVA, 2015.