

001

ORÇAMENTO PÚBLICO EM DISCUSSÃO

**Orçamento impositivo: a execução
obrigatória da despesa aperfeiçoaria a
gestão pública?**

José de Ribamar Pereira da Silva

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Editores

Renato Jorge Brown Ribeiro
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Róbison Gonçalves de Castro

Equipe Técnica

Thiago de Azevedo Barbosa

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?

José de Ribamar Pereira da Silva*

2013

Resumo

Este artigo analisa proposta de emenda constitucional que visa tornar obrigatória a execução das programações orçamentárias. Conclui que a proposta não deverá trazer os benefícios divulgados para a melhoria do processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos. Ao contrário, poderá acirrar os problemas, devido às enormes dificuldades que emperram a execução eficiente dos gastos, tais como o volume de despesas inscritas em restos a pagar, a abertura de crédito sem fonte apropriada, a flexibilidade para alterar o orçamento por decreto ou portaria. Alterações pontuais na legislação infraconstitucional poderiam trazer soluções mais céleres e mais proíficas que as propostas na PEC em estudo, de que é exemplo a aprovação do projeto de lei complementar nº 229, de 2009, com a vantagem de não agredir normativos já consagrados pela sociedade, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sugere, por fim, ao lado de alterações pontuais na vigente legislação, a criação de colegiado parlamentar misto, para exercer, a tempo e estruturadamente, a função controladora e fiscalizadora sobre finanças públicas que compete ao Parlamento. Tal colegiado resultaria da redefinição das atribuições da CMO, que passaria a exercer apenas a tarefa de analisar, adequar e aprovar as matérias orçamentárias submetidas ao Congresso Nacional.

Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?

José de Ribamar Pereira da Silva

1. Introdução

Este trabalho discorre sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 565/2006, que “altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual”.

Oriunda da PEC nº 22/2000, de iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães, já aprovada no Senado Federal e enviada à deliberação da Câmara dos Deputados, a proposição recebeu o apensamento de diversas outras propostas de emenda constitucional com finalidade idêntica¹. A admissibilidade da proposta (sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa) foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

Essa aprovação torna desnecessária a análise sobre esses aspectos no presente trabalho. Resta ainda o exame do mérito naquela Casa legislativa, a ser feito por comissão especial. Este o ponto sobre o qual, portanto, nos deteremos.

O trabalho se restringirá apenas à PEC 565/2006, porque as propostas de emenda à Constituição que lhe foram apensadas na Câmara são muito pontuais e, de certa forma, já estariam pelo menos parcialmente nela abrigadas.

2. Análise

Segundo a justificativa da PEC inicial (22/2000), havia imperiosa necessidade de mudança do modelo orçamentário vigente à época, de caráter autorizativo, para coibir “a ditadura do Poder Executivo em matéria orçamentária”. Tal ditadura se expressava pela grande margem de discricionariedade e flexibilidade de que esse Poder dispunha para executar o orçamento.

Passados treze anos desde a propositura da Emenda, os problemas orçamentários se agravaram. Mesmo a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, não foi suficiente para melhorar o inadequado quadro orçamentário.

A discricionariedade para executar as programações e a flexibilidade para alterar as leis orçamentárias se mantiveram incólumes em favor do Poder Executivo. E as políticas públicas decorrentes dos orçamentos são executadas na visão única dos ocupantes dos postos executivos, nem sempre atentos, quanto à visão parlamentar, às diferentes demandas sociais e às divergências regionais.

¹ PECs apensadas: PEC 385/2005, PEC 46/2007, PEC 96/2007, PEC 281/2008, PEC 321/2009, 20/2011, PEC 189/2012, PEC 192/2012, PEC 201/2012, PEC 232/2012, PEC 169/2003, PEC 465/2005, PEC 330/2009, PEC 145/2012 e PEC 152/2012.

Apesar disso, não se imagina que a PEC 565/2006, ora em exame, tenha condição de resolver os graves defeitos encrostados nos processos orçamentários, tanto da elaboração quanto da execução. Não se pode partir do mero pressuposto de que é a ausência de imperatividade que traz toda sorte de revezes que enfrenta a execução das despesas. Aliás, a impositividade pode ser danosa, se não precedida de eficiente sistema de planejamento, o que evidentemente não temos.

É fato que o Poder Executivo tem papel preponderante na elaboração das leis sobre matérias orçamentárias e que se apropria da fragilidade das normas para aumentar sua atuação. Mas também é fato que o Congresso não ocupa adequadamente seu espaço em relação à matéria, quando não exerce com eficácia suas prerrogativas, pois não só propicia a flexibilidade, aprovando normas permissivas, como autoriza programações além da capacidade de gasto para cada exercício.

É falsa a ideia de que as despesas simplesmente não são executadas e que, portanto, bastaria obrigar a tanto por meio da Constituição. Segundo demonstra a tabela abaixo, relativa a dados de 2012, o problema gerador da inexecução de grande parcela das programações decorre do excesso de autorização de gastos, que não só permite, mas de fato exige a escolha do que realizar. Em suma, diante da situação colocada, o contingenciamento das despesas é menos nefasto que a implementação das programações a qualquer custo.

Programação Orçamentária para 2012

		R\$ bilhões	
Receitas		Despesas/Compromissos	
Receita Primária Líquida de Transferências	916,1	1 - Superávit Primário (Fiscal e Seg)	71,3
		2 – Despesas primárias	1.045,9
		2.1 – orçamentárias líquidas de transf.	844,8
		2.2 – créditos adicionais	73,4
		2.3 – restos a pagar	127,7
Total	916,1	Total	1.117,2

Autorizações a descoberto: - 201,1

Fonte: Informativo Conjunto das Consultorias de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados, de 05/09/2011, p. 6, relativo ao PLOA 2012; SIGA Brasil/Senado Federal

A tabela acima se refere apenas às receitas e às despesas primárias; isto é, desconsidera todos os ingressos e aplicações que não afetam o resultado primário do exercício. Assim se procedeu, para que se tenha como aferir a capacidade de gasto anual da União frente a sua arrecadação ordinária no mesmo período e a necessidade de obtenção de superávit para reduzir a dívida líquida.

Tomando-se o exercício de 2012 como parâmetro, as autorizações de gasto primário (lei orçamentária + créditos adicionais + restos a pagar) superaram a previsão inicial da receita primária em R\$ 201,1 bilhões, já deduzido o superávit primário fixado para aquele ano.

Como se verifica, existe um leque muito grande de autorizações frente às fontes de custeio disponíveis, o que propicia o largo exercício de escolhas. Ou seja, para que as programações pudessem ser plenamente executadas, segundo propõe a PEC, as receitas

estimadas precisariam crescer aproximadamente 22% reais, ou haver cancelamento na programação na mesma proporção.

Conforme demonstram os dados, independentemente de aprovado o orçamento do ano, o exercício financeiro de 2012 já se iniciou com déficit de R\$ 127,7 bilhões, correspondente aos restos a pagar acumulados até o final de 2011. Ao longo do ano, em adição, foram abertos créditos, por meio de leis, medidas provisórias ou decretos, que acresceram às programações o total de R\$ 73,4 bilhões, nem sempre com indicação dos recursos que efetivamente pudessem ser utilizados no pagamento das despesas.

Dados da execução naquele exercício, divulgados no sítio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão², informam que a receita primária arrecadada somou R\$ 875,0 bilhões, já líquidos de transferências a estados e municípios. Houve, portanto, frustração na arrecadação em relação à estimativa de R\$ 41,0 bilhões, o que agravou ainda mais o quadro do exercício.

Nessas circunstâncias, como não há receita suficiente, várias programações deixam necessariamente de ser realizadas, para não comprometer a saúde financeira do estado. Diante dessa situação, as programações a serem executadas passam pela análise de prioridade a critério exclusivo do Poder Executivo.

Se no Legislativo houvesse melhor análise das normas orçamentárias que lhe são propostas, certamente que muitos dos defeitos existentes no processo orçamentário seriam sensivelmente minorados, com efeitos mais substantivos e proveitosos que os decorrentes da PEC em estudo.

Essa certa acomodação do Legislativo pode ser observada em vários momentos, comentados a seguir.

2.1. Tramitação do projeto da lei de diretrizes orçamentárias

O processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias pode ser definido como oportunidade ímpar que o Congresso tem para estabelecer regras claras e efetivas quanto ao comportamento dos agentes públicos em relação à elaboração e execução os orçamentos. Pode, portanto, firmar critérios e condições para a gestão orçamentária mais eficiente, reduzindo a flexibilidade e priorizando as despesas e os pagamentos.

No entanto, os maiores embates verificados no colegiado competente (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO) restringem-se à elaboração do anexo de metas e prioridades, onde são incluídas programações prioritárias. Ainda assim, é a visão do Poder Executivo que acaba prevalecendo, com evidente descumprimento da Constituição, pois, por iniciativa desse Poder, o anexo com essas metas não tem constado das últimas LDOs e, nas vezes em que constou de leis anteriores, não foi observado na execução.

No PLDO 2014, em tramitação no Congresso Nacional, não consta o referido anexo, mas se observa uma clara movimentação parlamentar questionando sua ausência ou a possibilidade de ser criado. São raras as indagações sobre a utilidade ou eficácia da priorização, ou mesmo se a estimativa da arrecadação comporta novos gastos. Por igual, há clara intenção de proteger as alterações promovidas pelo Legislativo, o que não é

² Sítio na internet: <http://www.orcamentofederal.gov.br/>, visitado em 18.06.2013 – v. planilha de estatística fiscal 1.9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL.

necessariamente ruim, mas não há semelhante preocupação com a viabilidade das mudanças.

É na LDO, ainda, que se fixam os parâmetros para programação e para execução das despesas. É nessa mesma lei que se fixam as programações ressalvadas do contingenciamento. Contudo, é o interesse do Poder Executivo que tem se firmado, pois no PLDO 2014, seguindo a tradição dos projetos anteriores, vários são os dispositivos que flexibilizam ainda mais a execução e não há previsão de qualquer ressalva para o contingenciamento. Se os parâmetros são frouxos, a liberdade impera; se não há ressalvas, qualquer despesa poderá ser contingenciada.

Mesmo quando o Legislativo se movimenta e ousa na aprovação de dispositivos que mais se aproximam da percepção parlamentar, tais dispositivos são vetados e os vetos não são apreciados.

Exemplo disso foi o processo de aprovação da LDO 2012 (Lei nº 12.465, de 12/08/2011), em que o Congresso Nacional aprovou normas³ que estabeleciam

³ Exemplos de dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, mas vetados:

“Art. 2º ...

§ 4º A gestão orçamentária terá como diretriz o controle das despesas correntes discricionárias conjugado com o aumento real dos investimentos públicos.

§ 6º O crescimento das despesas correntes primárias discricionárias, exceto nas funções de saúde e educação, não poderá superar o dos investimentos públicos, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.”

...

“Art. 4º As prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2012, atendidas as despesas contidas no Anexo IV desta Lei, **as decorrentes de iniciativa parlamentar individual** que aproprie a reserva primária fixada no art. 13 desta Lei e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e à superação da extrema pobreza, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2012, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

...

§ 2º A União priorizará ainda, na liberação de recursos para a execução de obras, os Estados de menor renda per capita e Municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.”

...

“Art. 37 ...

§ 6º Nos convênios e contratos de repasse, as providências para liquidação da despesa relativa à parcela a ser transferida serão adotadas no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da notificação, por parte do beneficiário, do cumprimento das condições necessárias à respectiva liberação, devendo sua contabilização ocorrer desde logo, independentemente da disponibilização de recursos financeiros.

§ 7º O Poder Executivo estabelecerá, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta Lei, procedimentos padronizados e simplificados a serem adotados para transferências voluntárias cujo convênio ou contrato de repasse não ultrapasse o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), observadas as seguintes diretrizes:

I - antecipação para o conveniente ou contratado de parcela dos recursos correspondentes, quando da assinatura do convênio ou contrato de repasse;

II - manutenção do fluxo financeiro da União para o mandatário e beneficiário, até a conclusão do objeto contratado;

III - disponibilização dos recursos em conta vinculada;

IV - análise da prestação de contas com fundamento nos itens de maior relevância;

V - acompanhamento da execução por metas, e não por custos unitários, sendo a supervisão a que se refere o caput do art. 107 destinada à verificação da entrega, parcial ou integral, do objeto; e

VI - planejamento da supervisão pelo concedente ou mandatário visando agilizar a liberação dos recursos.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos casos de atuação direta dos órgãos concedentes, bem assim aos instrumentos já pactuados em anos anteriores, naquilo que não contrariar suas cláusulas.”

prioridades, por exemplo, em defesa dos investimentos públicos. Essas normas, inovadoras, também visaram proteger diversas programações do contingenciamento. Contudo, foram vetadas, embora tenham passado por longo processo de negociação com o próprio Poder Executivo. Os vetos não foram apreciados.

No seio da LDO 2013, ainda como exemplo, o Congresso Nacional pretendeu evitar que, de certa forma, o Poder Executivo estabelecesse unilateralmente procedimento de agregação das ações orçamentárias, que se tornariam mais genéricas. No modelo previsto no projeto, os gastos efetivos somente seriam detalhados na execução em *planos orçamentários*; ou seja, diversas programações constantes do orçamento já não mais teriam denominação específica. O Executivo vetou a intervenção do Legislativo sobre o ponto, mas os vetos não foram apreciados⁴

É por meio da LDO, ainda, que se estabelece a meta de superávit primário para cada exercício financeiro. Neste caso específico, no entanto, por força da faculdade que a norma vem concedendo ao Executivo de poder reduzir a meta fixada (o que aumenta a possibilidade do gasto), o beneplácito acaba se convertendo em maior margem de flexibilidade.

Essa faculdade, como se percebe, redundará em aumento da programação das despesas. No entanto, como na execução a meta pode não ser reduzida, a despesa eventualmente programada a maior gera a necessidade do contingenciamento, que obviamente recai em programações discricionárias que o Executivo escolhe⁵.

...

“Art. 66...

§ 3º O Poder Executivo constituirá, no decreto de programação orçamentária e financeira, reserva para o pagamento, no exercício de 2012, de pelo menos 10% (dez por cento) do estoque de restos a pagar relativos a convênios e contratos de repasse.

§ 4º O estoque dos restos a pagar relativos às despesas primárias discricionárias no encerramento do exercício de 2012 não poderá ultrapassar, no âmbito de cada Poder e MPU, o estoque existente no encerramento do exercício de 2011.

§ 5º Os restos a pagar relativos a convênios e contratos de repasse, inclusive os inscritos até o exercício de 2011, somente serão cancelados quando o beneficiário der causa à inexecução.”

...

“Art. 68. Não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF, **as despesas decorrentes de iniciativas parlamentares individuais** até o montante da reserva primária a que se refere o art. 13 desta Lei, e ainda aquelas:

I - relacionadas no Anexo IV desta Lei; e

II - custeadas com recursos provenientes de doações e convênios.”

⁴ V. arts. 9º e 10 do PLDO 2013, aprovados pelo Congresso Nacional e vetados. Rezavam os dispositivos:

“§ 9º A estruturação gerencial da ação em planos orçamentários tem como objetivo:

I - permitir a identificação de programações e dotações relacionadas à execução de planos, programas e projetos governamentais que não correspondam às denominações constantes da lei orçamentária;

II - possibilitar o acompanhamento de sua execução orçamentária no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI;

III - permitir a identificação de ações que integram determinadas políticas públicas, em especial as voltadas para a redução das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero;

IV - identificar os produtos ou serviços intermediários ou etapas de projeto;

V - identificar o detalhamento físico e financeiro da execução;

VI - identificar os gastos com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, a Copa das Confederações e as Olimpíadas de 2016; e

VII - identificar as programações discricionárias acrescidas ou alteradas pelo Congresso Nacional.

§ 10. Para o acompanhamento do cumprimento do Plano Nacional de Política para as Mulheres, os órgãos e entidades participantes deverão executar a despesa utilizando plano orçamentário específico no SIAFI.”

⁵ Nos termos da LDO 2013 (Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012), art. 2º, o superávit estabelecido para 2013 soma R\$ 155,8 bilhões. Nos termos do art. 3º, essa meta pode ser reduzida em R\$ 45,2 bilhões, para

Nos termos da tabela de 2012 acima, foi programada a realização de um superávit primário de R\$ 71,3 bilhões, economia destinada à redução da dívida líquida. Na execução, no entanto, chegou-se ao montante de R\$ 86,0 bilhões economizados. A diferença de R\$ 14,7 bilhões a maior exigiu a inexecução correspondente nas programações.

Assim, considerando-se a frustração de receita de R\$ 41,0 bilhões e o aumento da meta de resultado primário em R\$ 15,0 bilhões, a insuficiência de recursos em 2012 cresceu R\$ 56 bilhões, tendo chegado a R\$ 257,0 bilhões. Em termos percentuais, comparando-se com o que foi arrecadado no exercício (R\$ 875,0 bilhões), a arrecadação precisaria crescer 29,4% para atender todos os gastos previstos.

Exemplificando com os termos do PLDO 2014, o Poder Executivo deverá realizar em 2014 um superávit primário no total de R\$ 116,1 bilhões. O projeto, no entanto, autoriza uma redução de R\$ 67,0 bilhões para execução com investimentos específicos ou para desonerações de impostos. Isso significa que estes R\$ 67,0 bilhões podem ser programados como despesa. Se forem programados e se ao longo do ano o Executivo decidir, utilizando-se da faculdade/flexibilidade que lhe é conferida pelo texto da lei, cumprir a meta total de superávit (R\$116,1 bilhões), os R\$ 67,0 bilhões programados deverão ser totalmente contingenciados.

No limite, se resolver também cumprir a eventual parcela não cumprida pelos demais entes da Federação, para atingir a meta total consolidada para o setor público, prevista no art. 2º (R\$ 167,3 bilhões), outros R\$ 51,3 bilhões deverão ser contingenciados. Assim, apenas com essa faculdade de atingir ou não a meta cheia do superávit, há uma margem de contingenciamento de R\$ 118,3 bilhões, independentemente de frustração da receita.

Em outro ponto das diretrizes orçamentárias, tem-se conferido autonomia ao Executivo para definir sozinho programações específicas, tais como as do PAC, por meio de mera portaria. Nos termos da LDO vigente, o Executivo inclui e exclui discricionariamente ações no âmbito do aludido programa, sem a participação do Congresso⁶. Obviamente, tais programações se inserem na linha de prioridade da execução.

2.2. Tramitação dos projetos de crédito adicional

No que concerne à tramitação dos projetos de crédito adicional, em pelo menos dois casos específicos, fica muito claro que o Congresso poderia exercer mais cautelosamente sua competência em matéria orçamentária e reduzir a supremacia do Poder Executivo sobre o assunto.

No atual momento, é cristalino que as receitas primárias previstas na lei orçamentária são insuficientes para acomodar todas as despesas primárias fixadas. No

atender a investimentos prioritários. Essa margem para abatimento permite a programação de despesa no mesmo montante. Como geralmente o Poder Executivo realizar a meta cheia (R\$ 155,8 bilhões), o montante programado a maior (R\$ 45,2 bilhões) deverá ser contingenciado. O contingenciamento recai em programações selecionadas apenas pelo Poder Executivo.

⁶ A esse respeito, v. os §§ 2º e 3º do art. 37 da LDO 2013

entanto, é comum o envio de projeto de crédito adicional ao Congresso sem fonte viável⁷, mas mesmo assim o projeto acaba sendo aprovado.

No caso, é inegável que o próprio Legislativo está abrindo mão de exercitar o controle que lhe compete de limitar a excessiva flexibilidade da administração para executar o orçamento. Como é evidente, esses créditos aprovados concorrem com as mesmas receitas primárias destinadas à execução do orçamento.

Noutro giro, o Executivo também apresenta projetos de crédito especial. Crédito especial é aquele relacionado com programação não prevista no orçamento; portanto, trata de despesa nova. Ora, se as receitas sequer comportam a programação constante da lei orçamentária, a aprovação rotineira de nova programação levará necessariamente ao acirramento da disputa pelas receitas, aumentando não só a discricionariedade na execução, como também o acréscimo do contingenciamento.

Conforme ilustra a tabela supra, somente com a abertura de créditos adicionais ao longo do exercício de 2012, as programações foram aumentadas em R\$ 73,4 bilhões, fortalecendo a necessidade de contingenciamento.

2.3. Tramitação do projeto de lei orçamentária

Por força do que estabelece o § 8º do art. 165 da CF, a lei orçamentária poderá conter autorização de abertura de crédito suplementar até determinado limite. Tal dispositivo pode propiciar enorme flexibilidade ao Poder Executivo, se não adequadamente regulado.

Se se olhar para as leis orçamentárias dos últimos exercícios financeiros (especialmente no art. 4º), é inevitável a conclusão de que o Legislativo está fazendo vista grossa na regulamentação dos casos e circunstâncias em que créditos suplementares podem ser abertos sem a participação parlamentar. Por conseguinte, está abdicando de sua prerrogativa de conter os excessos do Executivo em relação à matéria, haja vista a multiplicidade de possibilidades que franqueia.

Conforme as disposições do art. 4º da LOA 2013, o Poder Executivo poderá reformular praticamente por inteiro o orçamento aprovado para o exercício. Nos termos do inciso II do citado artigo, todos os investimentos e inversões financeiras poderão ser convertidos em despesas de custeio e vice versa⁸, ainda que no seio de cada programação. Nesse sentido, o Executivo escolhe não apenas o que fazer, mas como fazer. Ficaram ressalvadas da possibilidade de alteração diretamente pelo Poder

⁷ No caso, é oferecido como fonte o superávit financeiro apurado no exercício anterior, que não é receita hábil para despesa primária.

⁸ Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2013 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e na LDO-2013 e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emenda individual ou de bancada estadual, para o atendimento de despesas:

...

II - nos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo, objeto da suplementação;”

Executivo apenas as programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual.

Em diversos outros incisos do mesmo art. 4º, a LOA 2013 autoriza a abertura de crédito por decreto, tendo por fonte o excesso de arrecadação, para suplementar em valor ilimitado dotações constantes do orçamento. Neste caso, por óbvio, o Poder Executivo tenderá a suplementar apenas as programações que for do seu interesse executar⁹. A Lei poderia, pelo menos, ter estabelecido um teto para as suplementações, a fim de que o saldo do excesso arrecadado pudesse, por exemplo, ser direcionado para pagamento dos restos a pagar. Ou, ainda, estabelecido que o excesso deveria, como mecanismo de compensação, ser destinado primeiramente para as programações cujas fontes se frustrassem na arrecadação.

2.4. Fiscalização dos processos de contingenciamento

A LRF, no art. 9º, estabelece que unicamente nos casos de frustração da receita poderá haver contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira). No entanto, nos demonstrativos que o Poder Executivo encaminha à CMO sobre o assunto, registra-se que o contingenciamento é efetivado com base em outros elementos, como a edição de medida provisória sobre crédito extraordinário e a estimativa no aumento dos gastos obrigatórios¹⁰.

A medida provisória geralmente beneficia gastos no Poder Executivo, mas o contingenciamento dela decorrente repercute nos gastos de todos os Poderes. Esse procedimento, embora não previsto na LRF como causa autorizadora do contingenciamento, não tem sido analisado devidamente no Congresso Nacional.

Essas situações, elencadas exemplificativamente, tornam claro que se o Congresso Nacional ao menos nestes casos se determinasse a ser mais prudente em suas deliberações, certamente haveria redução da margem “autorizativa” do orçamento, elevando automaticamente a possibilidade de execução da programação, com muito mais proveito para as finanças que a aprovação da PEC estudada.

3. Comentários aos dispositivos da PEC 565/2006

Nessa linha de argumentação, como já adiantado, não nos juntamos àqueles que têm boas expectativas em relação a eventuais bons resultados para a execução orçamentária decorrentes da aprovação da PEC em análise.

Nas sociedades capitalistas, de que o Brasil é exemplo, ao lado de prestar segurança, oferecer a Justiça e manter relações externas, competem ao Estado as funções alocativa, para induzir o desenvolvimento de regiões ou setores econômicos, distributiva, para equacionar distorções pela má distribuição de renda, e estabilizadora, com o propósito de manter em equilíbrio a própria economia.

⁹ A mesma consulta realizada no Siafi em 25/03/2013 demonstra que foram abertos créditos por excesso de arrecadação da ordem de R\$49,2 bilhões em 2012. Não necessariamente toda essa soma se refere a suplementação de dotação, mas o montante revela a expressividade do excesso de arrecadação, que, por isso, merece ser melhor regulado.

¹⁰ No relatório de avaliação do 2º bimestre de 2013, no entanto, a estimativa de despesas obrigatórias apresenta redução de R\$ 5 bilhões, provocando efeito inverso ao referido no texto.

Como se percebe, a atuação financeira do estado é tão enorme e instável, pendente de variadas circunstâncias internas e externas, que não se coaduna com a obrigatoriedade.

Nosso modelo orçamentário já apresenta demasiadas vinculações e impositividades¹¹, mas nem por isso é eficiente. Assim, não é de taxatividade que se resente. Talvez, quiçá, de melhor gestão como consequência de eficiente planejamento, que hoje é limitado.

3.1. Nova redação ao § 2º do art. 57 da CF

A proposição dá nova redação ao § 2º do art. 57 da CF, nos seguintes termos:

§ 2º A sessão legislativa não será encerrada sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual.

O § 2º atual prevê que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias - PLDO. A mudança proposta deixa de tratar do PLDO, para referir-se apenas ao projeto de lei orçamentária anual - PLOA. Na sistemática visualizada pela PEC, o PLDO passaria a ser apreciado já no início do primeiro semestre, razão pela qual entende desnecessário manter o dispositivo atual.

Embora não assegure a aprovação oportuna do PLOA, a proposta impede o recesso parlamentar, se não ocorrer a aprovação, e se ajusta à ideia de evitar que o orçamento deixe de entrar em vigor no início do exercício a que se refere. A regra fazia muito sentido, quando a PEC foi proposta (2000), pois as leis orçamentárias ano após ano somente eram aprovadas no exercício de sua vigência, provocando graves lacunas na execução da despesa.

Atualmente, o PLOA vem sendo aprovado no prazo constitucional. Casos como os do PLOA 2013, aprovado apenas agora em março, são exceções. A PEC é pelo menos pedagógica, mas não gera qualquer impacto no modelo orçamentário vigente. A aprovação do dispositivo impõe maior pressão sobre o Legislativo, para aprovar o PLOA oportunamente, sem no entanto garantir a aprovação.

3.2. Alteração dos §§ 7º e 9º e inclusão do § 10 no art. 165 da CF

A proposição altera a redação dos §§ 7º e 9º do art. 165 da CF e inclui o § 10 no mesmo dispositivo, nos seguintes termos:

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por Estado e Distrito Federal, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.

...

§ 9º Cabe à lei complementar:

¹¹ Mesmo sem considerar os gastos com a saúde, as despesas discricionárias giram em torno de apenas 26% do total gasto primário, segundo demonstrativo do Resultado Primário do Governo Central, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal.

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

...

§ 10. A lei orçamentária anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento.

Nos termos da redação vigente do § 7º do art. 165, os orçamentos fiscal e de investimento das estatais são os responsáveis pela redução das desigualdades entre as regiões nacionais. De acordo com a proposta, sai o orçamento de investimentos e entra o orçamento da seguridade para a mesma finalidade. Conforme ainda a PEC, a programação dos gastos, ressalvadas as que se refiram ao serviço da dívida, deverá ser detalhada por Estado e Distrito Federal, no mínimo.

A substituição do orçamento de investimento das estatais pelo orçamento da seguridade, com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais, nos parece implicar perda efetiva da capacidade orçamentária de atuar para minorar citadas desigualdades. Ocorre que o orçamento da seguridade é constituído quase que em sua integralidade por despesas obrigatórias de custeio (cerca de 93%, segundo a dotação autorizada para 2012), razão pela qual não pode ser distribuído para qualquer outra finalidade que não nos estritos termos da lei. Assim, não tem como ser modificado com a finalidade de suprir desigualdades entre as regiões.

O orçamento de investimento das estatais, por seu turno, constituído basicamente por investimentos públicos, têm maior potencial de favorecer o desenvolvimento das regiões e, por conseguinte, impactar positivamente para reduzir os desequilíbrios. Portanto, por esse ângulo, a alteração não nos parece apropriada.

Ademais, parece-nos que a Constituição Federal já regula adequadamente a matéria no § 1º do art. 165, ao prever que o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, de forma regionalizada. Ora, é no momento do planejamento público que se identificam os diversos problemas existentes nas diversas regiões e se determinam as soluções e as oportunidades de implementá-las. Os orçamentos anuais deveriam apenas refletir o resultado desse planejamento, até porque a própria Constituição já prevê que os orçamentos sejam compatíveis com o plano plurianual. Esse mesmo dispositivo, acertadamente, estabelece que o foco das aplicações são as despesas de capital e as delas decorrentes.

Quanto ao detalhamento das dotações por unidade da federação, a medida poderia ser adotada no âmbito do Congresso Nacional, por ocasião da tramitação legislativa do PLOA. Porém, a tarefa de repartir os recursos não é tão simples, e, uma vez realizada, gera vinculações com os entes beneficiários. Nesse sentido, dificilmente permite novos rearranjos das dotações para adaptá-las às contingências, mesmo em casos de extrema necessidade. A atuação das bancadas parlamentares dos entes atingidos por eventuais cortes pode inibir esses remanejamentos.

No inciso I do § 9º, por sua vez, a alteração proposta apenas exclui da possibilidade de regulamentação por lei complementar os prazos concernentes às matérias orçamentárias. A iniciativa está de acordo com a PEC, pois os prazos referidos,

que antes deveriam ser regulados por lei complementar, passam a ser regulados no próprio texto constitucional.

O § 10 inserido repete regra que há muito vem sendo incluída nos textos das leis de diretrizes orçamentárias¹². O dispositivo reflete uma lógica: a de que somente se inclui programação nova se assegurados recursos suficientes para as existentes. Embora seja regra meritória, é de difícil aferição, porquanto não há parâmetros para medir o montante de recursos que seriam suficientes para cada ação orçamentária. Mesmo assim, a regra vale pelo intuito de evitar a dispersão de recursos e, até mesmo, o início de projetos sem a suficiente provisão de recurso, que pode redundar em obras inacabadas.

3.3. Alteração dos §§ 1º, 2º e 6º do art. 166 da CF

A proposição revoga os §§ 1º e 2º do art. 166 da CF e dá redação nova ao § 6º do mesmo artigo, nos seguintes termos:

§ 6º No âmbito da União, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos seguintes prazos:

I – do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até oito meses antes do encerramento primeiro do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

II – das diretrizes orçamentárias, até 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril, aplicando-se as disposições do art. 64, § 2º, in fine, na hipótese de não haver deliberação sobre a matéria na data indicada;

III – do orçamento anual, até sete meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

...

A nova redação do art. 165 traz profunda alteração, tanto no processo legislativo de apreciação dos projetos integrantes do ciclo orçamentário, quanto nos prazos de tramitação dessas matérias, de modo a duvidar-se de sua eficácia.

Em primeiro lugar, a revogação dos atuais §§ 1º e 2º do art. 166 da CF leva à extinção da comissão mista criada para cuidar especificamente da matéria orçamentária

¹² Ver, a propósito, o disposto no art. 19 da LDO 2013, que dispõe:

“Art. 19. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2013 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atendido o disposto nos arts. 2º e 3º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) as despesas mencionadas no caput do art. 4º; e

b) os projetos e respectivos subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o § 1º do art. 57; e

III - a ação estiver compatível com o Plano Plurianual 2012-2015.”

(CMO). Esse colegiado já foi muito criticado, sob argumentos diversos, inclusive de que seria dominado por pequeno grupo de parlamentares. Em alguns casos, a crítica pode até proceder, mas na maioria das vezes a Comissão labora com acerto, haja vista que suas decisões são públicas e seus trabalhos são assessorados por equipes técnicas de alto reconhecimento. Ademais, democratizando sua atuação, na sistemática atual, a totalidade dos membros do Colegiado é substituída a cada ano e um mesmo parlamentar somente pode assumir uma relatoria de matéria importante na mesma legislatura.

A alternativa que se ouve falar para a extinção da CMO seria a dispersão do PLOA entre as diversas comissões permanentes das duas casas legislativas, segundo a competência de cada qual, tramitando sucessivamente em cada Casa. A ideia não nos parece adequada, porque os alegados defeitos de atuação da CMO têm o potencial de se multiplicarem nos novos colegiados.

Além disso, a tramitação do PLOA em cada Casa Legislativa aumenta as possibilidades de conflitos entre o Senado e a Câmara dos Deputados e demanda a necessária redução dos prazos de tramitação em cada uma. E a dispersão da matéria exigirá, em algum momento, a concentração em um órgão, para que a sistematize e organize, levando novamente à necessidade de um colegiado específico.

No que se refere aos prazos, relativamente à tramitação do PPA no Congresso - que na forma atual é realmente incoerente com sua função de preponderância em relação às demais leis de temas orçamentários - passa a ser o primeiro período da sessão legislativa. O projeto deve ser enviado ao Legislativo até 30 de abril, devendo ser devolvido até 17 de julho de cada ano. Portanto, o Congresso passará a dispor de dois meses e 17 dias para aprovar o projeto, quando na situação anterior dispunha de três meses e 22 dias.

A antecipação do envio do projeto nos parece absolutamente plausível e não traz qualquer prejuízo à sua elaboração pelo Poder Executivo. Além de o PPA ser norma ordenadora e referencial para as demais normas orçamentárias, por isso o respectivo projeto deve ser enviado logo no início do ano, é evidente que o governante que assume a chefia do Executivo já dispõe da programação que ofereceu à sociedade em sua campanha política vencedora. Ora, essa promessa de campanha política do partido ou grupo político vitorioso não deixa de ser um esboço do programa de governo. Sendo assim, restará convertê-lo à forma de projeto de lei, parecendo ser razoável o período de quatro meses previstos na PEC para tanto.

A redução do período de tramitação do projeto no Congresso Nacional também não gera qualquer empecilho aos trabalhos legislativos, especialmente se o plano plurianual se limitar a estabelecer as diretrizes gerais e a previsão dos grandes empreendimentos nacionais e desde que o modelo de tramitação atual, por meio da CMO, não se altere.

Diferente será se o projeto resolver disciplinar e detalhar minúcias do planejamento, pois, além de demandar muito mais tempo para seu processamento, certamente se tornará ineficaz em virtude das imensas lacunas que não conseguirá preencher, o que demandará sua revisão periódica. E se passar a tramitar separadamente pela Câmara e pelo Senado, as idas e vindas de uma para a outra Casa certamente resultarão em prejuízo para melhor análise do projeto.

Quanto aos novos prazos para tramitação do PLDO (inciso II), a sugestão da PEC, além de não resolver a incongruência existente no texto atual (pois tramita antes

de aprovado o projeto do plano plurianual com o qual deve ser compatível), traz dificuldades para o andamento legislativo da matéria.

Atualmente, o PLDO deve chegar ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano e ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho), período esse, portanto, de três meses e dois dias. Na configuração oferecida pela PEC, o PLDO deve ser enviado ao Congresso até o dia 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril. Ou seja, deverá tramitar por cerca de 2 meses e 10 dias apenas.

Assim, ao tempo em que o PLDO for aprovado no Congresso, o projeto do PPA estará chegando ao Parlamento. Como é evidente, a PEC não corrige a falha atual, segundo a qual a norma ordenadora (PPA) tramita após a norma ordenada (PLDO). Não há a correção dessa incongruência, mas apenas uma movimentação de prazos.

Ademais, o período encurtado implicará restrições aos procedimentos hoje adotados na CMO para apreciação da matéria. Tais restrições implicam, necessariamente, a perda da qualidade dos trabalhos de discussão e negociação do Legislativo com os demais Poderes da União e com diversos setores representativos da sociedade civil organizada. Procedimentos como a elaboração do parecer preliminar (em que se estabelecem as regras mínimas de apresentação e aprovação das emendas) e os prazos de apresentação de emendas pelos diversos atores (bancadas, comissões permanentes e parlamentares) terão necessariamente de ser revistos, com restrição de processos e redução dos prazos que já são exíguos. Mais ainda se o projeto passar a tramitar separadamente nas Casas Legislativas.

No que tange à proposta de alteração do prazo de tramitação do PLOA, ocorre o inverso do que se verifica em relação ao PLDO. O projeto respectivo deve chegar ao Congresso até 22 de junho e ser devolvido até 22 de dezembro para sanção. Com isso, o Parlamento passa a ter seis meses para apreciar o PLOA, quando detém na situação atual três meses e 22 dias!

Parece inapropriado que o Poder responsável pela elaboração e consolidação de todo o programa de trabalho da União, incluindo os demais Poderes e respectivos órgãos, tenha menos tempo para realizar essa tarefa (no caso, cinco meses) e o Poder que irá apenas apreciar o projeto (claro que com a possibilidade e responsabilidade de apresentar emendas) detenha muito mais tempo para tanto. Além disso, soa temerário que se antecipem os prazos para estimar as receitas e programar as despesas, uma vez que quanto maior o prazo entre o envio do projeto e a devolução para sanção maiores as possibilidades de desacertos.

Na situação atual, em que o projeto chega cerca de quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa, não são raros os casos de necessidade de atualização da receita, em virtude, em especial, das vicissitudes econômicas. Com o aumento do tempo entre a chegada do projeto ao Legislativo e sua devolução para sanção, multiplicam-se as chances de frustração das projeções das receitas e do planejamento dos gastos.

Enfim, o texto prevê que o PLOA chegue ao Congresso quando sequer o projeto do PPA tenha sido concluído. Há aqui um claro espaço para incompatibilidades entre as respectivas leis, pois o PLOA, apesar de ter de chegar ao Congresso até 22 de junho, terá sido elaborado provavelmente sem as necessárias definições programáticas do PPA.

3.4. Inclusão do art. 165-A

A proposição inclui o art. 165-A, nos seguintes termos:

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada pelo Congresso Nacional solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafa encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.

O art. 165-A que a PEC propõe é, na nossa visão, o que provocará maior alteração na sistemática atual, pois pretende transformar o orçamento, que seria autorizativo, em orçamento impositivo. Por igual, é o dispositivo que desperta as maiores polêmicas, em virtude da dúvida que gera sobre sua capacidade de realizar a transformação pretendida.

O **caput** do dispositivo começa por estabelecer que toda a programação constante da lei orçamentária será de execução obrigatória. Óbvio que o texto se refere à parcela do orçamento sobre a qual a administração detém alguma discricionariedade na execução, pois atualmente a maior parte da lei já é de execução obrigatória; seja por força da própria Constituição ou de leis específicas, seja por força de contratos e convênios legalmente já estabelecidos.

A PEC em estudo prevê que o artigo em análise ainda será regulado por lei complementar, a ser editada em cento e vinte dias da aprovação da PEC. Isso, no entanto, não nos impede de discutir as enormes dificuldades de implementação das regras ora propostas.

Em primeiro lugar, a pretensão do estabelecimento de regras de obrigatoriedade de execução dos gastos não poderia vir desacompanhada de normas outras que

organizem o caótico quadro da multiplicidade de despesas que devem ser satisfeitas com a mesma receita. O exercício financeiro de cada ano já começa com imensa dívida não satisfeita no ano anterior, reunida sob a denominação de restos a pagar.

Os restos a pagar são saldos das despesas não pagas em exercícios pretéritos. Devem ser quitados com a mesma receita que deve pagar os gastos programados para o ano corrente, porque não são constituídas reservas específicas de recursos no exercício findo para pagá-los no ano subsequente, e crescem ano após ano.

Conforme os dados da tabela abaixo, o total em 2003 de restos a pagar inscritos (ou seja, o montante acumulado para pagamento, pelo menos em tese, em 2004 e com receitas do próprio ano) somava R\$ 31 bilhões. Em comparação com o total para pagamento no presente exercício de 2013 (R\$ 176,6 bilhões), há um incremento de 457% no período.

De acordo com os dados relativos ao PLOA 2012, se se considerar o pagamento do total das despesas obrigatórias previstas, o atingimento da meta de superávit e o pagamento das despesas pretéritas (restos a pagar), não restaria saldo financeiro para pagar qualquer uma das despesas discricionárias (aquelas sobre as quais poderia ser exercida faculdade de execução) programadas para aquele exercício.

Estoque de Restos a Pagar ao Final do Exercício

R\$ mil							
Ano	Processados	%*	Não Processados	%*	Total	%*	%**
2003	7.925.682	147%	23.754.861	8%	31.680.543	25%	0%
2004	4.337.736	-45%	17.304.756	-27%	21.642.492	-32%	-32%
2005	4.846.506	12%	34.133.754	97%	38.980.260	80%	23%
2006	5.235.625	8%	38.694.069	13%	43.929.694	13%	39%
2007	7.030.104	34%	55.429.861	43%	62.459.965	42%	97%
2008	26.925.058	283%	67.650.503	22%	94.575.561	51%	199%
2009	22.906.683	-15%	92.088.667	36%	114.995.350	22%	263%
2010	5.450.797	11%	103.442.505	12%	128.893.302	12%	307%
2011	24.097.687	-5%	117.103.165	13%	141.200.852	10%	346%
2012	26.274.421	9%	150.342.535	28%	176.616.956	25%	457%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados pela STN/MF

* Taxa de crescimento em relação ao ano anterior

** Taxa de crescimento em relação a 2003

Nesse sentido, a situação orçamentária atual impõe, ao contrário do que pretende a PEC, o contingenciamento ou inexecução das despesas. Não há como estabelecer obrigatoriedade da execução das programações, se a receita projetada na lei orçamentária demonstra esgotamento desde a origem, em virtude das dívidas pré-constituídas.

É evidente que tem de haver administração da execução, por meio dos contingenciamentos, porque não há receita para executar as programações orçadas. Com

base na situação atual, o Executivo poderia desde logo, considerando aprovada a proposta da PEC, solicitar autorização para contingenciamento ou cancelamento da totalidade das despesas de caráter “discricionário”, o que provocaria efeito inverso ao pretendido pela PEC.

O caput do artigo proposto nada esclarece sobre o que venha a ser “execução”. A lei complementar deverá regular o tema, nos termos do art. 4º da PEC, mas não será tarefa simples.

O vigente ordenamento jurídico dispõe que a execução passa por três fases distintas: empenho, liquidação e pagamento (arts. 58 a 65 da Lei nº 4.320, de 1964). O empenho é ato do ordenador da despesa que reserva dotação para determinada programação, a fim de garantir o pagamento; a liquidação é o reconhecimento pelo ordenador de despesas de que o estado “deve” determinada quantia a um terceiro; e o pagamento é o ato final com que o estado cumpre sua parte na obrigação, transferindo o montante correspondente à despesa assumida.

A proposta refere-se a “execução”, mas a lei complementar deverá esclarecer qual dessas fases atende aos objetivos da PEC. Mas certamente nenhuma delas trará resposta à altura das expectativas, sem que pelo menos apresente novos embaraços às finanças públicas.

A opção pela mera fase do empenho implica a situação mais confortável para a administração, porém não gera qualquer garantia de efetiva “execução”. Também é a que pode apresentar maior resultado simbólico. Analisando os dados de 2012, o montante da programação autorizada somou R\$ 1.122,8 bilhões; sendo que o montante empenhado totalizou R\$ 1.028,1 bilhões. Ou seja, “execução” de 91,6%.

Ocorre que os empenhos, cuja emissão não assegura a execução da programação nem gera necessariamente obrigação de pagamento (pois podem ser cancelados total ou parcialmente), poderiam vir a ser emitidos apenas para assegurar o cumprimento da norma no exercício a que se refere. No ano seguinte, no entanto, poderiam ser cancelados em sua grande parte, frustrando toda a expectativa gerada com a PEC.

Por outro lado, se a regulamentação estabelecer que o comando constitucional somente será atendido com a fase da liquidação da despesa, novas dificuldades ao administrador e perigo ao descontrole das dívidas podem ocorrer. A liquidação da despesa é ato da autoridade competente reconhecedor de que a obrigação contratada, qualquer que seja ela (prestação de um serviço, entrega de um bem), foi cumprida, restando ao estado o dever de pagá-la.

Ora, como soa claro, a liquidação da despesa não depende de iniciativa do ordenador, mas sim de que o terceiro contratado realize sua obrigação e comprove que a fez. Somente depois disso pode a administração reconhecer o direito líquido e certo dele, por meio da liquidação. Disso decorre que o cumprimento da nova regra constitucional não estaria sob o total controle do estado, como requer a proposta, a ponto de pretender sujeitar o chefe do Poder Executivo às regras do crime de responsabilidade.

Por seu turno, se a regulamentação estabelecer que o cumprimento da nova norma constitucional somente se perfaz com o pagamento da despesa, a última fase da execução, menos provável ainda que a regra venha a ser cumprida. Isto porque a fase do pagamento depende não apenas da realização das duas fases anteriores (empenho e

liquidação), mas também e especialmente da existência de recursos em caixa. De fato, diante do quadro de elevadas programações a serem executadas, não será incomum a insuficiência financeira para pagar elevada gama das despesas previstas.

Tendo em conta a execução ainda de 2012, do total autorizado de R\$1.122,8 bilhões para despesas primárias (inclui créditos adicionais), houve pagamento de apenas R\$910,3 bilhões. Ou seja, pagou-se 81%. Decorre disso que, se a regulamentação se firmar na concepção de que “execução” refere-se a “pagamento”, 19% do total da programação deveriam ser cancelados mediante “solicitação” do Presidente da República. Esse percentual se torna muito expressivo, se considerarmos que incide apenas sobre as despesas “discricionárias”, que giram em torno de 20% do orçamento.

Dá que, se a PEC em tela vier a ser aprovada, e mesmo que haja esmero e dedicação em estabelecer regulamentação apropriada, ainda assim não se vislumbra que a proposta possa ser cumprida dentro da grande expectativa de que o orçamento seja todo realizado tal como aprovado. O travamento da execução, como visto, não se dá pela falta de impositividade, mas pelo excesso de programação diante da escassez financeira.

O novo dispositivo estabelece, ainda no **caput**, que a execução deixará de ser obrigatória, se for aprovada solicitação do Presidente da República ao Congresso Nacional para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação. O texto não esclarece como se dará a solicitação, mas tudo leva a crer que seja na forma usual de projeto de lei, assim como se dá com o crédito adicional, a fim de que tramite segundo as regras regimentais.

Ao dispor que a obrigatoriedade deixa de prevalecer apenas se for aprovado o cancelamento da dotação, ainda que parcial, o texto dá a entender que a execução das programações deverá ser sempre pela totalidade. Nas situações em que efetivamente o ordenador de despesa vislumbrar a tempo a impossibilidade da execução da programação, a regra teria chance de ser aplicada.

No entanto, o que não raras vezes ocorre, nem sempre está ao alcance do ordenador prever se as programações poderão iniciar-se ainda dentro do exercício ou se as dotações são excessivas. São muitas as variantes (economias interna e externa, licitação, incidentes jurídicos, questões técnicas, burocracia) que interferem na previsão do gasto. Não seria razoável, assim, implicar crime de responsabilidade os casos fora do controle da administração, que não são poucos.

Ao estabelecer, no § 1º, que a “solicitação” de cancelamento ou contingenciamento somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa (salvo as exceções do § 2º), portanto até 22 de agosto de cada exercício, aumentam-se as chances de imprevisibilidade. Ora, esse prazo é maior que o atualmente disponível para o Congresso Nacional apreciar todo o projeto de lei orçamentária. Ademais, se a solicitação deverá ser apreciada em trinta dias no Legislativo, não se justifica que o Poder Executivo fique por quatro meses impedido de proceder a ajustes, exatamente no período de maior probabilidade de conclusão dos procedimentos para execução dos gastos, e seja posteriormente apenado pela inexecução.

Pelo que se vislumbra da proposta, as solicitações de cancelamento e de contingenciamento acabarão sendo aprovadas por decurso de prazo, na forma do § 4º, uma vez que deverão chegar em grande número ao Congresso Nacional. Como o prazo para deliberação é exíguo, dificilmente a agenda legislativa terá espaço suficiente para

concluir as solicitações em trinta dias. Assim sendo, nada muda no quadro atual, senão no aumento da burocracia pelo incremento da necessidade de “solicitação” para cancelamento ou contingenciamento das dotações inviáveis.

No § 5º do artigo em análise, a proposta estabelece que a não execução orçamentária nos termos descritos implica crime de responsabilidade. Ou seja, o orçamento terá de ser executado, independentemente de qualquer vício ou inconsistência. Não importa sequer se existem fontes apropriadas que assegurem os dispêndios ou se a arrecadação está se comportando conforme estimado. Qualquer hipótese de não execução depende de prévia solicitação pelo Chefe do Poder Executivo, e de aprovação pelo Congresso Nacional, ainda que por decurso de prazo, de cancelamento ou contingenciamento da despesa.

Esse dispositivo joga por terra todo o esforço empreendido para a aprovação da LRF. Nos termos desta Lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições para ambas.

Ora, se as novas regras, estabelecidas no âmbito constitucional, determinam a execução das programações sob qualquer circunstância, atribuindo crime de responsabilidade ao gestor que as descumprir, as normas da LRF, de âmbito infraconstitucional, restam fatalmente fragilizadas.

Outro exemplo ajuda a perceber a gravidade do dispositivo. A meta de superávit primário, estabelecida com vista a manter equilibrado o nível de endividamento público e como sinalizador ao mercado da responsabilidade fiscal do setor público, é fixada por meio da lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, a imposição da execução da despesa é firmada na Constituição. Ora, a norma constitucional tem supremacia e deverá ser seguida prioritariamente, com inevitável desprezo à LDO.

A possibilidade de equilibrar as contas públicas dependerá sempre da diligência do Chefe do Poder Executivo, atributo do governante que a emenda não corrige. Nessa linha, se a arrecadação se frustrar no decorrer do exercício financeiro, a execução somente poderá ser contida após deferimento de pedido do Chefe do Executivo. Se o Chefe do Executivo não se movimentar, por qualquer que seja a razão, inclusive por fragilidade política pessoal, para iniciar a solicitação de contingenciamento, a execução deverá ser efetivada, mas com consequências indesejáveis para o erário (como, por exemplo, a geração de déficits).

Incompreensível do dispositivo que somente preveja a imputação de crime de responsabilidade ao dirigente que não executar o orçamento tal como aprovado, mas não estabeleça a mesma imputação àquele que permitir os gastos em condições adversas para a arrecadação.

No nível da União, dificilmente o dirigente máximo do Poder Executivo deixará de estar atento à responsabilidade na gestão fiscal, haja vista o grau de aperfeiçoamento dos órgãos oficiais de controle, a capacidade técnica e ampla divergência política dos colegiados de fiscalização do Congresso Nacional e, especialmente, o diligente acompanhamento social.

No nível subnacional, no entanto, haja vista os precários meios de fiscalização e controle, os arranjos técnicos e políticos refletidos nos orçamentos locais podem levar a inconsequentes desarranjos financeiros dos entes estatais.

Enfim, o § 6º estabelece que os projetos de lei orçamentária não poderão conter receitas condicionadas à aprovação de leis após o envio do PLOA ao Legislativo. Ora, se uma das finalidades do orçamento é estimar todas as receitas e propor as correspondentes despesas, não faz sentido esse dispositivo. As normas que tratam da orçamentação com base em receita condicionada é que precisariam ser aperfeiçoadas, para que as despesas programadas com essa fonte sejam efetivamente canceladas, em caso de não aprovação das leis criadoras das receitas.

Muitas questões surgem, em decorrência do artigo ora estudado. Segundo informa o atual § 5º do art. 165 da CF, o orçamento inclui os órgãos e entidades de todos os Poderes da República. Contudo, o *caput* do artigo proposto dispõe que apenas o Presidente da República inicie a solicitação de cancelamento ou contingenciamento das dotações. Como a separação dos Poderes é imperativo constitucional, o Presidente da República não poderá requerer cancelamento ou contenção das programações dos demais Poderes. Quem responderá por crime de responsabilidade, em caso de inexecução no âmbito do Legislativo e do Judiciário?

Embora não esteja claro, o texto proposto (*caput c/c § 2º*) parece revogar o art. 9º da LRF, pois estabelece que o contingenciamento das despesas, ainda que em decorrência de frustração na arrecadação, deve ser submetido ao Congresso Nacional. Sendo assim, se o Congresso não aprovar a solicitação de contingenciamento, o ordenador será obrigado a executar os gastos, ainda que sem previsão de receita?

3.5. Extensão das novas regras aos Estados, Distrito Federal e Municípios

A proposição estende as novas regras aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos seguintes termos:

Art. 3º As normas estabelecidas no § 2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Mostra-se temerária a extensão da aplicação das normas propostas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que pelo menos tenham sido testadas seguidamente no âmbito federal. No caso da União, funcionam mais apropriadamente tanto a fiscalização estatal e social, quanto as regras de freios e contrapesos dos Poderes, o que assegura menos tropeços à implementação da emenda.

No caso dos entes menores, sem tradição no exercício de fiscalização e sem o acompanhamento social eficaz, as maiorias legislativas podem ser formadas por força da ocasião. Numa situação dessas, os governadores e prefeitos podem ser compelidos a executar programações absurdas, destituídas de qualquer amparo técnico ou jurídico, sem fontes asseguradas para satisfazer o interesse daquelas maiorias fugazes.

O temor se reforça em vista de normas constitucionais vigentes, onde não se apresentou qualquer proposta de mudança, segundo os quais a alteração do projeto de orçamento pelos Legislativos é ampla, com proteção para apenas despesas obrigatórias, como pessoal e encargos, dívidas e transferências. Há ainda nas Casas legislativas a

possibilidade de reestimar as receitas, reduzido controle da qualidade do objeto das emendas e fixação pelos próprios Parlamentos dos limites financeiros para emendamento, o que poderá levar ao comprometimento ainda maior das contas públicas, se não exercidos com prudência.

Enfim, nos casos em que as solicitações do chefe do Poder Executivo não forem atendidas, e portanto as programações tenham de ser executadas a qualquer custo, a responsabilidade pelas contas de cada exercício financeiro deve continuar apenas sob o Chefe do Executivo, ou deve ser dividida com aqueles que forçarão a execução eventualmente imprópria?

De se ressaltar ainda que, sem o efetivo equacionamento e delimitação das tarefas dos Legislativos em relação ao orçamento, sem a fixação de limites à criação de despesas e à projeção das receitas, a proposta tende a acirrar as disputas e divergências entre Executivo e Legislativo. Como é intuitivo perceber, a execução obrigatória das programações, tal como proposto na PEC, despertará maior interesse dos legisladores em aumentar sua parcela de competência orçamentária, com consequente afetação nas atribuições executivas.

Finalmente, o art. 5º da PEC estabelece que a emenda entrará em vigor no 1º dia útil do segundo ano depois de sua publicação. Portanto, em menos de dois anos, o orçamento passará a ser imperativo, gerando todas as dúvidas e incertezas ora levantadas. Melhor seria se a entrada em vigor fosse gradual, partindo de determinadas despesas até atingir todo o conjunto. Ademais, para os entes subnacionais, a entrada em vigor poderia ocorrer com um lapso maior, após adequado teste do modelo pelo âmbito federal.

4. Sugestões

Ao longo do texto, foram apontadas algumas alternativas pontuais, para minorar ou corrigir os obstáculos que impedem o orçamento de transformar-se num seguro instrumento de oferta de políticas públicas. Um instrumento confiável, por meio do qual a sociedade possa conferir o efetivo programa anual de trabalho do Estado em benefício dela.

Obviamente, é necessária uma mudança de postura e de cultura da administração pública e de seus diversos atores. É preciso dar transparência às ações, mostrar as fragilidades dos métodos e se propor a novas experiências. Ações legislativas podem dar o impulso necessário para uma nova configuração do modo de pensar e de fazer os orçamentos públicos e o planejamento que os antecede.

Nessa linha, propomos uma série de possibilidades que podem desencadear esse novo pensar e fazer, de modo a implantar, não um orçamento obrigatório, com chances de agravar as contas públicas, tampouco um modelo meramente autorizativo, em que as programações elencadas são quimeras, mas um orçamento efetivo, sincero, cujas programações decorram da vontade pública conjunta e para as quais se asseguram os recursos e as condições necessários para realização. Nesse modelo, não há amarras, porque a obrigatoriedade não combina com as constantes contingências a que está sujeita a Administração, mas há o compromisso, ainda que encartado na legislação, de que, mantidas as condições previamente planejadas, as ações estatais serão executadas como inicialmente previstas.

Assim sendo, entendemos, em primeiro lugar, que se impõe a aprovação do Substitutivo ao projeto de lei complementar nº 229, de 2009, que “Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências”.

O substitutivo, apresentado pelo Senador Francisco Dornelles na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE em 28/06/2012, não apenas supre a demanda constitucional estabelecida no art. 165, § 9º, mas especialmente corrige diversos dos defeitos aqui elencados. É ele resultado de trabalho concentrado de diversos técnicos, especialmente da área de orçamentos do Senado Federal, e se amparou no estudo das dificuldades técnicas e legislativas do atual modelo de planejamento e orçamento.

Embora se entenda essencial estabelecer regras para a conduta responsável em matéria orçamentária, a discussão no Congresso Nacional é difícil, demorada e envolve grande disponibilidade política para aprová-lo. Em 17/04/2013, o Plenário do Senado aprovou o Requerimento nº 173, de 2013, do Senador José Pimentel, para que os seguintes projetos também tramitem em conjunto: PLS nº 90/2007 (que já tramita em conjunto com os PLS nºs 150/2005 e 21/2011), PLS nº 230/2009 (que tramita em conjunto com o PLS nº 302/2009), PLS nº 298/2007 (que tramita em conjunto com os PLS nºs 414/2007; 66 e 72/2008), PLS nºs 62, 86, 113, 135, 376, e 382/2012; 75, 538, 591 e 719/2011; e 12, 128, 243, 315, 350 e 507/2009; 265 e 482/2008; 180 e 540/2007.

Em decorrência desse Requerimento, as matérias passam a tramitar em conjunto e seguem ao exame das Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Assuntos Sociais; de Agricultura e Reforma Agrária; de Direitos Humanos e Legislação Participativa; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; de Educação, Cultura e Esporte; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos.

A par disso, consideramos que outras frentes legislativas podem ser adotadas, inclusive nos próprios textos dos projetos sobre matéria orçamentária que tramitam ordinariamente no Congresso Nacional.

Na perspectiva de que o orçamento se torne efetivo instrumento de planejamento e controle das ações governamentais destinadas à execução das políticas públicas, apto a prometer à sociedade determinados bens e serviços em cada exercício financeiro, e de realmente entregá-los ao final, seria apropriado um movimento do Legislativo, com providências da seguinte ordem:

- a) extinguir da lei de diretrizes orçamentárias a autorização de execução prévia das programações, enquanto não aprovada a lei orçamentária. Essa faculdade de execução provisória reduz a necessidade de negociação para provar o orçamento, pois a parcela mais significativa dos gastos acaba incluída na autorização. Além disso, essa concessão não tem amparo na Constituição Federal (art. 167, I e II);
- b) prever a instituição de um banco de projetos públicos já aprovados pelo administração, com a identificação do local de cada investimento e respectivas características físicas, necessidades financeiras e objetivo. Tal banco deveria ser a fonte única das programações de capital a serem incluídas nos orçamentos, como forma de privilegiar o planejamento e evitar o início de projetos que podem redundar em obra inacabada;

- c) inibir o excesso de flexibilidade para alterar a lei orçamentária por normativo infralegal;
- d) restringir a inscrição de despesas em restos a pagar apenas aos casos em que as respectivas programações orçamentárias não se repetem no exercício seguinte;
- e) eliminar o excesso de vinculações, pelos quais se garantem recursos em abundância para determinadas despesas, mas que nem sempre são bem-empregados;
- f) acabar com a possibilidade de créditos especiais, haja vista a necessidade de reduzir a concorrência de despesas novas com as já previstas no orçamento; se mantidos, que pelo menos sejam indicadas, na abertura dos créditos, as programações orçamentárias a serem canceladas como compensação;
- g) disciplinar os casos exclusivos para abertura de crédito extraordinário. Os exemplos concretos de créditos abertos por medida provisória demonstram uma efetiva usurpação da faculdade prevista da Constituição, pois em grande parte poderiam aguardar a adequada tramitação legislativa;
- h) disciplinar o montante e o emprego da reserva de contingência. Os projetos de lei orçamentária atualmente são aprovados sem qualquer reserva que possa atender efetivamente as contingências que impliquem aumento das despesas primárias; e
- i) inserir dispositivo no código penal (DL nº 2.848, de 07/12/40), para prever a responsabilização criminal do gestor que inexecutar arbitrariamente ação ou programa orçamentários.

Finalmente, em vez de se extinguir a CMO, como propõe a PEC analisada, nossa sugestão passa por uma revisão dos seus trabalhos. Aquele colegiado, tal como constituído, não tem qualquer estímulo para exercer sua função fiscalizadora, como deveria. Hoje, restringe-se à avaliação de um conjunto de obras com indícios de irregularidades graves, para decidir sobre sua manutenção ou não nos orçamentos.

É evidente que um dos maiores obstáculos à busca da eficiência no trato com o orçamento é a falta de fiscalização e controle oportunos. Tão importante quanto aprovar o orçamento é a fiscalização oportuna de sua execução. Deveria, portanto, contar com órgão estruturado e competente, com função e prazos previamente estabelecidos, voltados unicamente para realizar essa tarefa.

As comissões permanentes das Casas Legislativas voltadas ordinariamente para essa função não têm um compromisso específico e coordenado para exercê-la. Por outro lado, o Congresso, para se movimentar, não deveria ficar a mercê basicamente de denúncias pela mídia, de conclusões do órgão externo de controle ou de iniciativas particulares dos parlamentares.

Segundo nossa proposta, que obviamente demandaria alteração constitucional, a atual CMO restringir-se-ia às funções de debater, ajustar e aprovar as matérias orçamentárias. A função fiscalizadora, que hoje lhe compete, passaria a uma nova comissão mista. Esse novo colegiado deveria cuidar especificamente de fiscalizar e controlar, em concomitância com a execução, a atuação orçamentária e financeira do Estado.

Desapegado da tarefa de aprovar o orçamento, pensamos que esse novo colegiado teria todas as condições de trazer à luz eventuais “defeitos” ou desvios na condução das despesas ou na realização da receita, de modo a evitar descaminhos e a apresentar em tempo as devidas soluções.

Acredita-se que o instrumental normativo, depois de tais ajustes, será bem dosado e articulado, para manter flexível a atuação do gestor, quanto à possibilidade (e não faculdade) de realização de determinada programação, e a não frustrar o Parlamento e a sociedade, pelo descumprimento injusto e inexplicado da lei orçamentária. Imagina-se que, com tais ajustes, as regras resultantes se prestariam a assegurar a execução mais efetiva e com menos transtornos que a reforma constitucional estudada.

5. Conclusão

Do exposto, conclui-se que a PEC em análise não deverá trazer os benefícios divulgados para a melhoria do processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos. Ao contrário, poderá acirrar os problemas.

Ainda que houvesse a decisão de aprová-la, tal aprovação não poderia se dar antes de resolvidas as enormes dificuldades que emperram a execução eficiente dos gastos, tais como o volume de despesas inscritas em restos a pagar, a abertura de crédito sem fonte apropriada, a flexibilidade para alterar o orçamento por decreto ou portaria.

Alterações pontuais na legislação infraconstitucional poderiam trazer soluções mais céleres e mais profícuas que as propostas na PEC em estudo, de que é exemplo a aprovação do projeto de lei complementar nº 229, de 2009, com a vantagem de não agredir normativos já consagrados pela sociedade, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sugere-se, enfim, ao lado de alterações pontuais na vigente legislação, a criação de colegiado parlamentar misto, para exercer, a tempo e estruturadamente, a função controladora e fiscalizadora sobre finanças públicas que compete ao Parlamento. Nesse caso, haveria redefinição das atribuições da CMO, que passaria a exercer apenas a tarefa de analisar, adequar e aprovar as matérias orçamentárias submetidas ao Congresso Nacional.