

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Fundação João Pinheiro

UMA ANÁLISE DA PEC 22/2000

Sandra Mara de Oliveira

Belo Horizonte
2008

Sandra Mara de Oliveira

UMA ANÁLISE DA PEC 22/2000

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização de Contabilidade e
Finanças Públicas da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro de Minas gerais

Orientador: André Abreu Reis

Belo Horizonte

2008

RESUMO

Um dos temas em debate nos círculos políticos, técnicos e acadêmico relaciona-se a adoção do chamado orçamento impositivo através do Projeto de Emenda à Constituição nº. 22 em tramitação no Senado desde 2000. Atualmente a Lei orçamentária não estabelece a obrigatoriedade de se executar o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não executar determinada despesa permitindo ao Poder Executivo uma certa discricionariedade. Esta liberdade delegada através da LOA ao Executivo para a execução orçamentária, provoca controvérsia sobre o caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual-LOA. O objetivo deste trabalho é identificar e analisar a proposta do orçamento impositivo, tendo como base principal aspectos do sistema da execução orçamentária do atual sistema em vigor no Brasil, procurando identificar a necessidade e a procedência das proposições da Proposta de Emenda Constitucional nº 22/2000, que obriga o Poder Executivo a pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na Lei Orçamentária.

A partir dessa identificação procura analisar as implicações econômicas e políticas que cada modelo poderia trazer para o Brasil.

Palavra-chave: *orçamento impositivo*

LISTA DE TABELAS

| | |
|----------------|----|
| Tabela 1 | 36 |
| Tabela 2 | 37 |
| Tabela 3 | 39 |
| Tabela 4 | 40 |
| Tabela 5 | 41 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 - INTRODUÇÃO | 6 |
| 1.1 - Justificativa | 8 |
| 1.2 Metodologia | 9 |
| 1.3 Objetivos | 10 |
| 1.3.1 <i>Objetivo Geral</i> | 10 |
| 1.3.2 <i>Objetivo Especifico</i> | 10 |
| 1.4 Estrutura do trabalho | 10 |
| 2 – EVOLUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL | 11 |
| 3 – ORÇAMENTO ATUAL | 19 |
| 4 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 20 |
| 4.1 - Créditos Adicionais | 21 |
| 4.1.1 - <i>Suplementares e Especiais</i> | 22 |
| 4.1.2 - <i>Extraordinários</i> | 23 |
| 5- PROPOSTAS DA PEC N.22/2000 | 24 |
| 6 - O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO | 29 |
| 7 - O PAPEL DO PODER EXECUTIVO | 30 |
| 8 – RELAÇÕES DE PODERES: EXECUTIVO X LEGISLATIVO | 32 |
| 9 – EMENDAS | 33 |
| 10 - A LIBERDADE DO PODER EXECUTIVO PARA EXECUTAR O ORÇAMENTO | 36 |
| 11 – IMPLICAÇÕES DA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITVO NO BRASIL | 42 |
| 12 – CONSIDERAÇÕES FINAIS | 43 |
| 13. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 45 |

1 – INTRODUÇÃO

O Estado tem algumas oscilações na abrangência de sua atuação na economia, abrangência esta definida de acordo com os pensamentos econômicos dominantes na época. Podemos citar quatro grandes correntes de pensamentos que demandaram diferentes tipos de atuações, o ideal intervencionista que demandava situações específicas para o desenvolvimento do capitalismo exercido pelo estado mercantilista, o período do liberalismo econômico em que predominavam as idéias de Adam Smith como a mão invisível que “regulava” a economia vivida no Estado mais liberal durante o capitalismo concorrencial, o retorno do predomínio intervencionista se deu claramente após a crise de 1929 e o trabalho de John Maynard Keynes serviu para instituir um Estado atuante intervencionista, pois o capitalismo monopolista havia exigido esta atitude, por último temos o novo predomínio do ideal liberal onde o Estado volta a se distanciar do centro das ações com o capitalismo globalizado sendo defendido pelos ideais de desregulamentação e maior liberdade para o capital.

OLIVEIRA (2007, p.12) faz uma analogia interessante entre a evolução do Estado e do desenvolvimento da vida humana:

... podemos identificar no mercantilismo a infância do capitalismo, o período em que, chegando a um mundo desconhecido e, às vezes hostil, o capital (ou a criança) precisa contar essencialmente com proteção para nele se situar e se instalar, o que encontra no Estado (ou no pai). No capitalismo concorrencial, a sua adolescência, período de rebeldia em que, se sentindo capaz de andar com suas próprias pernas, dispensa a tutela do pai (do Estado) e se aventura por caminhos ignotos, como dono do mundo. No capitalismo monopolista, a fase de maturidade, em que se retorna ao lar, reconhecendo a importância do pai (do Estado) para a travessia da longa jornada da vida com menores riscos e conflitos. No mundo globalizado, a terceira (ou quarta) idade, em que se mesclam sonhos juvenis de liberdade com a percepção dos sinais de outono, e, sentindo-se privado de limites, quer-se reviver

projetos e ilusões que se mostraram inviáveis, em outros períodos, desprezando os riscos que isso representa.

No Brasil a Administração Pública evoluiu historicamente tendo como parâmetro três modelos: administração pública patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a Emenda Constitucional nº. 19/98 vieram com objetivos claros para fortalecer a governança do Estado, aumentando sua eficiência com enfoque no atendimento ao cidadão; limitando a ação do Estado, transferindo da União para o Estado e municípios as ações locais transferindo parcialmente da União para o Estado às ações de caráter regional em maior parceria entre Estados e a União.

A Emenda Constitucional nº. 19/98, é chamada de Emenda da Reforma do Estado que veio modificar os princípios da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, custeio de atividades a carga do Distrito Federal, entre outras providências.

A EC nº 19/98 acompanhou a tendência mundial, no sentido de propor alterações formais nos princípios e normas que regulamentam a Administração Pública. Assim a reforma administrativa não é um fenômeno brasileiro, mas algo que acontece como uma experiência universal, que vem sendo adotado em diversas partes do mundo, sobretudo face às mudanças impostas pela globalização que impõe a construção de uma nova ordem mundial.

Conforme ressalta BULOS (1998, P.71),

Dentre os inúmeros aspectos comuns às reformas administrativas, esta implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, erigindo-se o que pode ser denominado de Administração Pública de Resultados. Esta, por sua vez, lastreia-se num modelo gerencial, bem como definir o núcleo estratégico do Estado, através da

delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa. Neste último aspecto, tem em vista o equilíbrio da receita e da despesa.

O terceiro ponto importante é o rigoroso controle da despesa pública com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados e dos Municípios, que não poderá ser superior a limites fixados em lei complementar.

Os princípios constitucionais que norteiam a Administração pública foram acolhidos pela EC 19/98, seja pela sua manutenção no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, com a introdução do princípio da eficiência, seja pelo conteúdo da reforma, a qual procura reduzir os gastos públicos, atendendo, em escala mais ampla, os princípios da economicidade e legitimidade dos gastos públicos.

Estas mudanças propiciaram de forma gradativa uma melhor governabilidade, não ainda, a estabilidade política, mas uma condição que distingue algumas sociedades permitindo-as enfrentar positivamente os desafios.

A governabilidade proporciona o desenvolvimento e este depende fundamentalmente da governança existente. Esta capacidade de governar enfoca tanto a dimensão operacional do Estado, como sua dimensão política do processo, onde investigam o encontro de apoio às políticas governamentais, o processo decisório, as relações Executivo e Legislativo, o sistema partidário, além do Judiciário e a capacidade de liderar e coordenar do governo.

1.1 - Justificativa

Há de se notar no decorrer deste trabalho que durante toda a história orçamentária no Brasil tivemos prós e contras em relação ao tipo de orçamento a

ser adotado e de quem deveria ser a competência de controle dos gastos públicos, e mais ainda, se no total ou parcial no que diz respeito a sua elaboração quantitativa.

Atualmente há em discussão no meio político assuntos abordando a elaboração de outros tipos de orçamento, hoje o adotado é **autorizativo** e pretendem torná-lo **impositivo**, com justificativas diversas.

Esta nova modalidade de orçamento que o Poder Legislativo pretende adotar em um futuro muito próximo no Brasil – **orçamento impositivo**, é tema principal deste trabalho.

A lei orçamentária no Brasil teve de acompanhar a evolução das funções do Estado, porque a despesa pública crescia consideravelmente, e conseqüentemente a receita deveria ser revista e acompanhar também esta evolução.

A Execução Orçamentária é maleável na medida legal de promover alterações no decorrer de sua execução com a possibilidade de se abrir Créditos quando necessário.

1.2 Metodologia

Este trabalho tem como base a pesquisa bibliográfica, que procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas, buscando conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar os principais aspectos de uma “possível” adoção de um orçamento impositivo no Brasil.

1.3.2 Objetivo Especifico

Analisar as propostas em discussão, bem como os modelos de orçamento existentes.

Analisar as implicações econômicas e políticas que cada modelo poderia trazer.

1.4 Estrutura do trabalho

1 – Introdução

1.1 Justificativa

1.2 Metodologia

1.3 Objetivos

1.4 Estrutura

- 2 - Evolução da Lei Orçamentária no Brasil,
- 3 – Orçamento Atual;
- 4 – Execução Orçamentária;
 - 4.1 Créditos Adicionais
 - 4.1.1 – Suplementares e Especiais
 - 4.1.2 - Extraordinários
- 5 – Propostas da PEC nº 22/2000;
- 6 – O papel do Poder Legislativo;
- 7 – O papel do Poder Executivo;
- 8 – Relação dos Poderes: Executivo X Legislativo;
- 9 – Emendas;
- 10 – A liberdade do Poder Executivo para executar o orçamento;
- 11 – Implicações da Aprovação do Orçamento Impositivo no Brasil;
- 12 – Considerações Finais;
- 13 – Referências Bibliográficas.

2 – EVOLUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

Orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. Foi concebido inicialmente como um mecanismo

eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os Executivos, e sofreu, ao longo do tempo, mudanças no plano comercial e técnico para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

No Estado Liberal preponderava o aspecto jurídico orçamentário, cujos princípios, regras e o próprio formato legal visavam dar à peça orçamentária maior força e eficácia. Naquela fase das finanças neutras e equilibradas, o aspecto econômico do orçamento não assumia maior significação. O Estado Intervencionista, às voltas com encargos sempre crescentes, obrigou-se a incorporar formas modernas de organização e gerência.

Reservou-se, então, ao orçamento, papéis mais complexos na área administrativa, particularmente como veículo da programação de trabalho do governo, que ligava funções decisórias, executivas, de gestão financeira e de controle. Para tanto, a técnica e a linguagem orçamentária sofreram significativas mudanças, em especial nos últimos quarenta anos. Atualmente quanto a sua funcionalidade administrativa, o orçamento moderno tem enorme importância econômica, haja vista o peso que as despesas públicas têm na formação da renda de praticamente todos os países.

O primeiro Orçamento formal no Brasil surgiu com a Constituição Imperial de 1824. De acordo com seus termos, só a lei poderia autorizar o gasto e tal lei deveria ser votada pelo parlamento. Era de responsabilidade do Executivo a elaboração do orçamento, que, depois de pronto, seria encaminhado para a aprovação pela Assembléia Geral. Entretanto, as leis sobre impostos seriam de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados.

Em seu artigo 172, a Constituição assim determinava:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Entretanto, somente em 1827 foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira. Porém, os deficientes mecanismos arrecadadores a nível de províncias, as dificuldades de comunicação e conflitos com normas legais, frustraram sua aplicação.

Na Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição de competências em relação ao orçamento. A elaboração passou a ser privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo (art. 34). Visando auxiliar o Congresso no controle de gastos, a Constituição Federal instituiu um Tribunal de Contas (art. 39).

A iniciativa da lei orçamentária ficou a cargo da Câmara, mas na realidade *"sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na elaboração da lei orçamentária"*. (Gontijo, 2004)

Com a República, as antigas províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias, o que lhes assegurou grande autonomia, igualmente estendida aos municípios.

Em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União (Decreto 4536/1922), possibilitando o ordenamento dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal. O Código formalizou a prática de o Executivo fornecer ao Legislativo todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária.

No Art. 13 do referido Código lê-se: *"O governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento"*. Esse artigo deixava claro que a proposta do governo deveria ter a forma de um projeto de lei acabado, não se assemelhando ao caso americano no

qual o Congresso recebia e analisava as solicitações de dotações por parte dos órgãos.

A Revolução de 1930 representou o rompimento com o passado e a proposta de nova ordem, inclusive na modernização do aparelho do Estado. A autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição Federal de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal.

A competência para elaboração da proposta orçamentária voltou a ser atribuída ao Presidente da República. Porém deixou uma total liberdade ao Legislativo de emendar propostas e aprovar o orçamento, assim como encarregar do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas.

A Constituição de 1937 foi gerada no regime autoritário do Estado Novo. A proposta orçamentária seria elaborada por um Departamento Administrativo junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado com dez membros nomeados pelo Presidente da República). Na verdade, este último nunca foi instalado e o orçamento sempre foi elaborado e decretado pelo Executivo.

A competência era do DASP - Depto. Administrativo do Serviço Público. Seu Diretor passou a presidir a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Após a conclusão do orçamento, este era encaminhado diretamente ao Presidente para aprovação.

Em 1939 foi instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, cujas despesas eram cobertas por créditos paralelos ao orçamento geral da União. Em 1943, o Plano Especial foi transformado em Plano de Obras e Equipamentos, configurando-se, assim, um orçamento paralelo de capital, ou seja, o Princípio da Unidade deixou de existir. Observe-se, portanto, que os orçamentos de 1944 e 1945 continham apenas despesas de custeio. Em 1947, com a redução dos recursos provenientes das fontes especiais, o Plano de Obras foi incorporado ao Orçamento.

Na Constituição de 1946, com a redemocratização, o orçamento voltou a ser do tipo misto. O Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Os legisladores co-participavam com emendas. Entretanto, essa abertura era exagerada, pois as emendas não exigiam os cancelamentos compensatórios. Como consequência, em 1959 o número de emendas foi de 8.572 e, em 1963, alcançou quase 100 mil.

Os dispositivos constitucionais consagraram certos princípios básicos: unidade, universalidade, exclusividade e especificação, além de evidenciar de forma clara o papel do Tribunal de Contas.

Destaca-se, ainda, que, em 1956, a Presidência da República criou a CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - com função de gerar um sistema nacional de planejamento e adequar as informações orçamentárias a essa finalidade.

A partir de 1964, o Regime Militar, marcadamente autoritário, refletiu novamente no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, especialmente na matéria orçamentária. O quadro de descontrole provocou a Lei 4.320/64, que impôs sérias restrições à possibilidade de emendar. Veja-se, por exemplo, o art. 33: "*Não se admitirão emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a*":

- *Alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;*
- *Conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;*
- *Conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;*
- *Conceder dotação superior aos quantitativos fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.*

A Constituição de 1967 terminou por retirar as prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. Veja-se o teor do Art. 67: *"Não serão de deliberação emendas de que decorram aumentos de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou que visem modificar o seu montante, natureza e objetivo."*

Isso impossibilitava que emendas importantes fossem propostas pelo legislativo. O papel desse Poder passou a ser de homologar o projeto oriundo do executivo. A Emenda Constitucional nº1 de 1969, mudou diversos aspectos da Constituição de 67, mantendo, no entanto, os dispositivos sobre orçamento que limitavam a capacidade de iniciativa do legislativo em leis que gerem despesas e em emendas.

A Constituição de 1988 trouxe duas principais novidades na questão orçamentária:

1 - Devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento;

2 - Reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.

Determinou que questões como: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração, organização dos orçamentos, das normas de gestão financeira e patrimonial seja objeto de disciplinamento de Lei Complementar, até hoje em discussão no Congresso Nacional.

A elaboração de planos plurianuais passou obrigatoriamente a abranger as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Tornou obrigatória também o encaminhamento anual ao Legislativo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento que se dá de três modos distintos:

- 1) - Lei do Plano Plurianual (PPA);
- 2) - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e;
- 3) - Lei do Orçamento Anual (LOA).

O PPA é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de 4 (quatro) anos. O projeto de lei deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

Segundo OLIVEIRA (2000, p. 66)

Com o PPA, procurou-se, assim, sanar um dos problemas limitadores do orçamento como um instrumento do planejamento, presente na versão anterior do Orçamento Plurianual dos Investimentos (OPI), que consistia no estabelecimento de meras dotações financeiras, excluindo a definição de metas físicas, o que se revelou inviável em ambientes inflacionários. Além de contornar estes problemas, e permitir sua retificação por lei durante sua vigência – flexibilizando, portanto, a possibilidade de revisão de seus objetivos e metas – o PPA cumpre o papel de balizar a elaboração das outras peças do sistema – a LDO e a Lei Orçamentária Anual – que, com ele, devem ser compatibilizados.

A LDO é a lei anterior à lei orçamentária - LOA, estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa). Tem validade de um ano, uma vez que seu propósito é exclusivamente o de fornecer orientações e parâmetros para a lei orçamentária anual.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte que balizará a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano que deverá ser aprovado antes do término da sessão legislativa, em 15 de dezembro.

Caso o ano se inicie sem a aprovação do orçamento, somente certas despesas poderão ser feitas (como as de pessoal e custeio), obedecendo ao limite mensal de um duodécimo do valor anual previsto na proposta orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e fixa as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional.

O Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias através das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura.

3 – ORÇAMENTO ATUAL

O modelo de orçamento no Brasil, definido fundamentalmente na Constituição da República, arts. 165 a 169, não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso Nacional para não executar determinadas despesas.

A admissão da previsão orçamentária, não implica, em prejuízo do gestor, que não tem a obrigação de realizá-las, senão apenas, a de observar os parâmetros e limites contidos na lei orçamentária.

Mesmo despesas ocasionais que integram a lei orçamentária anual ou outros instrumentos normativos de natureza orçamentária, cuja execução é compulsória por força do que estabelece normas constitucionais ou infraconstitucionais, terão essa imposição como decorrência destas normas e não do fato de que constam na lei orçamentária.

Essa situação ocorre justamente porque o nosso ordenamento não adota o chamado orçamento *impositivo*, que limita a ação do governante e impõe a sua execução.

Há intensas discussões no Congresso Nacional sobre a obrigatoriedade da execução integral do orçamento público, ou seja, a adoção do chamado orçamento *impositivo* que visa obrigar o Poder Executivo a executar a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo.

A cada novo contingenciamento¹ promovido pelo Poder Executivo surgem discursos, debates e proposições para alterar o processo orçamentário brasileiro e ampliar a força do Poder Legislativo, dentre eles, a PEC Nº. 22/2000, de autoria do senador Antônio Carlos Magalhães.

¹ Contingenciar é um instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos das despesas discricionárias.

No modelo atual, também conhecido como orçamento *autorizativo*, o governo reavalia periodicamente as contas públicas e, com base na arrecadação de imposto e contribuições, reprograma os gastos até o final do ano. Se adotado o Orçamento *Impositivo*, o governo perderia essa discricionariedade.

A discussão em torno da conveniência do orçamento *impositivo* abre uma controvérsia sobre a independência dos poderes, pois, a aprovação do orçamento cabe ao Legislativo e a sua efetivação ao Executivo. O orçamento *impositivo* faria o Poder Legislativo assumir uma tarefa reservada ao Executivo.

Ao considerar o fato de que a função administrativa pertence ao Poder Executivo, cabendo a este, exercer e executar as políticas governamentais, admitir que as previsões orçamentárias, sobretudo quanto às obras, serviços, atividades, empreendimentos e investimentos a realizar, vinculam completamente a ação de o referido Poder, significaria considerável afronta ao princípio da separação de poderes - cláusula pétrea da Constituição federal brasileira.

Com isso a ação governativa do Poder Executivo seria controlada e não fiscalizada, pelo Poder Legislativo, que definiria e imporá àquele não apenas os limites monetários das despesas públicas, mas as despesas em si, determinando prioridades e valores.

4 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Além da possibilidade de não se gastar o valor fixado no orçamento o Poder Executivo pode também promover alterações em seu orçamento por meio de mecanismos capazes de retificar o orçamento durante sua execução. Estes mecanismos retificadores são conhecidos como créditos adicionais.

As autorizações serão mais ou menos restritivas conforme a regra aprovada pelo Poder Legislativo, ou seja, conforme o nível de autonomia que o

Poder Legislativo aceita conceder ao Poder executivo. A autorização do crédito adicional é apoiada pela Lei nº 4.320/64, diploma legal que se insere no campo temático reservado pela Constituição à lei complementar² prevista no seu art. 165, § 9º, suprimindo suas funções até que esta seja editada em virtude de suas características.

Na execução do orçamento, é comum existir a insuficiência de recursos em algumas dotações, inclusive aquelas não programadas. “Visando dar solução de continuidade às ações administrativas, o Poder Legislativo autoriza novos acréscimos e cancelamentos atinentes à despesa pública utilizando os créditos adicionais”. (PEREZINO, 1999, p. 297)

4.1 - Créditos Adicionais

O artigo 40 da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, define: “São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” Essas autorizações são introduzidas no ordenamento jurídico por meio de legislação ordinária. “A autorização legislativa prévia da despesa pública é o princípio constitucional que harmoniza todo ordenamento positivo atinente às finanças públicas.” (PEREZINO, 1999, p. 298)

Para *Peres* (1997, p. 61), em princípio os créditos adicionais só terão vigência no exercício de sua abertura. Porém, os especiais e os extraordinários poderão ter vigência até o final do próximo exercício, nos casos em que, tecnicamente, não for viável a programação, no orçamento para o exercício seguinte, de algumas parcelas de despesas necessárias à conclusão da meta, objeto do referido crédito.

² Lei complementar que deveria tratar das questões gerais relacionadas à administração orçamentária e financeira.

Estes se classificam em: suplementares, especiais e extraordinários (art. 41, Lei 4320/64).

4.1.1 - Suplementares e Especiais

Os créditos adicionais suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária. Estes serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo (art. 42, Lei 4320/64).

A abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificada (art. 43, Lei 4320/64).

Os créditos suplementares reforçam as alocações orçamentárias já incluídas na LOA quando o montante original de recursos é insuficiente para concluir o projeto. Se essa mudança está dentro dos limites estabelecidos pela LOA, os créditos suplementares significam basicamente uma redistribuição de recursos sem implicar novas despesas. Por essa razão, o crédito é aberto por decreto presidencial e não requer a aprovação do Congresso, o que confere ao Executivo um instrumento adicional para recompensar ou punir os parlamentares em função de como votam no Congresso.

Para a abertura de créditos suplementares e especiais, devem ser considerados os recursos, desde que não estejam comprometidos, sendo estes:

- o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior (art. 43, § 1º, inciso I, Lei 4320/64);³

³ Entenda-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

I - os provenientes do excesso de arrecadação (art. 43, §1º, inciso II, Lei 4320/64);⁴

II - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei (art. 43, § 1, inciso III, Lei 4320/64);

V - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder executivo realizá-las (art. 43, § 1º, inciso IV, Lei 4320/64)

4.1.2 - Extraordinários

Para os créditos adicionais extraordinários, a Constituição da República trouxe novidades no que concerne à forma de abertura. Até então ocorria por Decreto do Poder Executivo, que deles devia dar conhecimento imediato ao Poder Legislativo (Art. 44, Lei 4320/64).

Atualmente, na Constituição Federal, em seu artigo 167, §3º, combinado com o art. 62, dispõe que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, e que em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Como se viu anteriormente os créditos suplementares e especiais são autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. Esse mandamento consubstancia o citado princípio da autorização legislativa prévia dos gastos públicos. Já os créditos extraordinários, a Constituição Federal conferiu a eles sistemática diversa daquela adotada para os primeiros, baseada na possibilidade

⁴ Por excesso de arrecadação, entenda-se o saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada considerando-se, ainda, a tendência do exercício, assim como a dedução dos valores dos créditos extraordinários abertos no exercício.

de serem abertos antes de sua autorização. Entretanto, imediatamente após a sua abertura o chefe do Executivo deverá submetê-lo à apreciação legislativa, a fim de que este proceda à análise da existência dos pressupostos que fundamentaram o ato de disponibilização de Créditos. (Art. 44, Lei 4320/64).

Giacomoni (2000, p. 270), ao abordar o assunto, assim discorre:

A Constituição de 1988 trouxe duas novidades nesta questão: ampliou as situações possíveis de ser atendidas por meio de crédito extraordinário e estabeleceu a medida provisória como instrumento legal de abertura de crédito.

Para o autor, o emprego de medida provisória para abertura do crédito extraordinário não é uma boa solução, pois, ao ser apreciado, ela pode ensejar a apresentação de emendas e, até mesmo, a rejeição do crédito. Em sua opinião, a possibilidade de abertura de crédito extraordinário deveria ficar restrita apenas em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, e sua abertura deveria continuar sendo feita por Decreto do Poder Executivo, com conhecimento imediato ao Poder Legislativo, conforme prevê o artigo 44 da Lei nº. 4.320/64.

5- PROPOSTAS DA PEC N.22/2000

O principal instrumento utilizado pelos governos para demonstrar as receitas a serem arrecadadas e projetar os gastos que se espera realizar durante o ano é o orçamento público.

Segundo GIACOMONI (2000) temos alguns princípios que norteiam a elaboração dos Orçamentos Públicos no Brasil, como por exemplo:

- Princípio da unidade: consiste na reunião de todas as receitas recebidas de um lado, e de todas as despesas do outro; mais tarde este princípio foi substituído pelo princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de orçamentos múltiplos, mas devem ser consolidadas para uma visão do conjunto geral das finanças públicas.
- Princípio da universalidade: garante conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo, bem como conhecer o exato volume global das despesas projetadas, além de impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar.
- Princípio do Orçamento Bruto: devem constar todas as parcelas de receitas e despesas sem qualquer dedução.
- Princípio da anualidade ou periodicidade: No Brasil atualmente, pela Constituição Federal de 1988 o período estipulado para os instrumentos do sistema orçamentário: Plano Plurianual de duração de um mandato de governo (4 anos), Lei de Diretrizes Orçamentárias de duração anual estabelecendo metas e objetivos para o exercício subsequente e Lei do Orçamento Anual que de acordo com o próprio nome é de periodicidade anual.
- Princípio da não-afetação das receitas: deve ser obedecido para não comprometer o orçamento com vinculações de qualquer ordem às receitas, mas sabemos que no Brasil há várias vinculações como, por exemplo, na Educação e na Saúde.
- Princípio da discriminação ou especialização: deve permitir ao Legislativo total conhecimento de causa no que concerne às classificações orçamentárias.
- Princípio do equilíbrio: trata de haver equilíbrio entre receitas e despesas.

Muitas vezes o orçamento é tido como simples previsão de receitas e fixação de despesas. Como instrumento do planejamento estatal, o orçamento cogita o futuro, estabelece caminhos, mas não impõe medidas. Na melhor das hipóteses, proíbe ações contrárias, na medida em que veda despesas sem dotação orçamentária ou além dos saldos que tais dotações possuem. Lança mão de dispositivos constitucionais na intenção de melhor gerir o país a exemplo da Proposta de Emenda à Constituição nº. 22/2000. A PEC nº 22/2000, originária do Senado Federal, tem por objetivo alterar os arts. 57, 165, 166, e acrescentar art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

Nesse sentido, altera os prazos para o Congresso Nacional apreciar os projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual; determina o detalhamento da programação de gastos por Estados e Distrito Federal; determina a apreciação dos projetos relativos à matéria orçamentária em forma bicameral (Câmara e Senado) e extingue a comissão mista de orçamentos; torna obrigatória a execução da lei orçamentária, salvo solicitação do Presidente da República de contingenciamento ou cancelamento a ser votada em trinta dias pelo Congresso; e veda a existência de receitas condicionadas ou de programações genéricas nas leis orçamentárias.

A PEC Nº 22, de 2000, tem por objetivo tornar o orçamento anual peça de execução obrigatória. Estabelece prazo de cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa para que o Poder Executivo solicite cancelamento ou contingenciamento de dotações. Além disso, aborda a importante questão do trâmite das solicitações no congresso, instituindo o prazo de trinta dias para deliberação em regime de urgência; não havendo deliberação, a solicitação é considerada aprovada. Casos especiais, nos quais a solicitação do Executivo poderia se dar em qualquer tempo, são também previstos pela PEC Nº 22: situações que comprometam a arrecadação, de calamidade pública de grandes proporções e aquelas previstas no inciso II do art. 137 da Constituição (decretação de estado de sítio em caso de guerra).

Art. 165ª ...

§ 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, inciso 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.

Três outras inovações, no que diz respeito à discussão sobre orçamento *impositivo*, também são propostas pela PEC nº 22, de 2000:

1-determina-se que os orçamentos fiscal e da seguridade social, fora as dotações para o atendimento da dívida pública, tenham suas programações detalhadas, no mínimo, por unidade de federação.

Art. 165.

§ 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.

2 - impede a inclusão de novas categorias de programação na LOA se não houverem sido adequadamente contempladas com dotações as categorias de programação em andamento. A intenção desse dispositivo é estabelecer, na fase de elaboração do orçamento, prioridade para ações que terão continuidade no ano subsequente. Pretende-se, dessa forma, que apenas se dê início a novos projetos ou atividades se houver garantia de que existirão recursos suficientes para a conclusão dos que estejam sendo executados.

Art. 165.

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

3 - diz respeito à proibição da ocorrência de receitas condicionadas, que são recursos que dependem de norma legal para serem efetivados. A possibilidade de inclusão na LOA dessas receitas permite que o montante de despesas ultrapasse as receitas oriundas de normas já em vigor ou que certamente entrarão em vigor. De modo a coibir tal prática da vigência posterior a 31 de maio.

Art. 165-A.....

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo 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.

6 - O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO

O papel do poder legislativo no processo orçamentário está definido na Constituição Federal, em seu artigo 48, inciso II: *“cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado”*.

O artigo 166, Seção II, Capítulo II da CF/88 estabelece que o PPA, a LDO e a LOA serão apreciados por uma comissão mista do Congresso Nacional cuja função é analisar, emendar e consolidar a proposta, oferecendo um projeto consolidado para ser votado em sessão pelo Congresso.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é constituída em caráter permanente por 21 senadores e 63 deputados. É formada no início de cada sessão legislativa, isto é a cada ano, seguindo o critério de proporcionalidade das bancadas partidárias. As vagas na comissão pertencem ao partido, podendo ser seus integrantes destituídos pelos respectivos líderes partidários.

Uma vez formada a comissão, são eleitos o presidente e três vice-presidentes para mandatos de um ano. Os cargos de direção da comissão assim como os dos relatores devem ser exercidos em rodízios pelas duas câmaras do Poder Legislativo. A comissão pode se subdividir em até dez áreas temáticas para a apreciação da LDO e da LOA.

Além disso, dentro da CMO são constituídos comitês de apoio aos relatores, formados por três a sete parlamentares, sendo que três comitês são permanentes: comitê de avaliação da receita orçamentária, de avaliação das emendas, de avaliação das informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União.

Também cabe ao Congresso Nacional, secundado pelo Tribunal de Contas da União a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Por último cabem ao poder legislativo algumas iniciativas como definir o nível de endividamento dos entes da federação, autorizar a captação de empréstimos externos por estados e municípios entre outras.

Portanto, a Constituição assegura relevante participação ao Legislativo no planejamento governamental através da apreciação e aprovação do PPA e/ou da fixação de metas específicas através da LDO. Além disso, instituiu meios para ampliação da participação do Poder Legislativo através da efetiva faculdade de emendar as proposições sobre planos e matérias orçamentárias, com a possibilidade de modificar, suprimir ou instituir programações específicas. Diante disto, pergunta-se: O orçamento *impositivo* é uma reivindicação do legislativo que quer a garantia de que o orçamento aprovado seja executado como tal? Por que então não exercer maior controle sobre a concessão de autorização prévia na abertura dos créditos suplementares?

7 - O PAPEL DO PODER EXECUTIVO

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento que tem a iniciativa dos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Orçamento Anual (LOA).

Na Lei autorizativa a grande maioria dos recursos orçamentários já tem destinação obrigatória como às despesas de pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais, pagamentos de juros e amortizações da dívida pública, o que deixa uma margem reduzida de discricionariedade para quem faz a programação orçamentária. Atualmente, a Lei 9.496/97 que trata da Renegociação da Dívida Pública dos Estados e Municípios com a União; a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), as Constituições

Federal e Estadual e as Emendas e Decretos que instituem vinculações de receitas (que já têm destinação definida), têm “interferido” na elaboração dos orçamentos dos Estados e Municípios, bem como na execução financeira de seus gastos, como podemos ver nos exemplos citados abaixo:

- A Lei 9.496/97 estabelece um percentual da Receita Líquida Real – RLR para pagamento mensal da dívida renegociada com a União (para o Estado de Minas Gerais atualmente é de 13%). A RLR é conceituada na própria Lei 9.496/97 como: “receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienações de bens, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais”;
- As Constituições Federal e Estadual instituíram um mínimo de gastos a serem destinados com a Saúde e a Educação, a saber, o Estado destinará um percentual mínimo (25% para Educação e 12% para Saúde) das receitas resultantes de impostos, incluídas as provenientes de transferências;
- Leis específicas (bem como Emendas e Decretos) estipulam (vinculam) destinação para algumas receitas dos entes da federação. A título de exemplo, no Estado de Minas Gerais, podemos citar as receitas advindas das Taxas de Segurança e de Incêndio (destinadas à segurança pública) e da Taxa de Fiscalização Ambiental (destinada ao Meio Ambiente).

Mesmo nas despesas de custeio, a maioria é de execução obrigatória, já que é impossível deixar de pagar contas de água, luz, serviços de limpeza inerentes ao funcionamento da máquina pública, como também interromper a continuação de obras iniciadas no passado, o que causaria grandes prejuízos aos cofres públicos. Portanto, sobra pouca margem para que determinado crédito orçamentário possa não ser executado por discricionariedade do Poder Executivo.

O que explica a existência do termo “autorização” também é o fato de que não pode haver execução de despesas sem a certeza da realização da receita, porque não se tem previsão de seu comportamento. Só se pode gastar o que está autorizado; além disso, depende-se de novos créditos, isto é, de novas autorizações.

Uma observação crítica que se faz é, enquanto houver diferenças entre o que é estimado e o que é arrecadado, também pode existir diferença entre o que é autorizado e o que é gasto, porque a sua efetivação pode se tornar inviável se houver frustração de receita arrecadada. Outra crítica refere-se ao fato de que o orçamento *autorizativo* pode ser um incentivo à irresponsabilidade dos parlamentares. Se for possível, na sistemática atual, para deputados e senadores auferirem bônus políticos em decorrência da aprovação do maior número possível de emendas, deixando o ônus do ajuste para os executores, qual seria o obstáculo para tal com o orçamento *impositivo*? Nesse caso, é necessário que a adoção do orçamento como peça impositiva seja acompanhada do fortalecimento das instituições, para o que já contribui a Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que impõe limitações aos gastos públicos, e para o que contribuiria o efetivo comprometimento do Legislativo no processo orçamentário.

8 – RELAÇÕES DE PODERES: EXECUTIVO X LEGISLATIVO

Com a adoção do orçamento *impositivo* que exigisse a autorização do Congresso Nacional para que determinado crédito orçamentário não fosse executado, imediatamente haveria o fortalecimento do Poder Legislativo. Afinal, uma decisão que, atualmente, é tomada unilateralmente passaria a depender de autorização de outro Poder, o que envolveria, naturalmente, negociações. Em contrapartida, haveria enfraquecimento do Poder Executivo, pois o orçamento *autorizativo* acaba por ser um forte instrumento de barganha nos momentos de votações importantes no Congresso.

Os parlamentares de oposição também seriam beneficiados, já que o Executivo não poderia mais decidir a implementação de uma obra de acordo com o apoio ou não de determinado parlamentar. Assim, as emendas individuais seriam executadas independentemente do partido do legislador. Outro fator importante é que os parlamentares de apoio ao governo perderiam vantagens que ora desfrutam em relação aos de oposição. No atual modelo, quem apóia o governo terá muito mais possibilidades de levar recursos federais para seu estado, por meio de suas emendas. O de oposição terá mais dificuldades. Portanto, a sobrevivência política do primeiro tende a ser mais fácil que a do segundo.

Considerando, ainda, que o Congresso teria mais poder em matéria orçamentária haveria necessidade de modificações no processo decisório de elaboração do orçamento porque teria obrigatoriamente mais responsabilidade na apuração de eventuais erros e omissões nas receitas e despesas obrigatórias. Também o processo de autorização para a anulação de determinado crédito teria de ser rápido, porque a demora de deliberação por parte do Congresso acabaria por implicar a não-execução do crédito pelo Executivo.

A partir dessas considerações podem-se perceber as dificuldades para uma modificação institucional dessa natureza. Tornar o orçamento *impositivo* implicaria em profundas mudanças nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo como também dentro do próprio Legislativo.

9 – EMENDAS

No sistema presidencialista de coalizão há recursos políticos utilizados pelos parlamentares, que usam de prerrogativas legais para fazerem valer a oportunidade de suas ações serem atendidas e satisfazerem suas promessas de campanhas e reivindicações de suas bases eleitorais, que são as emendas parlamentares.

As emendas de parlamentares são submetidas a regras gerais estabelecidas na Constituição para que possam ser aprovadas: não podem acarretar aumento de despesas, a menos que compensadas por erros na estimativa de receita do projeto original; se este não for o caso as emendas que introduzirem novos gastos devem indicar o cancelamento de outras ações a serem substituídas pela programação proposta; as emendas devem ser compatíveis com as metas e disposições do PPA e da LDO. Observa-se que determinadas despesas não podem ser alteradas por emendas, a exemplo das despesas com pessoal, previdência, juros e transferências constitucionais. Para as emendas são também estabelecidos limites numéricos e de valor.

A apreciação do projeto de lei orçamentária anual é atividade da Comissão Mista de Orçamento que tende a despertar atenção nos parlamentares e de suas bancadas, para obter maiores alocações de benefícios, porque através das emendas é que as suas intenções eleitorais serão realizadas.

As prerrogativas mais típicas do Poder Legislativo circunscrito na Constituição a determinadas matérias são: limitar a ação do Estado sobre a sociedade; orientar a direção, a forma e a intensidade de intervenção da entidade do setor público; e de estabelecer restrições básicas à atuação dos cidadãos e entidades do setor privado.

Embora em nossa cultura – sobretudo como conseqüência do Estado Novo - a divisão de papéis nos regimes democráticos situa no Legislativo que decide e no Executivo que executa, pressupondo, naturalmente, cooperação entre ambos para que o primeiro não decida sem levar em conta as possibilidades de estrutura de execução do outro e que o segundo não se utilize de racionalidade limitada na interpretação das decisões do primeiro, distorcendo os propósitos e fundamentos de decisão. Mas, um dos maiores problemas existentes no processo orçamentário tem sido o desequilíbrio na relação entre Executivo e Legislativo, até o momento marcado pelos excessos do primeiro.

Ao contrário do esperado, o Congresso Nacional pouco intervém no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado, pois o debate sobre emendas

parlamentares restringe-se quase totalmente a um “espaço” reservado pelo próprio Executivo para emendas, através de uma utilização indevida da reserva de contingência. Esta que por determinação legal⁵, deveria destinar-se ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, é inflada artificialmente e tratada como uma margem de negociação para que os parlamentares aceitem não alterar o PLOA, numa subordinação implícita do Legislativo ao Executivo. O acordo político é usualmente fechado pelo relator do Orçamento. (NUNES, 2005)

A reestimativa de receita é uma prerrogativa utilizada pelos parlamentares, quando consideram a falta de espaço da reserva de contingência para realizar suas emendas. Neste caso o Executivo acusa o Congresso de inflar receitas, distribuir recursos inexistentes e pulverizar despesas orçamentárias em iniciativas de interesse exclusivamente local. Este, por sua vez, alega que nos últimos anos, confirmaram-se as reestimativas da receita promovidas durante a tramitação do PLOA, o que segue, então, é um jogo de culpas que em nada beneficia a sociedade. (NUNES, 2005). Nesse impasse a vantagem estratégica do Executivo estende-se à execução dos gastos previstos pela LOA.

A lei orçamentária é autorizativa; não é mandatória. Isto é, o Executivo necessita de aprovação legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos autorizados.

Portanto o governo utiliza de certa “calibragem” na execução das emendas parlamentares, já que normalmente são utilizadas para se buscar aderência da base do governo e na constituição de maiorias. Em 2007, no governo do Estado de Minas Gerais foram executadas 83% dos recursos destinados às emendas demonstrando que um percentual elevado das alterações propostas pelo legislativo foi respeitado e liberado pelo governo provavelmente no bojo de negociações para aprovação dos seus projetos.

⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, art. 5º, III, b.

Tabela 1

Orçamento de Minas Gerais - 2007

EMENDAS

| AUTORIZADO | REALIZADO | % |
|---------------|---------------|-----|
| 68.105.000,00 | 56.556.659,09 | 83% |

Fonte: Armazém SIAFI/MG

10 - A LIBERDADE DO PODER EXECUTIVO PARA EXECUTAR O ORÇAMENTO

Como já foi comentado, no Capítulo 7 – O Papel do Poder Executivo, a grande maioria dos recursos já tem destinação obrigatória, não deixando qualquer margem para quem faz a programação orçamentária, ou seja, o Executivo.

Tomando como exemplo o Estado de Minas Gerais, conforme demonstra a Tabela 2, observa-se que as Despesas Obrigatórias e os Recursos com Destinação Específica – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem 86% do valor de 30,5 bilhões aprovado pela LOA, dando pouca margem para gastos realmente discricionários.

Tabela 2

Orçamento de Minas Gerais - 2007

| | R\$mil | |
|--|-------------------|-------------|
| TOTAL DESPESA FIXADA NA LEI 16.696/07 | 30.553.704 | 100% |
| DESPESAS OBRIGATÓRIAS | 11.973.794 | 39% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 8.826.540 | 29% |
| Juros e Encargos da Dívida | 2.136.270 | 7% |
| Amortização da Dívida | 829.360 | 3% |
| Precatórios | 181.624 | 1% |
| DESTINAÇÃO ESPECÍFICA | 14.372.703 | 47% |
| Educação | 5.443.219 | 18% |
| Saúde | 2.482.038 | 8% |
| Aplicação de Recursos no Amparo à Pesquisa | 172.896 | 1% |
| Outros Poderes | 482.123 | 2% |
| Transferências a Municípios | 5.792.427 | 19% |
| DESPESAS OBRIGATÓRIAS + DESTINAÇÃO ESPECÍFICA | 26.346.497 | 86% |

FONTE: Armazém SIAFI/MG

Analisando a Tabela 2 concluímos que realmente a maioria dos recursos orçamentários fixados na LOA nº 16.696/2007, fica evidente que as despesas obrigatórias representam 39% e as destinações específicas 47%, totalizando 86% das despesas totais do Governo de Minas Gerais.

Essas evidências dificultam o Executivo a fazer a programação orçamentária porque a margem livre de recursos discricionários é extremamente limitada, o que de um lado, restringe sua capacidade de adequar-se a situações adversas e de outro, dificulta e, em determinados casos, até impossibilita a execução das emendas parlamentares.

Considerando, portanto, a totalidade do orçamento e o expressivo volume de despesas que já se encontram comprometidas por força de dispositivos legais, a adoção do orçamento impositivo não acarretaria em mudanças significativas em relação ao modelo atual, porque o orçamento impositivo iria impactar não só na alocação dos recursos de livre aplicação, mas também na parcela de recursos de destinação específica.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) concede ao Poder Executivo autonomia para abertura de crédito suplementar, ampliando sua liberdade de execução através de seu parágrafo único, do art. 7º, incisos I, II, III, IV e V que estabelecem as condições de suplementações que não oneram os limites.

Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada no art. 1º.

Parágrafo único. Não oneram o limite estabelecido no caput:

I - as suplementações ao orçamento do Poder Executivo de dotações referentes a pessoal e encargos sociais;

II - as suplementações ao orçamento do Poder Executivo com recursos vinculados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos;

III - as suplementações ao orçamento do Poder Executivo com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o superávit financeiro desses recursos;

IV - as suplementações ao orçamento do Poder Executivo de dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência;

V - as suplementações ao orçamento do Poder Executivo de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos Municípios.

Analisando a Tabela 3, observa-se que no decorrer do processo da execução orçamentária ocorrem vários tipos de alterações necessárias,

decorrentes das circunstâncias que envolvem o processo de execução, tais como: se há excesso de arrecadação de recursos ordinários ou vinculados, Superávit Financeiro, etc.,

Tabela 3

Orçamento Minas Gerais - 2007

Em R\$ mil

| TIPO DE ALTERAÇÃO | | |
|--------------------------|--|------------------|
| COD | DESCRIÇÃO | VALOR |
| 1 | Excesso Arrecadação Rec.Ordinários | 1.066.575 |
| 4 | Excesso Arrecadação Pessoal e Encargos | 981.153 |
| 5 | Outros | 116.541 |
| 8 | Excesso Arrecadação Rec. Vinculados | 433.656 |
| 9 | Superávit Financeiro Rec. Vinculados | 174.620 |
| 11 | Excesso Rec. Diretamente Arrecadados | 132.713 |
| 12 | Superávit Fin.Rec. Diret. Arrecadados | 19.329 |
| 16 | Excesso Pag. Precatórios | 66.966 |
| 19 | Anulação Reserva de Contingência | 274.169 |
| 21 | Outros | 391.300 |
| 22 | Lei Específica Excesso Arrec. todas Fontes | 222.330 |
| TOTAL | | 3.879.352 |

Fonte: Armazém SIAFI/MG

Apesar dessa ampla liberdade para suplementar, é necessário esclarecer que no Estado de Minas Gerais do total dos recursos suplementados, observa-se que a maioria não onerou os limites de 10% da despesa fixada e, ademais, em sua grande maioria, os recursos foram destinados para cobertura de despesas obrigatórias ou de destinação específica, conforme pode ser observado na Tabela 3.

A Tabela 4 evidencia as categorias de despesa contempladas com os acréscimos orçamentários.

Tabela 4

Orçamento Minas Gerais - 2007

| APLICAÇÃO | | Em R\$mil |
|------------------------------|--------------|------------------|
| TIPO DE DESPESA | VALOR | |
| Auxílios | | 3.934 |
| Capital | | 750.636 |
| Contrapartida de Capital | | 11.818 |
| Contrapartida de Custeio | | 100 |
| FUNFIP Custeio | | 302.556 |
| Manutenção | | 915.696 |
| Pessoal | | 1.355.873 |
| Precatórios | | 87.034 |
| Projeto Estruturador Capital | | 418.704 |
| Projeto Estruturador Custeio | | 33.002 |
| TOTAL | | 3.879.352 |

Fonte: Armazém SIAFI/MG

Como se pode perceber pelo exame da Tabela 4, as alterações orçamentárias, em sua maioria, foram destinadas à despesas obrigatórias. Os gastos com pessoal e pensionistas, R\$ 1.355.873 e R\$ 302.556, respectivamente, absorveram 43% do total das alterações. Auxílios, contrapartidas e precatórios absorveram 3%, os projetos estruturadores que, vale lembrar, são consideradas ações prioritárias para o atual governo, foram responsáveis por 12% do total das alterações. Quanto às despesas com manutenção, é necessário ressaltar que, em grande parte, tratam-se de despesas obrigatórias, tais como água, luz, serviços

de limpeza entre outros, necessários ao funcionamento da máquina pública. Nas despesas de capital, que corresponderam a 19% do total, pode haver uma discricionariedade relativa, tendo em vista que muitos projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, o que torna difícil sua interrupção.

A Tabela 5 sintetiza o processo da execução orçamentária e suas suplementações (alterações por acréscimos)

Tabela 5

Orçamento de Minas Gerais - 2007

| | Em R\$mil |
|--|-------------------------------|
| ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - ACRÉSCIMOS | |
| Previsão Inicial | 30.553.704 |
| Suplementações | 3.879.352 |
| (-) Reserva de Contingência | (274.169) |
| TOTAL | 34.158.888⁶ |

Fonte: Armazém SIAFI/MG

A Tabela 5 mostra de forma sintética as alterações orçamentárias, demonstrando a previsão inicial, o volume total de suplementações, deduzindo o valor de reserva de contingência estabelecido na LOA.

Esta liberdade que é outorgada ao Executivo através da LOA, anos após anos, significa que o excesso de suplementações não incomoda tanto ao Legislativo. Porque no momento da apreciação da LOA, bastaria que os

⁶ O Valor do Crédito Autorizado para o Orçamento de 2007 foi R\$34.159.022.131,48. A diferença entre o total das alterações Orçamentárias e o Valor Autorizado refere-se ao registro indevido no lançamento do Decreto nº 274, de 27/12/2007.

parlamentares não aprovassem seu art. 7º, que garante ao Executivo ampla liberdade de suplementar o orçamento, ou poderia impor limite ao “caput” referido de forma que o Executivo tivesse um limite mais rígido, para abertura de créditos orçamentários.

11 – IMPLICAÇÕES DA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

No orçamento *autorizativo* o Poder Executivo tem autorização para realizar os gastos públicos. Basicamente trata-se de uma permissão para que determinado programa seja executado e não outro.

O ponto central, contudo, é que o núcleo principal da programação é definido no âmbito do Executivo. Então o papel do Congresso Nacional em matéria orçamentária é secundário.

Com a possível aplicação do orçamento *impositivo* haveria mudanças profundas no sentido de responsabilidade pela programação. Implicaria, essencialmente, em transferir a maior responsabilidade de programar o orçamento para o Congresso, pois quem não faz a programação não tende a ter muito interesse em obrigar que ela seja integralmente cumprida.

Adotar o orçamento *impositivo* sugere transferir a maior responsabilidade de programar o orçamento para o Congresso Nacional. É de se esperar, portanto, que quem programa o orçamento exija que ele seja cumprido. Situação adversa de governos em que a programação orçamentária é essencialmente uma peça do Poder Executivo. O Poder Legislativo toma conhecimento dela e a autoriza. As modificações que são feitas, não alteram a essência da proposta do Executivo.

Tornar o orçamento *impositivo*, portanto, implica na exigência da implementação integral da programação aprovada, como também, na mudança

sobre quem decide a programação, passando o essencial da decisão para o Congresso.

12 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como no Brasil a governabilidade se assenta, em boa medida, na construção de maiorias por meio das liberações de emendas parlamentares, existe um forte interesse do legislativo de se tornar “autônomo” com a garantia de que as emendas aprovadas sejam executadas. Entretanto perderá o Executivo, que não mais poderá contar com a poderosa ferramenta do orçamento público enquanto fonte de garantia de coesão.

O caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual (LOA) garante que as readequações necessárias, sejam realizadas sem burocracias em demasia, o que vem possibilitar o alcance dos objetivos almejados pelo Estado.

Sabe-se que com o Orçamento Impositivo estas readequações não seriam completamente proibidas, porém seriam dependentes de apreciação do Legislativo. Porém, surge a dúvida de qual seria o agente mais capacitado para apreciar a real necessidade das mesmas. O que se sabe é que o Executivo está diariamente em contato com a execução orçamentária, acompanhando diretamente a implantação dos programas. Dessa forma, há evidências empíricas para inferir que este Poder encontra-se munido de maior experiência e conhecimento técnico para julgar os pedidos de alteração orçamentária.

Hoje na prática durante a execução orçamentária se houver uma necessidade de atendimento a alguma emergência por exemplo, a alteração necessária é feita sem mais transtornos. O Executivo através do setor de planejamento suplementa por remanejamento ou utilização de superávit da receita ordinária. E logo em seguida é disponibilizada no SIAFI (Sistema Integrado

de Administração Financeira) tanto federal quando estadual, e o financeiro será disponibilizado escrituralmente para a finalidade desejada.

Claro que é necessário haver ajustes e melhorias na elaboração orçamentária no Brasil. Entretanto na forma como está sendo proposto na PEC nº 22/2000, os próprios parlamentares propõem, alteram e executam as suas próprias intenções, o que, certamente, não é desejável sob o ponto de vista do equilíbrio entre os Poderes Executivo e o Legislativo.

Outro ponto a ser considerado é que não está claro ainda a intenção do legislativo quanto a adoção desta medida. Se for para diminuir a distância entre o orçamento proposto contra o executado ou se é para estabelecer procedimentos que garantam a execução de suas emendas parlamentares.

Além destas considerações há a necessidade de votação da lei de finanças públicas amparada pela CF no seu art. 163, para substituir a ultrapassada LEI 4.230/64, de forma a regular os procedimentos de execução orçamentária, a dinâmica entre os poderes e a integração de planejamento e orçamento público. A ausência dessa lei é um dos motivos que explica por que o sistema orçamentário brasileiro de 1988 ainda não foi totalmente consolidado, dando margem a propostas radicais de política orçamentária.

Fato é que a reforma orçamentária resultante das PECs nº 22/2000(Federal) e 69/2007 (Estadual) é carente de diversas disposições que são necessárias para que uma mudança realmente eficaz fosse implementada no processo orçamentário no Brasil.

Na realidade não é possível prever todos os impactos que a implantação do orçamento impositivo acarretaria, por isso não se pode empreender conclusão apurada sobre o seu status de solução ou problema. No entanto se o objetivo do Poder Legislativo ao propor a PEC 22/2000 for garantir que o orçamento executado não se distancie tanto do orçamento aprovado, seria viável que o Legislativo exerça maior controle sobre a concessão de autorização prévia na abertura dos créditos suplementares.

13. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Código de Contabilidade da União**. Lei nº. 4536 de 28 de janeiro de 1922.

BRASIL, **Código Tributário Nacional** / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Luiz Roberto Curia e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 27ª ed. São Paulo: Saraiva. 1998. – (Legislação brasileira, “Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966”).

BRASIL, **Constituição Federal**, de 05-10-1988, atualizada até Emenda Constitucional 46 de 05-05-2005. Site do Senado Federal. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>>. Acesso em 16 de abril de 2008.

BRASIL. **Lei Federal nº. 4.320 de 17 de março de 1964**.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº. 22 de 06 de junho de 2000**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em 15 de abril de 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa**. Revista de Direito Administrativo Vol. 214, outubro/dezembro 1998. Rio de Janeiro: Renovar

FERREIRA, Pinto (1992). **“Princípios gerais de direito constitucional moderno.”** Editora Saraiva, 6ª ed. São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, Santos, Wanderley Guilherme (1986) **Partido e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo. 2002

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9a ed. São Paulo: Atlas. 2000.

GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. **Orçamento impositivo: uma análise à luz da Economia Política**. Brasília. 2003.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Artigo publicado em Cadernos ASLEGIS nº. 25 – janeiro/abril de 2005. Brasília. 2005.

MINAS GERAIS, Governo do Estado. **Lei do Orçamento Anual**. Lei nº. 16.696 de 16 de janeiro de 2007.

NUNES, Selene Peres Peres. Reforma Orçamentária: riscos e oportunidades. Nota técnica INESC nº. 96 de abril de 2005. Disponível no site: http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2005/NT.%2096%20-%20OR_AMENTO%20-%20REFORMA%20OR_AMENTARIA.pdf. Acessado em: 16/06/2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas: um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira (versão preliminar)**. Belo Horizonte. 2007.

PEREZINO Luiz Fernando de Mello. **Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização**. Revista Informação Legislativa. Brasília. 36 n. 142 abr./jun. 1999.

PERES, Lázaro Borges, OLIVEIRA, Emon Porfírio de, GOMES, Manoel Barbosa. **Contabilidade Pública – Ensaio de Contabilidade Orçamentária**. Florianópolis: CRC SC. 1997. 84 p.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. 1995**.

GONTIJO, Vander. Brasília. Setembro, 2004. **Evolução Histórica do Orçamento no Brasil**. Disponível no site: www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil/?-searchterm=evolucao%20lei%20orcamentaria%20no%20brasil. Acessado em: 15/06/2008.

ANEXO A - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2000

Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

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.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - Os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 57 -.....

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

Art. 165 -

§ 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 (NR)

.....

§ 9º Cabe à lei complementar:

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. (NR)

Art. 166 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma dos respectivos regimentos.....

§ 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 do primeiro 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..... (NR)

Art. 2º - A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 165-A:

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, inciso 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 autógrafo 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.

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.

Art. 4º - O disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da promulgação desta Emenda.

Art. 5º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 166 da Constituição Federal.