



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

informativo

**PEC 565/2006 –
INTERPRETAÇÕES DO
SUBSTITUTIVO APROVADO DO
ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

**Ricardo Alberto Volpe
Hélio Martins Tollini**

AGOSTO/2013

Endereço na Internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Este Informativo tem por objetivo atender solicitação do Deputado Édio Lopes a respeito de matérias publicadas nos jornais após a aprovação pela Câmara dos Deputados da PEC do Orçamento Impositivo. Para tanto, tomou-se por base matéria veiculada no **Jornal Correio Brasiliense** (14/08/13, p. 2).

II – CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Ao contrário do que afirma a supracitada matéria, esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados não elaborou Nota Técnica concluindo de que a PEC do Orçamento Impositivo seria inconstitucional, bem como desconhece qualquer outro documento elaborado por consultor de orçamento (ou mesmo consultor legislativo) com o referido teor.

Em maio de 2013, esta Consultoria publicou a “NT 10/2013 - PEC 565/2006 - ORÇAMENTO IMPOSITIVO”, disponível no site <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf> que, entre as páginas 7 e 14 trata do assunto e conclui sobre a constitucionalidade da matéria.

Apesar de verdadeira a premissa veiculada no jornal, de que “a despesa fixada na lei orçamentária [...] deve ser, em princípio, executada”, é falsa a justificação e, por consequência, a conclusão de que “a aprovação da PEC do orçamento impositivo pelo Congresso é inconstitucional, pois a Carta Magna já determina que a peça orçamentária aprovada pelos parlamentares deve ser obrigatoriamente cumprida”.

Similarmente à premissa verdadeira veiculada, consta da referida Nota Técnica 10/13 desta Consultoria que “**a regra geral é a de que a LOA deve ser cumprida, sendo ônus da Administração prestar contas, devendo motivar a falta de execução**”. Com base nessa premissa, a NT 10/13 conclui o contrário do que deduz a matéria jornalística, ou seja, que “**o modelo de orçamento autorizativo é inconstitucional**”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Portanto, o caráter impositivo se enquadra nos preceitos constitucionais. A natureza determinante da LOA decorre de a mesma ser instrumento de planejamento determinante para o setor público, nos termos do art. 174 da Constituição. Isso não impede a possibilidade pelo Poder Executivo, de forma motivada, da falta ou do adiamento da execução, tendo em conta os princípios do equilíbrio, da eficiência e da economicidade da administração pública.

O suposto “caráter autorizativo” da lei orçamentária não pode ser argumento para justificar a discricionariedade na aplicação dos recursos públicos, o que representa um retrocesso histórico. Assim, ressaltamos que no estado democrático de direito a função orçamentária impõe aos gestores públicos um dever geral de execução dos planos e dos orçamentos, sob o risco de aceitar-se como normais a ineficiência ou a inércia administrativa, frustrando-se a sociedade e reduzindo-se o orçamento público a uma mera peça de ficção.

III – DESTINAÇÃO DE RECURSOS À SAÚDE

Na discussão da PEC do Orçamento Impositivo, o governo defendeu que entre 30% a 50% do valor das emendas individuais seja destinado à saúde.

Registra-se que, após doze anos da promulgação da EC nº 29/2000, a Emenda Constitucional da Saúde foi regulamentada pela LC nº 141/2012. Apesar do avanço na definição de ações e serviços públicos de saúde, há apelos advindos de diversos setores da sociedade no sentido de aumentar a participação da União no *financiamento de ações e serviços públicos de saúde*. A LC 141/12 manteve a regra que impõe à União a determinação de aplicar em saúde, no mínimo, o montante empenhado no exercício financeiro anterior acrescido da variação nominal PIB. Na prática, ao replicar para os exercícios futuros o valor empenhado em exercício anterior, a regra transformou o gasto mínimo em um teto para o gasto no setor.

Portanto, a regra atual do mínimo constitucional para Saúde torna ineficaz dar autorizações superiores ao piso nas leis orçamentárias. Cita-se, como exemplo, que



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

no exercício de 2012 foi autorizado R\$ 85,0 bilhões para ações e serviços públicos de saúde, sendo que destes em torno de R\$ 4,9 bilhões eram decorrentes de emendas parlamentares – individuais (R\$ 2,2 bilhões) e coletivas (R\$ 2,7 bilhões). Como o piso era de R\$ 76,7 bilhões e o Poder Executivo Federal empenhou R\$ 77,1 bilhões, restaram sem execução programações de saúde no valor R\$ 7,9 bilhões, do total autorizado (R\$ 85,0 bilhões)

Em anos anteriores, o Congresso Nacional já aprovou regra (Parecer Preliminar) pela qual as emendas individuais apresentadas pelos senhores parlamentares deveriam destinar percentual mínimo para o setor de saúde. Constando ou não esse tipo de regra, constata-se que em média 30% das emendas individuais de deputados e senadores são destinadas ao setor de saúde.

Assim, a proposta do governo de vincular as emendas individuais impositivas à saúde não se mostra eficaz. Pode-se concluir que tal disciplinamento é desnecessário, tanto pela ótica da efetiva apresentação de emendas destinadas ao setor nos últimos anos, como pelo fato de o assunto poder ser tratado no âmbito da legislação interna do Congresso Nacional (*interna corporis*).

O problema de subfinanciamento da saúde requer a revisão do normativo legal de financiamento da saúde, conforme diversas propostas em tramitação (Receita Corrente Líquida ou Receita Corrente Bruta), ou seja, é necessária a alteração da LC nº 141/2012. Com novo patamar de aplicação mínima obrigatória, tanto os recursos decorrentes de emendas parlamentares como as novas fontes de financiamento (p.e., royalties) poderiam de fato compor a base e elevar os gastos federais do setor.

IV – LIMITE DE 1% DA RCL PARA EMENDAS INDIVIDUAIS

A matéria do Correio Brasiliense informa que “o governo se preocupa em fixar um teto para o **empenho impositivo de emendas** e que ele seja próximo aos **R\$ 6 bilhões**. Esta é a média que o Executivo vem liberando nos últimos anos.”

Cabe destacar, inicialmente, que o Poder Executivo, conforme documento divulgado em julho de 2013, projeta para o PLOA 2014 uma RCL de R\$ 675,2 bilhões.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Esse montante possibilitará a aprovação de **R\$ 6,75 bilhões em emendas individuais para 2014**, correspondentes a **R\$ 11,4 milhões por mandato parlamentar**. Assim sendo, o teto para aprovação de emendas individuais previsto na redação dada pela PEC ao art. 166, § 9º, inciso I,¹ é compatível com o divulgado como aceitável pelo governo.

No entanto, o que preocupa, no ponto de vista desta Consultoria, é a interpretação equivocada na matéria veiculada do disposto no art. 166, § 10,² que torna **“obrigatória a execução orçamentária e financeira”** das emendas individuais. A matéria pode dar a entender **que o caráter impositivo restringe-se ao empenho**, primeiro estágio da realização da despesa.

A obrigação se estende à execução financeira (pagamento) das emendas individuais, no montante anual correspondente a 1% da RCL realizada no ano anterior, incluindo-se os pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores.

Essa é a **interpretação que consideramos correta**.

Tanto é que o art. 35-A do ADCT³ possibilita, para fins do cumprimento do montante previsto no referido art. 166, § 10, o pagamento de saldo de restos a pagar inscritos anteriormente a sua entrada em vigore, de programações derivadas de emendas individuais, nos dois primeiros exercícios financeiros de sua vigência.

A expressão “execução orçamentária e financeira” não pode ser vista como um processo único. Nem pode o Poder Executivo alegar que iniciou o cumprimento da PEC ao empenhar o valor correspondente ao montante obrigatório, e que por impedimentos

¹ § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

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

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

³ Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no art. 166, § 10, até o limite de:

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

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

diversos não foi possível avançar nas outras fases, a liquidação e o efetivo pagamento da despesa. O art. 166, § 11,⁴ estabelece um rito específico para superar impedimento de ordem técnica ou legal para a execução orçamentária do crédito que integre a programação derivada de emenda individual.

Ademais, o Relatório apresentado pelo Dep. Édio Lopes não incluía a palavra “orçamentária”, sendo que esta surgiu durante os debates finais na Comissão Especial. A preocupação que norteou a inclusão foi a de explicitar que para cumprir a execução financeira, a execução orçamentária teria que ser assegurada, conforme os ditames legais, bem como nos termos estabelecidos para superação dos impedimentos à execução orçamentária das emendas.

V – CONTINGENCIAMENTO E DESCONTINGENCIAMENTO

Segundo a referida matéria de jornal, “a proposta da presidente Dilma Rousseff, apresentada aos senadores em reunião no Palácio do Planalto ontem, seria mexer nas regras de contingenciamento, e não de empenho. A ideia seria, no momento em que o governo retirasse o bloqueio aos recursos, que fosse assegurada a liberação, de forma proporcional, também das emendas.”

Considera-se que a redação dada ao art. 166, § 12,⁵ aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados, é suficiente para atender o interesse dos parlamentares,

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

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

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

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

§ 12. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

⁵ § 12. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

que desejam que suas emendas individuais participem de eventual esforço de contingenciamento, até a mesma proporção que incidir sobre as despesas discricionárias do próprio Poder Executivo.

Quanto ao descontingenciamento (desbloqueio), no caso de estabelecimento de melhores condições fiscais, tal assunto já está disciplinado no art. 9º, § 1º, da LRF, sendo objeto também de manifestação nas últimas LDOs.

VI – CONCLUSÕES

A constitucionalidade da PEC do Orçamento Impositivo foi preliminarmente afirmada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, em 03/04/13, por maioria de votos.

Defende-se que “o modelo de orçamento autorizativo é inconstitucional” e que a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira da despesa, salvo por razões de conjuntura econômica ou impedimento de ordem técnica ou legal devidamente justificados, coaduna com o modelo constitucional democrático. Aceitar como normal que gestores públicos escolham imotivadamente a programação orçamentária que será executada esvazia o poder alocativo do Congresso Nacional, e fere a democracia.

Assim, no estado democrático de direito, a regra geral é a de que a LOA deve ser cumprida, exceto se devidamente justificado em sentido contrário, cabendo ao controle externo aprovar as contas anuais e aceitar eventuais justificativas apresentadas.

Deve-se reconhecer que o orçamento impositivo não seria defensável caso não houvesse salvaguardas de garantia de racionalidade no gasto público. Uma delas refere-se à fidedignidade⁶ dos números constantes das leis orçamentárias (art. 165, § 10), ou seja, deve-se buscar a correta estimativa das receitas e quantificação dos

⁶ Art. 165.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

créditos orçamentários, condizentes com os objetivos fiscais do país. Outras são possibilidades tanto a superação de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito⁷ (art. 166, § 11) como a participação das emendas no esforço de “contingenciamento” (art. 166, § 12).

A factibilidade da LOA suporta-se ainda nos seguintes procedimentos: iniciativa exclusiva pelo Poder Executivo; necessidade de o Legislativo indicar os recursos, no caso de aprovar emendas; e a possibilidade de o Poder Executivo promover vetos.

Brasília, 19 de agosto de 2013.

Ricardo Alberto Volpe
Diretor da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira