



---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

**Nota Técnica**  
**nº 10/2013**

---

**PEC 565/2006 – ORÇAMENTO  
IMPOSITIVO**

**Helio Martins Tollini (coord.)**  
**Eber Zoehler Santa Helena**  
**Eugênio Greggianin**  
**José Fernando Cosentino Tavares**  
**Márcia Rodrigues de Moura**  
**Vander Gontijo**

---

**MAIO/2013**

**Endereço na Internet:** <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>  
**e-mail:** [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)



---

# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

### Sumário

I.	INTRODUÇÃO.....	- 3 -
II.	ANTECEDENTES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	- 4 -
II.1	Contextualização.....	- 5 -
II.2	A Constitucionalidade do Orçamento Impositivo.....	- 7 -
II.3	O Controle das Despesas Discricionárias.....	- 14 -
II.4	Aspectos Políticos do Controle de Gastos.....	- 17 -
III.	ASPECTOS PRÁTICOS E FISCAIS DA EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA.....	- 20 -
III.1	Irrealismo e Rigidez Orçamentária.....	- 20 -
III.2	Consequências para o Equilíbrio Fiscal.....	- 25 -
III.3	Aspectos Práticos da Execução Obrigatória de Programações.....	- 28 -
IV.	UM PROPOSTA ALTERNATIVA.....	- 31 -
IV.1	A Proposta do Dispêndio Mínimo.....	- 32 -
IV.2	A Compatibilidade com as Prioridades do Governo.....	- 34 -
V.	A PEC 565/06.....	- 36 -
VI.	AS DEMAIS PROPOSIÇÕES APENSADAS.....	- 47 -
	PEC 169/03 (apensada à PEC 565/06).....	- 47 -
	PEC 385/05 (apensada à PEC 169/03).....	- 48 -
	PEC 465/05 (apensada à PEC 565/06).....	- 49 -
	PEC 46/07 (apensada à PEC 385/05).....	- 49 -
	PEC 96/07 (apensada à PEC 385/05).....	- 49 -
	PEC 281/08 (apensada à PEC 385/05).....	- 50 -
	PEC 321/09 (apensada à PEC 385/05).....	- 50 -
	PEC 330/09 (apensada à PEC 565/06).....	- 51 -
	PEC 20/11 (apensada à PEC 385/05).....	- 52 -
	PEC 145/12 (apensada à PEC 330/09).....	- 53 -
	PEC 152/12 (apensada à PEC 20/11).....	- 53 -
	PEC 189/12 (apensada à PEC 385/05).....	- 53 -
	PEC 192/12 (apensada à PEC 385/05).....	- 54 -
	PEC 201/12 (apensada à PEC 385/05).....	- 55 -
	PEC 232/12 (apensada à PEC 385/05).....	- 55 -
VII.	CONCLUSÕES.....	- 55 -
	ANEXO I.....	- 60 -
	ANEXO II.....	- 61 -
	ANEXO III.....	- 64 -
	ANEXO IV.....	- 67 -



## I. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo atender solicitação do Deputado Édio Lopes, relator da Comissão Especial que analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 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*”.

A PEC 565/06 decorre da PEC 22/00, de iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães, aprovada no Senado Federal e enviada à deliberação da Câmara dos Deputados. Nesta Casa, foram apensadas diversas outras propostas de emenda constitucional com finalidades correlatas.<sup>1</sup>

No Senado Federal, a PEC 22/00, em apreciação de 1º turno (sessão de 11/07/06), teve votação favorável de 55 senadores e somente 1 contrário. Em 2º turno (sessão de 02/08/06), deu-se aprovação por unanimidade, inclusive com os votos favoráveis dos Líderes do Governo no Congresso Nacional, Senador Fernando Bezerra, e no Senado Federal, Senador Romero Jucá.

O relatório pela admissibilidade em termos de constitucionalidade e técnica legislativa da proposição e apensados, apresentado pelo Deputado Paulo Maluf, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 03/04/13 por maioria. O relatório aprovado identifica algumas falhas na técnica legislativa das proposições, como ausência de cláusulas de vigência ou da expressão NR *in fine* de dispositivos alterados. Em voto separado, o Deputado José Genoíno manifestou-se pela inadmissibilidade das proposições por ferirem a separação e o equilíbrio

---

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



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

entre os Poderes, pois “*obstaculizam o exercício, pelo Poder Executivo, da direção superior da administração pública federal*”.

A PEC 565/06 estabelece que a sessão legislativa só poderá ser encerrada após deliberação do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), altera os prazos para que Congresso Nacional aprecie os Projetos de LOA, de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), veda a ocorrência de programação genérica e a existência de receitas condicionadas nas leis orçamentárias e dispõe que novas programações na lei orçamentária somente serão admitidas se aquelas em execução já tiverem sido adequadamente contempladas com dotações orçamentárias. Ademais, torna obrigatória a execução de programação constante da LOA, salvo atendida solicitação presidencial encaminhada ao Congresso Nacional.

Na seção II desta Nota analisamos os antecedentes que motivaram a apresentação da mencionada proposição legislativa. Na seção III avaliamos os possíveis impactos orçamentários e financeiros do orçamento impositivo. Na seção IV propomos uma alternativa, que torna obrigatório um dispêndio mínimo com programações originárias de iniciativa parlamentar no exercício de mandato, de forma integrada com os instrumentos de planejamento. Na seção V analisamos a PEC 565/06 dispositivo por dispositivo, e na seção VI analisamos as demais PECs apensadas.

## **II. ANTECEDENTES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

A proposta de determinar, por meio de dispositivo constitucional, a execução obrigatória da programação orçamentária, tem antecedentes que merecem ser lembrados para efeito de diagnóstico e de construção de expectativas dos resultados de sua tramitação e eventual aprovação.



## II.1 Contextualização

É notório o uso da execução orçamentária para influir direta ou indiretamente na tramitação de proposições no âmbito do Congresso Nacional. A fixação de condições políticas, e não meramente técnicas ou legais, para liberação da execução de dotações orçamentárias, inclusive das emendas parlamentares, afeta a isonomia do mandato legislativo e o próprio estado democrático de direito, na medida em que pode constranger o exercício pleno das atribuições do Poder Legislativo. A execução da LOA, em especial a parcela das emendas individuais, não deveria servir como instrumento de barganha na apreciação das demais proposições.

O uso político da execução de dotações orçamentárias alteradas ou incluídas pelo Congresso Nacional ficou, mais uma vez, evidenciado quando da apreciação recente da Medida Provisória nº 595/12 (MP dos Portos) com extensa repercussão na mídia.<sup>2</sup>

Desde 2001, as normas legais da União contemplam o princípio da neutralidade orçamentária, inicialmente no corpo das LOAs de 2001<sup>3</sup> e 2002. A partir da LDO/03,<sup>4</sup> o princípio passou a constar dessas normas diretivas das finanças públicas federais. A LDO/13 contém o princípio em seu art. 118; o mesmo ocorre com o projeto de LDO/14, que o preserva em seu art. 110.<sup>5</sup> Os dispositivos legais vedam expressamente o uso da execução orçamentária como indutor do processo legislativo ordinário,

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, matéria de capa do jornal “Folha de São Paulo”, de 14/05/13, segundo a qual a Ministra das Relações Institucionais reconhece negociação para liberar a execução de emendas.

<sup>3</sup> Art. 20, Lei nº 10.171, de 05/01/01: “É vedada a execução dos créditos orçamentários, e suas respectivas dotações constantes dos anexos desta Lei, com o objetivo de influir direta ou indiretamente na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”

<sup>4</sup> Art. 22, Lei nº 10.524, de 25/07/02: “A execução da lei orçamentária e seus créditos adicionais obedecerá os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade na Administração Pública, não podendo ser utilizada com o objetivo de influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”

<sup>5</sup> “A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal.

Ocorre que a natureza exclusivamente programática dos dispositivos mencionados não lhes atribuiu a força impositiva necessária. Para sanar essa insuficiência, a Mesa da Câmara dos Deputados aprovou, em reunião dia 17/04/13, a apresentação de emenda ao projeto de LDO/14, visando dar eficácia ao princípio da neutralidade política dos Orçamentos da União.<sup>6</sup> Proposições similares foram apresentadas nas últimas LDOs e, em 2013, com apoio ainda maior de seus membros, em que o Legislativo propõe preservar a programação decorrente de emendas individuais, financiada até valor equivalente à parcela específica da reserva de contingência prevista nas LDOs, nas quais é usualmente apropriada.

Subjacente às propostas de dar um caráter impositivo à LOA ou de proteção das emendas parlamentares está a percepção de perda gradativa de importância política do papel do Congresso Nacional na matéria orçamentária e financeira. Mesmo que todo o orçamento venha a ser considerado impositivo, o problema político identificado nas propostas apresentadas está centrado na forma como é utilizado o contingenciamento e seu reflexo na execução das emendas parlamentares. Corrobora tal assertiva a devida e explícita revelação do interesse do Presidente da Câmara dos Deputados:<sup>7</sup>

*“Ao anunciar a criação dessa comissão especial na Câmara [...] deixei clara a existência de um entendimento majoritário entre as bancadas de limitar essa etapa do debate sobre o orçamento impositivo somente às emendas parlamentares individuais.” (Henrique Eduardo Alves. Folha de São Paulo, 14/04/13).*

---

<sup>6</sup> Art. 110...

Parágrafo único. “Nos termos do art. 9º, §2º da Lei Complementar nº 101, de 2000, não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira as dotações incluídas ou aumentadas em decorrência da aprovação de emendas individuais no âmbito do Congresso Nacional resultantes da apropriação dos recursos de natureza primária da reserva de que trata o art. 13 desta Lei, exceto por razões de ordem técnica ou legal, devidamente comprovadas.”

<sup>7</sup> Há, também, declarações incisivas de representante do Poder Judiciário contra o contingenciamento: “Contingenciamento no Judiciário é impraticável, diz Mendes” (Paraná online, 26/03/07).



## II.2 A Constitucionalidade do Orçamento Impositivo

Conforme mencionado, a existência de disposição determinando a execução compulsória da peça orçamentária, salvo motivos justificados, como expresso na PEC 565/06 e proposições apensas, foi considerada constitucional pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, em 03/04/13, por maioria. O voto em separado apresentado pelo Deputado José Genoíno argui o conflito dessas disposições que propõem o orçamento impositivo com o princípio da separação dos Poderes, inscrito como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, II, da Constituição, “*pois aliena o Presidente da República, e o Executivo como um todo, da consecução de seus planos de ação governamental, legitimados pelo mandato popular.*” Todavia, o voto reconhece a possibilidade da programação orçamentária obrigatória, condicionada a aprimoramentos no processo orçamentário:

*“Outrossim, cabe ressaltar que a implementação de um eventual “Orçamento Impositivo”, quando da análise do mérito da matéria, deverá obrigatoriamente estar condicionada ao processo orçamentário como um todo, especialmente aos programas finalísticos, com alocações de emendas em ações estruturantes e obras em curso, iniciativa já contemplada parcialmente na regulação das emendas coletivas de bancada e de Comissões, conforme dispõe a Resolução nº 1, de 2006-CN.”*

A possível inconstitucionalidade do orçamento impositivo foi reafirmada pela Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em 28/05/13, durante audiência pública sobre o projeto de LDO/14,<sup>8</sup> quando se manifestou:

*“Uma questão que nos preocupa de uma maneira especial é, num Orçamento que já tem 88,4% de vinculações, gerar engessamento ainda maior do Orçamento, que não permita ajustes quando os ajustes são necessários.”*

A questão é saber se as iniciativas do orçamento impositivo seriam constitucionais, ou seja, se haveria conflito no seu propósito com os ditames

---

<sup>8</sup><http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1286340-governo-considera-orcamento-impositivo-inconstitucional-diz-ministra.shtml>



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

constitucionais, especialmente no que tange ao princípio de separação dos poderes. Verificar-se-á, paralelamente, contradição potencial das proposições com as disposições complementares da lei de responsabilidade fiscal (LRF).

Invertendo a dúvida, indaga-se, diante do papel do planejamento e do orçamento público configurado na Constituição de 1988, se permanecem legítimas as antigas práticas de direito financeiro, que combinam a elaboração de orçamentos ficcionais com o poder discricionário de sua execução. Coexistem atualmente mecanismos que, de um lado, permitem excesso de autorizações orçamentárias, e, de outro, atribuem ao gestor, por meio da sistemática do contingenciamento, a possibilidade de subverter as prioridades da LOA.

Dentro do contexto histórico e jurídico, desde o século XIX, debate-se na doutrina alemã o tema da natureza e função das leis orçamentárias, se material ou formal, se ato legislativo ou administrativo. Tal separação foi inicialmente proposta por V. Stockmar, tendo sido desenvolvida por Paul Laband no seu direito financeiro e na sua teoria do Estado. Entendia Laband ser lei material todo aquele ato que estabelecesse uma regra de direito. Já lei formal seria qualquer ato emanado da vontade do Estado e firmado sob uma forma solene. Como exemplos de leis formais estariam as leis de aprovação do orçamento, de aprovação da tomada de empréstimos, e as autorizações em geral.

Conforme Álvaro Bereijo,<sup>9</sup> a teoria labadiana propugna a negação do orçamento como ato unitário e sua excisão entre lei de aprovação e orçamento propriamente dito, como atos de distinta natureza, integrantes desse ato complexo que é a lei orçamentária. Tal construção é dirigida, em última análise, para a justificação da limitação dos poderes do Parlamento na discussão da lei orçamentária, subtraindo a possibilidade de modificação

---

<sup>9</sup> BEREIJO, Álvaro Rodrigues. El presupuestodel Estado: introdución al derechopresupuestario. Madrid :Thecnos, 1970, p. 25.





---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

e emenda à proposta do Executivo, reduzindo a aprovação a um vazio formalista, meramente chancelador.

Para Aliomar Baleeiro,<sup>10</sup> o orçamento apresenta-se como mero ato-condição e não lei. Já José Canotilho<sup>11</sup> afirma que a resposta à questão de ser o processo orçamentário de natureza exclusivamente administrativa ou um plexo administrativo e legislativo vincula-se à compreensão da evolução e influência da denominada teoria do duplo conceito de lei.

Se hoje pode ser considerada vencida a discussão de ser a lei orçamentária uma lei, ainda que somente formal, não deixa a LOA de ter função gerencial-política, em especial com a adoção do orçamento-programa, após a edição da Lei 4.320/64, por conter não só limites de gasto, mas os próprios fins da administração enquanto instrumento financeiro do Estado, suas diretrizes, objetivos e metas para o exercício financeiro. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal tem admitido controle concentrado abstrato da constitucionalidade das LOAs quando contenham norma abstrata, a exemplo da decisão adotada na ADI 2.925/DF:

*“PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo. (Relator(a): min. Ellen Gracie. Relator(a) p/ acórdão: min. Marco Aurélio. Julgamento: 19/12/2003. Órgão julgador: Tribunal Pleno. DJ 4/3/2005, p. 10)”*

---

<sup>10</sup> BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 428.

<sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento na Teoria da Lei. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, v. 2, 1979, p. 546.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

A discussão continua, agora sob a ótica de se a LOA deve ser impositiva ou autorizativa, ainda que isso não represente mais do que um décimo do total, pois o restante são despesas tornadas obrigatórias em função de normas cogentes, sobre as quais não cabe discutir se devem ou não constar da programação de trabalho, visto que quanto a elas uma legislação anterior constrange o Estado a satisfazer as condições lá preestabelecidas.

A conclusão mais óbvia do caráter da autorização contida no crédito é o fato dela se apresentar como discricionária para menos, não para mais, pois, observado o princípio da legalidade orçamentária, não pode ser excedido em relação ao limite constante da dotação expressa no crédito consignado na LOA, nos termos do art. 167, I, da Constituição, sob pena de crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, VI, da Constituição, e regulada pela Lei nº 1.079/50, cujo art. 10 relaciona quatro infrações que configuram crime contra a LOA. Em relação à sociedade, a visão do orçamento como um limitador de gastos exalta a função da lei de proteger o cidadão do estado, qualidade típica dos direitos fundamentais de primeira geração. Assim, não há sanção estritamente legal se não realizado o gasto discricionário, ainda que sujeito a condicionantes disciplinadas nas LDOs ou nos PPAs.

Nos dizeres de Luiz Roberto Barroso <sup>12</sup>:

*“Sem orçamento, não há visão do conjunto e é impossível distribuir os recursos disponíveis de forma racional, na medida das prioridades. E nele que se materializam as escolhas éticas e políticas de uma sociedade.”*

O devido processo orçamentário deve observar princípios e normas fundamentais presentes tanto no foro constitucional como no legal e regimental, a exemplo da separação dos poderes, da legalidade, do princípio republicano ou da segurança jurídica. O art. 174 da Constituição, ao se

---

<sup>12</sup>Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. Constitucionalização das Finanças Públicas-Devido Processo Orçamentário e democracia. Introdução de Luiz Roberto Barroso. Ed. Renovar, 2010.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

referir à função de planejamento do Estado, afirma ser o mesmo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A necessidade da administração pública de executar o programa de trabalho implícito à LOA decorre do papel do Estado em dar cumprimento ao conjunto de direitos sociais e econômicos fixados na Constituição.

A LOA, instrumento do planejamento de iniciativa do Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional, no âmbito do direito público, tem presunção de verdade e imperatividade. Dentro dessa perspectiva, a regra geral é a de que a LOA deve ser cumprida, sendo ônus da Administração prestar contas, devendo motivar a falta de execução da LOA. Atribuir à LOA caráter meramente autorizativo de gastos significaria desconhecer seu papel de compromisso entre governo e sociedade. Corrobora esse entendimento o art. 74 da Constituição, que delega ao Congresso, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o controle do cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos Orçamentos da União, avaliando-se, além da legalidade, os resultados e a eficiência da gestão orçamentária.

O processo orçamentário constitucional sempre foi visto como foro para assegurar a eficácia do princípio da separação de poderes e o controle da administração pública. Como certifica Eduardo Mendonça:<sup>13</sup>

*“O orçamento público é sede de um conjunto delicado de relações entre os Poderes estatais, que dependem do dinheiro público para o seu funcionamento e para a realização de suas atividades fim. Nessa linha, o sistema orçamentário desempenha quatro funções relacionadas à separação dos Poderes:*

*i) garante a independência orgânica de cada Poder, na vertente de sua autonomia financeira. Cada Poder tem acesso garantido ao seu quinhão de verbas orçamentárias, necessário para garantir seu funcionamento regular, sem que a liberação fique condicionada à decisão política de outra instância estatal;*

*ii) funciona como instrumento de controle da Administração Pública, estabelecendo os objetos possíveis de gasto e seus limites;*

---

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 140.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

*iii) indica as possibilidades financeiras do Estado, fornecendo um panorama das opções de arrecadação e do montante de dinheiro público disponível, bem como das opções de investimento em curso. Na medida em que os três Poderes interferem nas finanças públicas, os agentes encarregados da tomada de decisões devem ter o orçamento como indicador das possibilidades do Estado — que é um só — em face das necessidades coletivas, ainda que a natureza desse juízo varie consideravelmente nas diferentes instâncias de poder político. Isso pressupõe um nível razoável de congruência entre as previsões orçamentárias e sua execução real;*

*iv) é pressuposto de efetividade de parte importante das decisões tomadas pelo Poder Público, em todas as suas esferas. Sempre que a realização concreta dessas decisões demandar o gasto de dinheiro público — o que é frequente — haverá implicações orçamentárias, ainda que essas sejam omitidas ou mesmo ignoradas.”*

As duas primeiras funções dizem respeito à função política da LOA, vinculada ao princípio da separação de poderes: garantia da independência orgânica de cada esfera de poder e controle recíproco entre elas, cognominadas por Eduardo Mendonça de função de contenção, destinada a evitar que um poder se torne hegemônico e subjugue os demais.

Ao Parlamento, em razão de seu maior grau de representatividade social, foi atribuído pelo constituinte de 1988 a *ultima ratio* em termos orçamentários, nos dizeres de Eduardo Mendonça:<sup>14</sup>

*“Com efeito, embora a Chefia do Poder Executivo também seja ocupada por agente eleito, é no Parlamento que se encontram representadas, idealmente, as diferentes correntes ideológicas ou mesmo grupos de interesse presentes em uma dada sociedade. [...]*

*Na prática, é possível identificar uma clara hegemonia do Poder Executivo no domínio orçamentário, entendido não como mero setor técnico de gestão da contabilidade estatal, mas como o espaço em que se concretizam as reais decisões políticas. **Por isso se defende que o modelo de orçamento autorizativo é inconstitucional.** A execução de um orçamento regularmente elaborado é pressuposto para o controle efetivo das atividades desenvolvidas pelo Poder Público, que não deve se resumir a uma auditoria contábil. Em lugar disso, o que se espera é um controle real do que é feito e do que deixa de ser feito, isto é, das opções políticas em curso. A terceira parte do estudo oferecerá um modelo alternativo, baseado nessa premissa.” (grifamos)*

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 152.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Nesse sentido, determinar que a programação aprovada na LOA deve ser executada como regra geral, exceto se devidamente justificada sua impossibilidade, dificilmente pode ser considerado atentatório ao princípio da separação dos Poderes, porquanto o próprio processo orçamentário que a originou apresenta-se como assecuratório desse mesmo princípio, haja vista a elevada densidade normativa identificada no foro constitucional vigente, demonstrando o papel primordial da observância do devido processo orçamentário.

Como afirmou o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, em artigo no jornal Correio Braziliense, em 05.08.06, quando da aprovação da PEC 22/00, origem da atual 565/06:

*“Ainda falta muito para termos um Orçamento transparente e realista, é verdade. Mas é verdade, também, que o Senado deu um passo fundamental nesse sentido, ao aprovar a proposta de emenda constitucional que obriga o governo a executar o Orçamento votado pelo Congresso, sob pena de crime de responsabilidade. [...]*

*O Orçamento impositivo reafirma a soberania do Legislativo e o justo equilíbrio entre os poderes da República. **Ao aprovar a emenda, o Senado disse não ao contingenciamento abusivo que vem tornando o Orçamento uma mera peça de ficção, nos últimos tempos. [...]***

*Temos consciência de que o governo não pode ficar engessado na execução dos gastos orçamentários, especialmente diante de situações de calamidade pública ou de eventuais prejuízos na arrecadação. Por isso mesmo, a proposta de emenda constitucional que aprovamos - e que agora será debatida na Câmara - tem o cuidado de estabelecer uma série de situações em que o presidente da República pode contingenciar ou cancelar verbas orçamentárias, desde que apresente razões de natureza técnica, econômico-financeira ou jurídica.(grifamos)*

Entende-se, portanto, que as disposições relativas à atividade financeira do estado democrático de direito impõe aos gestores públicos – salvo motivo justificante – o ônus da execução orçamentária, sob o risco de aceitar-se como normais a ineficiência ou a inércia administrativa, descumprindo-se o programa de trabalho e frustrando-se a sociedade.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Conforme Eduardo Bastos Furtado de Mendonça:<sup>15</sup>

*“A tese de que o orçamento é meramente autorizativo — que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo — faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricionariedade. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas.” (...)*

**Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O Executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que não são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido.”** (grifamos)

O suposto “caráter autorizativo” da LOA não pode ser argumento para justificar a discricionariedade na aplicação dos recursos públicos, o que representa um retrocesso histórico. No atual ordenamento, a execução da LOA não poderia ser ignorada pelo Poder Executivo, cabendo ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União a cobrança dos resultados, no exercício de suas atribuições constitucionais.

Deve-se reconhecer que o orçamento impositivo não seria defensável caso não houvesse salvaguardas de garantia de racionalidade no gasto público. Uma delas é a de buscar a correta estimativa das receitas e correspondente quantificação dos créditos orçamentários, condizentes com os objetivos fiscais do país. A factibilidade da LOA suporta-se ainda nos seguintes fatos: iniciativa exclusiva pelo Poder Executivo; necessidade de o Legislativo indicar os recursos, no caso de aprovar emendas; e a possibilidade do Poder Executivo promover vetos.

### **II.3 O Controle das Despesas Discricionárias**

A LRF, além de inserir princípios relativos à responsabilidade na previsão e arrecadação das receitas, previu que a LOA deveria ser elaborada e executada de forma a contemplar resultados fiscais compatíveis com a

---

<sup>15</sup>*Ibidem*, p. 392.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

política fiscal. Assim, a possibilidade de contingenciamento de programações aprovadas na LOA alçou status de norma complementar, observada a disciplina do art. 9º dessa lei,<sup>16</sup> que conferiu caráter prioritário ao cumprimento da meta fiscal, prevendo inclusive, a solidariedade entre os poderes para a consecução deste objetivo.

A exceção confirma a regra, qual seja, a LOA, em princípio, deve ser integralmente executada. Caso não haja comprovada queda na receita, ou o aumento imprevisto de encargos com despesas obrigatórias, não poderia haver limitação da execução da LOA.

As leis orçamentárias, da forma como têm sido elaboradas e executadas, passaram a conter montante de autorizações primárias muito maior do que seria permitido pela restrição fiscal, ou seja, pelo volume de recursos disponíveis, o que frequentemente se sabe de antemão.<sup>17</sup> O que deveria se constituir em exceção motivada por contingência imprevisível passou a ser regra na execução das LOAs; assim, o contingenciamento tem atingido níveis cada vez mais expressivos.

Dentre os fatores que levam a esse excesso de autorizações estão a inclusão na peça orçamentária de receitas superestimadas e a subestimativa de despesas obrigatórias durante a elaboração e a aprovação da lei orçamentária, que acabam permitindo a inscrição na LOA de despesas discricionárias para as quais não haverá, durante a execução, condições de

---

<sup>16</sup> LRF, art. 9º: “Se verificado, ao final de um bimestre, que **a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário** ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os **critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias** (grifos nossos).”

<sup>17</sup> A opção do Poder Executivo pelo contingenciamento ao invés da aposição de vetos ao Autógrafo da LOA foi analisada na Nota Técnica COFF/CD *Aspectos Legais do Contingenciamento*, de 2002: “O contingenciamento é acionado por decretos e portarias, e sua finalidade não é a mera restrição financeira, mas atingir a própria autorização legal. Esse mecanismo têm todas as vantagens do veto à lei orçamentária, sem as salvaguardas constitucionais impostas àquele, que tem apreciação definitiva pelo Congresso Nacional. Além do mais, enquanto o veto formalmente previsto na Constituição não pode incidir de forma parcial na dotação aprovada, o contingenciamento, mais versátil e eficiente, pode incidir sobre o valor total ou parcial da programação aprovada.”



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

pagamento. Outros fatores contribuem para o contingenciamento: a inscrição ao final do ano anterior de despesas não executadas em restos a pagar (RAP) aumenta a competição pelos recursos do Tesouro, diminuindo o montante disponível para pagamento das despesas discricionárias da LOA; a perseguição de meta de superávit primário superior àquela considerada na LOA; e a abertura e reabertura de créditos adicionais de despesas primárias financiados com fonte financeira ou sem fonte de financiamento.

Assim, durante a execução orçamentária, o Poder Executivo se vê obrigado a contingenciar o montante de gastos discricionários, e ser seletivo em relação a quais dotações executar.<sup>18</sup> A esse respeito, a LRF delega à LDO a possibilidade de ressalvar algumas despesas da limitação de empenho. No entanto, as tentativas de disciplinar, por meio da LDO, critérios para escolha das programações a serem contingenciadas, conforme estabelece o art. 9º da LRF, têm sido sistematicamente vetadas pelo Poder Executivo. Sob a alegação de que a lista de exceções crescia a cada ano, deixou de existir na LDO um anexo elencando as despesas ressalvadas de contingenciamento, uma forma que o Legislativo tinha de proteger determinadas programações da limitação de empenho e pagamento.

Atualmente as limitações são estabelecidas por Decreto e ao nível de órgão, o que deixa o gestor livre para escolher qual programação será ou não executada; o poder administrativo pode postergar a liberação para empenho e pagamento de forma seletiva, além de poder condicionar a execução à questões políticas, que vão além dos aspectos meramente técnicos ou legais.

---

<sup>18</sup> O art. 9º, § 2º, da LRF, dispõe que o contingenciamento não pode ser feito em despesas que “constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.





#### II.4 Aspectos Políticos do Controle de Gastos

Há muitos anos, o empenho e o pagamento de programações incluídas por emendas parlamentares deixaram de ser tema de avaliação estritamente técnica e jurídica.<sup>19</sup> A forma como se utiliza o contingenciamento é o ponto mais delicado no exame das relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo na matéria orçamentária. A falta de tratamento isonômico na execução das programações derivadas de emendas é indicativo de que o Governo utiliza a execução de emendas como instrumento de negociação política, no intuito de obter a aprovação legislativa de matérias de seu interesse.

O uso político das emendas representa hoje fator preponderante de governabilidade e sustentação da base de Governo. Quanto a isso, Limongi e Figueiredo<sup>20</sup> descrevem um modelo de coordenação no qual os parlamentares seriam obedientes aos seus líderes por conta da centralização nos representantes partidários da negociação junto à Casa Civil para a liberação da execução das emendas.<sup>21</sup> Segundo esses autores, nessa negociação há interesse de ambos os lados, sendo que o Poder Executivo barganha pela manutenção de um governo de coalizão e pela aprovação de projetos de seu interesse. Adicionalmente, alertam que a quebra desse modelo, ao retirar a interveniência do líder, causaria uma ruptura de grande dimensão no atual processo político-legislativo.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Reflexo disso foi o deslocamento do gerenciamento da liberação de emendas para a área de articulação institucional da Presidência da República.

<sup>20</sup> LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. *Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*. Revista Dados de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 48, nº4, 2005, pp.737-776.

<sup>21</sup> Thiago Vesely analisou duas vertentes, uma que defende que a negociação é individualizada e, outra sustentando que ela se dá coletivamente, de forma organizada. Com base em dados recentes sobre a execução de emendas, concluiu que a sua liberação é realizada em lotes negociados de forma coletiva pelos líderes partidários, servindo como instrumento em prol do presidencialismo de coalizão. (VESELY, Thiago. *Emendas Orçamentárias como Instrumento de Coordenação no Legislativo Brasileiro*. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília, 2012.)

<sup>22</sup> Ademais, alguns cientistas políticos referendam a tese de que essa negociação ocorre a um custo baixo para a sociedade, tendo em vista os benefícios em termos de governabilidade advindos da maior



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Da forma como feita hoje, a valoração política do que deve ser contingenciado exige que os representantes do Poder Legislativo se submetam a esse processo de negociação, no qual apenas alguns poucos têm a capacidade de realmente influir. Vislumbra-se aqui que a questão de fundo que motiva o orçamento impositivo não se encontra no contingenciamento em si, como instrumento de controle fiscal, mas na forma discricionária como vem sendo utilizado pela administração. A liberação discricionária pode distorcer as prioridades que constam da LOA, estabelecidas de forma democrática, dentro do devido processo orçamentário constitucional, com a participação do Congresso e da sociedade.

A margem de discricionariedade da execução concentra poder financeiro no Executivo, materializando situações que contrariam o equilíbrio dos poderes. Desloca-se o jogo político da seleção pública das verbas do Congresso Nacional, instituição legitimada, para os gabinetes ministeriais ou a Casa Civil. A prática cria uma espécie de segundo turno no que tange à definição das prioridades orçamentárias, subtraindo a eficácia das disposições constitucionais atinentes à matéria, sujeitando-se o Legislativo à necessidade de permanente negociação para liberação das emendas aprovadas.

Do ponto de vista dos parlamentares, a insatisfação crescente com o contingenciamento decorre das cobranças que recebem de prefeitos ao não conseguirem cumprir com suas promessas de execução de obras e serviços nas localidades. Pressionados por não conseguirem a liberação de recursos, os parlamentares se sentem motivados a apresentar propostas que tornam obrigatória a execução dos Orçamentos da União.

Saliente-se que, além dos aspectos políticos, para o parlamentar a etapa de liberação dos recursos muitas vezes exige a sua diligência pessoal



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

frente ao órgão executivo, sujeitando-se a todo conjunto de exigências, inclusive protelatórias. Assim, todo esse processo desencadeia o anseio por uma “blindagem” para as emendas parlamentares.

Outra razão para a insatisfação decorre da falta de comunicação e de transparência do processo bimestral de limitação de empenho e de pagamentos. Como o decreto de contingenciamento introduz limites num nível agregado, por ministério, os parlamentares desconhecem a intenção desses órgãos quanto a execução de sua emenda.

Na Tabela abaixo se apresenta, para cada um dos oito ministérios que mais receberam recursos oriundos de emendas parlamentares nos últimos quatro anos, a relação entre o montante contingenciado e o montante acrescido à programação pelas emendas. Esse assunto vem sendo tratado em Notas Técnicas da Consultoria<sup>23</sup> e mostravam, quando os limites para empenho eram desdobrados em investimentos e custeio, a proximidade dos valores do contingenciamento e das emendas de investimento.

#### Contingenciamento x Emendas

Órgão	Ano			
	2009	2010	2011	2012
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	133,9%	115,0%	117,5%	116,5%
Educação	168,3%	78,3%	314,1%	98,1%
Saúde	35,0%	40,4%	17,1%	87,2%
Transportes	3,3%	41,0%	82,0%	64,7%
Esporte	114,6%	107,4%	128,1%	178,4%
Integração Nacional	82,2%	107,2%	105,8%	88,1%

<sup>23</sup> Ver tabelas em anexo em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2008/NT%2007-08%20Contingenciamento%20de%202008.pdf>;

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2009/NT%2003-2009.pdf.pdf>;

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2010/nt03.pdf>; e

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2011/nt06.pdf>.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Turismo	102,1%	105,3%	109,0%	105,2%
Cidades	81,0%	93,2%	257,9%	98,2%
Demais ministérios	275,1%	125,5%	274,1%	255,4%
<b>Total</b>	<b>114,6%</b>	<b>93,5%</b>	<b>160,3%</b>	<b>127,8%</b>

Examinando-se os dados acima, baseados nos primeiros decretos de programação financeira de cada exercício (que corresponde à primeira avaliação de receitas e despesas), percebe-se que, com exceção das áreas de saúde e transportes, nos outros seis ministérios essa relação percentual situa-se em valores próximos a 100%. Denota-se, assim, a estreita relação entre as duas variáveis mencionadas. Não deveria causar surpresa que o contingenciamento incida, por órgão, em montantes muito próximos dos acréscimos líquidos de dotações introduzidas por emendas parlamentares, pois correspondem a projetos ausentes da proposta orçamentária, que o Poder Executivo originalmente não pretendia executar.

### **III. ASPECTOS PRÁTICOS E FISCAIS DA EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA**

Esta seção explora os aspectos e as consequências fiscais da obrigatoriedade de execução de alguma programação específica de despesa. Regra geral, todos os argumentos contrários a esse tipo de obrigatoriedade ficam mais fortes caso se apliquem integralmente ao orçamento ao invés de apenas às emendas de autoria dos parlamentares em prol de ações em suas bases eleitorais.

#### **III.1 Irrealismo e Rigidez Orçamentária**

O orçamento atual não é efetivo na tarefa de planejar, seja pela dificuldade de conexão com as prioridades estabelecidas no PPA, seja pela definição vaga das prioridades elencadas na LDO. Ademais, a excessiva vinculação de receitas e o elevado montante de despesas obrigatórias reduzem substancialmente o espaço para outros gastos que não os assim



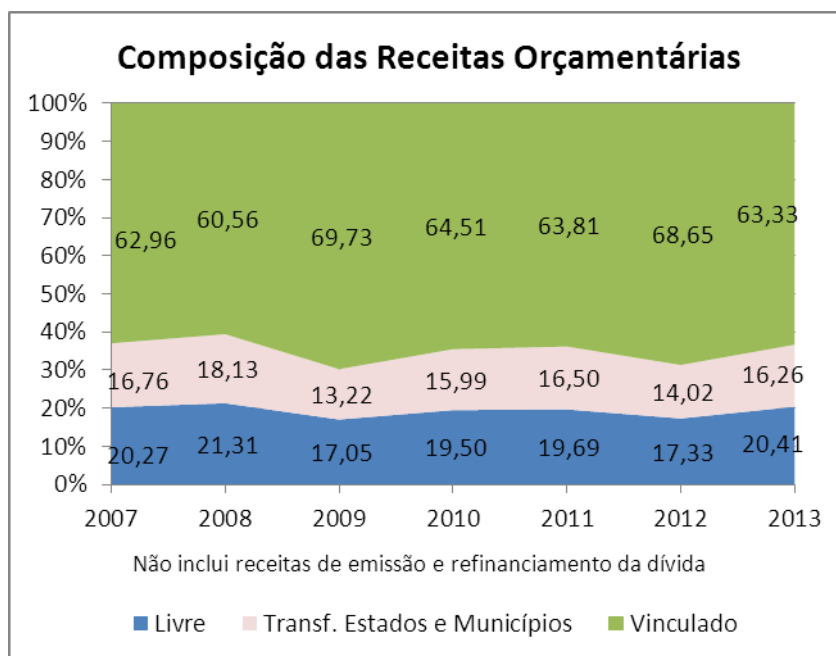
## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

protegidos, sem falar na exígua margem para atuação em eventual cenário de restrição fiscal.

A imposição de obrigatoriedade à execução de emendas parlamentares, como a qualquer outra despesa ainda não protegida, constituiria mais um item para aumentar a rigidez orçamentária.<sup>24</sup>

De fato, atualmente apenas cerca de 20% dos recursos arrecadados, que não decorrentes de emissão e rolagem da dívida, têm destinação livre. Dos demais, 65% estão vinculados a fins específicos, como, por exemplo, seguridade social e educação, e o restante 15% envolve as transferências constitucionais e legais a estados e municípios. Caso não houvesse a desvinculação de recursos da União (DRU),<sup>25</sup> os recursos livres seriam menores ainda. O gráfico seguinte apresenta a evolução nos últimos anos na composição das receitas.



<sup>24</sup> Raul Velloso, no artigo *Gasto Rígido e Excessivo Requer Orçamento Flexível*, publicado no jornal **Valor Econômico** em 06/05/13, alerta que “não adianta impor um orçamento com limites ampliados ao Executivo, nem serem proibidas reestimativas de receitas. Na raiz do problema está o excesso de rigidez do orçamento, que é basicamente “obrigatório” [...] Em suma, a questão não é mudar o jeito do orçamento, mas reduzir a obrigatoriedade dos gastos e o crescimento dos gastos correntes.”

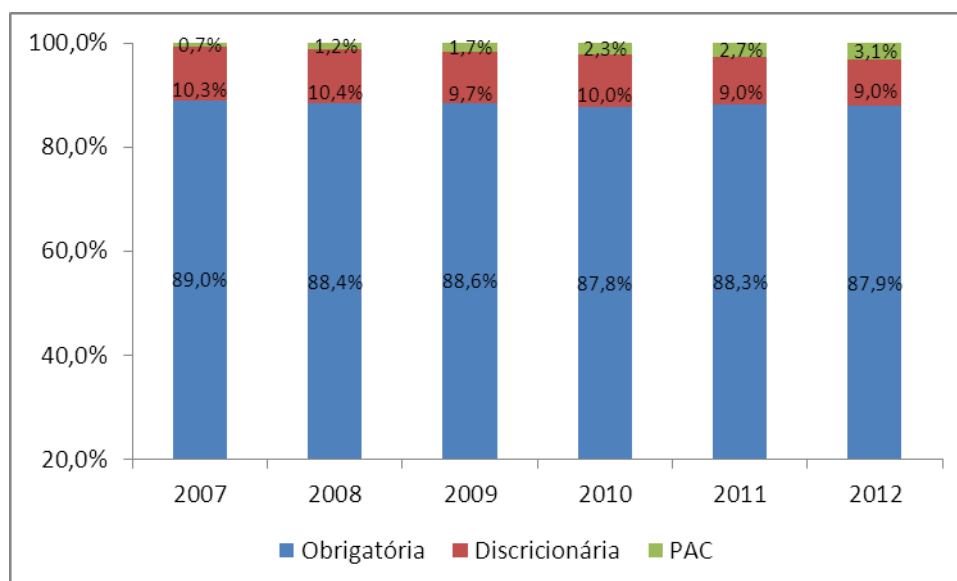
<sup>25</sup> A DRU está prevista no art. 76 do ADCT. Ela desvincula 20% da receita de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico até 31 de dezembro de 2015.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Do lado da despesa primária, aquelas obrigatórias representam, em média, 88% do orçamento, e dos 12% restantes, o PAC já responde por ¼, conforme gráfico seguinte. No contingente de despesas discricionárias, excluídas o PAC, incluem-se os investimentos, inclusive boa parte das emendas parlamentares, o custeio da máquina pública e outros gastos relevantes tais como o funcionamento das universidades e das escolas federais, as bolsas estudantis, a aquisição de livro didático, a aquisição de medicamentos, a atenção básica à saúde e a prevenção e o controle de doenças. Acresce que os gastos da saúde, embora classificados como discricionários, são de fato obrigatórios, tendo em vista a necessidade de cumprimento do disposto na Emenda Constitucional nº 29. Ou seja, em 2012 a margem efetiva de manejo do orçamento foi de fato inferior a 9% do total das despesas primárias.



Não obstante a excessiva vinculação, o orçamento se mostra a cada ano mais irrealista, o que pode ser observado confrontando receitas previstas e realizadas e, de outro lado, o crescimento quase que ininterrupto



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

dos restos a pagar. Até 2008, de maneira geral, o montante agregado das receitas realizadas era bastante superior ao estimado no projeto de LOA e na LOA, conforme Tabela constante do Anexo I. Ainda assim, a inscrição de RAP crescia ano após ano, evidenciando que outros gastos só eram reconhecidos no momento da execução e rivalizavam com a programação aprovada durante a elaboração da LOA.

Mais recentemente, as receitas realizadas não têm alcançado sequer o estimado no projeto de LOA, o que é resultado da combinação dos seguintes fatores: a) menor prudência nas estimativas pelo Poder Executivo, por meio da inclusão de volumosas receitas extraordinárias; b) desonerações tributárias em expansão como estratégia de enfrentamento da crise econômica; e c) frustração do crescimento econômico.

Os restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício.<sup>26</sup> Justificar-se-iam pela dinâmica própria das despesas públicas, que por vezes impede que todo o processo de contratação, execução e pagamento aconteça dentro do calendário fiscal. Entretanto, conforme apresentado na Tabela seguinte, a inscrição de RAP referente a despesas empenhadas e não pagas do ano imediatamente anterior cresce de forma contínua, notadamente nos investimentos. Como parte destas despesas não são pagas no ano de inscrição, os RAP acumulados se tornam ainda maiores.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Ver art. 36 da Lei 4.320/64.

<sup>27</sup> Em 2013, somando-se as reinscrições, os restos a pagar ultrapassam R\$ 175 bilhões.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

#### INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR, 2004-2013<sup>(1)</sup>

(R\$ milhões)

Grupo de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pessoal	506	1.037	801	989	1.806	3.384	1.709	765	952	770
Juros	2.236	200	993	121	259	51	646	430	86	1.004
Outras Despesas Correntes	10.877	8.838	16.913	17.612	20.718	39.248	42.996	36.416	46.850	46.154
Investimentos	4.160	5.764	11.441	13.045	25.406	27.270	31.889	31.852	31.777	45.113
Inversões Financeiras	8.152	2.991	3.250	6.993	3.848	4.002	7.596	6.870	8.749	16.632
Amortizações	4.407	1.090	1.257	395	269	272	233	758	411	1.634
Total	30.337	19.919	34.656	39.154	52.307	74.227	85.071	77.091	88.825	111.307

Fonte: Siafi. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Corresponde ao valor empenhado não pago no exercício anterior. Desconsidera reinscrições.

O crescimento do RAP gera um orçamento paralelo que, em termos financeiros, equivale ao crescimento da dívida flutuante. As autorizações definidas na LOA já nascem concorrendo com despesas de exercícios anteriores que não foram pagas a seu tempo. Qualquer tentativa de tornar o orçamento mais realista exige uma solução prévia para o estoque de RAP.

Também contribui para a relativamente baixa execução das despesas discricionárias a inclusão no projeto de LOA de despesas para além do resultado primário que se espera obter. Desde que foi criada a possibilidade de abatimento do Projeto Piloto de Investimentos,<sup>28</sup> depois estendida para o PAC, a LOA contempla despesas incompatíveis com o atingimento da meta cheia de resultado primário. Como resultado, caso seja necessário demonstrar o real comprometimento com a meta anunciada, no primeiro momento da execução a LOA precisa ser contingenciada, mesmo que não haja alteração em receitas ou despesas obrigatórias. Em virtude de as despesas do PAC serem consideradas prioritárias, estes gastos são preservados do contingenciamento em detrimento de alocações decididas pelo Congresso, por meio das emendas parlamentares.

<sup>28</sup> O Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi lançado em 2005, com o objetivo principal de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público, segundo o Governo “através do rigoroso processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira”.





---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Finalmente, cabe atentar que algumas despesas obrigatórias tendem a ampliar seu espaço na LOA. As despesas previdenciárias, por exemplo, crescem ininterruptamente e em 2013 consumirão 7,3% do PIB e devem chegar a 12,6% do PIB em 2050.<sup>29</sup> Despesas com educação superior e justiça também devem ganhar participação em virtude da expansão do atendimento.

### **III.2 Consequências para o Equilíbrio Fiscal**

As LDO reservam recursos equivalentes a 1% da receita corrente líquida (RCL) para o atendimento de emendas parlamentares. Caso o orçamento estivesse bem estimado e não houvesse um passivo de anos anteriores a serem pagos, a execução obrigatória das emendas dentro desse valor não traria maiores problemas.

Ocorre que, além de passivos e de outras despesas não previstas adequadamente, as receitas têm sido superestimadas, tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, como visto anteriormente. Mais ainda, no caso do Legislativo, amparado na possibilidade constitucional de correção de erro ou omissão, a revisão da receita tem sido alternativa para o aumento do montante de emendas aprovadas que de há muito extrapolam a reserva de 1% da RCL.

Percebe-se grande resistência dos parlamentares em cortarem despesas previstas no projeto de LOA para promoverem novas alocações. Em um contexto de receitas e despesas bem estimadas, seria essa a alternativa para minimizar o volume de despesas contingenciadas. Ressalve-se que o aumento do volume de emendas se deveu também à necessidade de prover gastos por vezes obrigatórios insuficientemente dotados na proposta, como tem sido de forma reiterada o caso da desoneração das exportações (Lei Kandir). Ignorando-se a faculdade de cortar despesas, o custo fiscal das emendas tende a ser crescente.

---

<sup>29</sup> Ver projeções atuariais constantes do Anexo IV.5 do PLDO 2014.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A Tabela seguinte apresenta a execução de emendas parlamentares nos últimos exercícios.<sup>30</sup> Observa-se que, entre 2009 e 2011, o nível médio de execução das emendas individuais situou-se em torno de 27% do montante aprovado (das emendas que tiveram execução), o que evidencia o baixo nível de execução dessas programações que consomem, em média, cerca de 40% da reserva de contingência.

<b>Execução Orçamentária de Emendas</b>												
(Participação na Receita Corrente Líquida)												
R\$ milhões												
Tipo de Emenda	2009				2010				2011			
	Autorizado <sup>2</sup>	Pago <sup>3</sup>	% Pago	% RCL	Autorizado <sup>2</sup>	Pago	% Pago	% RCL	Autorizado <sup>2</sup>	Pago	% Pago	% RCL
<b>Individual</b>	<b>6.261,7</b>	<b>1.389,8</b>	<b>22,2%</b>	<b>0,307%</b>	<b>7.706,9</b>	<b>1.966,0</b>	<b>25,5%</b>	<b>0,415%</b>	<b>6.763,5</b>	<b>2.176,0</b>	<b>32,2%</b>	<b>0,399%</b>
Exclusiva <sup>1</sup>	6.048,2	1.315,1	21,7%		7.377,2	1.850,4	25,1%		6.402,5	2.050,6	32,0%	
Não Exclusiva <sup>1</sup>	213,5	74,7	35,0%		329,7	115,6	35,0%		361,0	125,4	34,7%	
<b>Coletiva</b>	<b>11.214,2</b>	<b>2.030,7</b>	<b>18,1%</b>	<b>0,449%</b>	<b>12.254,1</b>	<b>2.536,5</b>	<b>20,7%</b>	<b>0,535%</b>	<b>10.406,9</b>	<b>1.374,5</b>	<b>13,2%</b>	<b>0,252%</b>
Exclusiva <sup>1</sup>	4.514,0	958,0	21,2%		7.945,7	1.029,0	13,0%		7.973,4	602,8	7,6%	
Não Exclusiva <sup>1</sup>	3.350,1	1.072,7	32,0%		4.308,4	1.507,5	35,0%		2.433,5	771,7	31,7%	
<b>Total</b>	<b>17.475,9</b>	<b>3.420,5</b>	<b>19,6%</b>	<b>0,756%</b>	<b>19.961,0</b>	<b>4.502,5</b>	<b>22,6%</b>	<b>0,950%</b>	<b>17.170,4</b>	<b>3.550,5</b>	<b>20,7%</b>	<b>0,650%</b>
<small>1 Emenda Exclusiva: PL = 0 e emendas do mesmo grupo de autor; Não Exclusiva: grupo de autores diferentes e/ou PL &gt; 0            2 Autorizado: considera Lei (+ ou -) créditos(-) vetos das programações de emendas objeto de execução, não correspondente o valor total aprovado pelo CN.            3 Pago: considera o pago no exercício e no ano seguinte para as programações decorrentes de emendas. Para emenda não exclusiva, o valor pago para cada autor foi estimado.</small>												
<b>Memorandum:</b>												
Receita Corrente Líquida (RCL)	452.719,0		437.200,3		473.886,1		499.866,6		545.890,2		558.706,4	

O grande motivo de descontentamento dos parlamentares recai nesse baixo percentual de execução financeira, ou seja, o não pagamento das emendas. Uma vez que essas despesas não gozam de prioridade junto aos ministérios, tendem a ser o alvo preferencial, junto com outros investimentos não protegidos, do controle financeiro exercido na “boca do caixa”.

<sup>30</sup> Em virtude de não haver uma marcação específica para a programação objeto de emendas, os valores pagos para as dotações que não são exclusivas foram estimados com base em média ponderada da execução das emendas exclusivas.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

O total das emendas aprovadas, individuais e coletivas, extrapola a reserva de 1% da RCL, o que contribui para a discricionariedade na escolha das emendas “vencedoras” no processo. A execução financeira da totalidade das emendas é de aproximadamente 20% do total orçado, ou 0,8% da RCL. Este percentual não é muito distante da reserva de 1% da RCL, o que sugere que sua execução não traz óbices significativos ao manejo da política econômica.

Disso decorre que é imperativo que se limite o montante destinado às emendas de execução obrigatória. A utilização de parcela de 0,4% da RCL no custeio de emendas individuais seria neutra do ponto de vista do equilíbrio fiscal, uma vez que a execução financeira delas tem se situado nesse patamar.

Desde que esteja em harmonia com as prioridades governamentais, reservar uma parcela de recursos para atender emendas parlamentares e conferir-lhe caráter de execução obrigatória é uma decisão política que envolve, sobretudo, a definição de seu valor e condicionalidades. Se as estimativas de receitas forem mais precisas, se na fixação das despesas forem observadas as prioridades e não ocorrerem omissões,<sup>31</sup> e se a meta de resultado primário for corretamente dimensionada, não há razão para deixar de conferir caráter preferencial para as emendas parlamentares, a exemplo do que já é feito com as despesas do PAC.

Esse é um ponto bastante sensível para a política econômica, principalmente em face dos recentes aumentos dos gastos públicos, das renúncias de receita decorrentes da atual política de subsídios e de desonerações fiscais, do baixo crescimento do PIB e do aumento dos juros. A reação do mercado, ao perceber um aumento das dificuldades de formação do superávit primário pelo governo brasileiro pode desencadear

---

<sup>31</sup> Além de considerar todas as despesas no projeto de LOA, seria adequada a previsão de reserva para pagamento de restos a pagar e para créditos adicionais.



“downgrades” sucessivos das agências de “rating”, trazendo ondas de efeitos indesejados para a sociedade brasileira.

### III.3 Aspectos Práticos da Execução Obrigatória de Programações

Alguns pesquisadores afirmam que a atribuição do caráter impositivo à execução da LOA significaria uma ruptura com a longa tradição do país em termos de direito financeiro, bem como implicaria em mudanças profundas nos processos e procedimentos da gestão das finanças públicas.<sup>32</sup>

Quando considerada a impositividade restrita apenas às emendas de iniciativa individual dos parlamentares, vale considerar o conjunto de críticas em relação ao seu papel, o que evidencia as ineficiências decorrentes de um viés qualitativo e de mérito.<sup>33</sup> São enormes, em muitos casos, as dificuldades para relacioná-las a políticas públicas da União, às prioridades e metas nos termos dos dispositivos constitucionais vigentes, bem como a obras e serviços estruturantes.<sup>34</sup> Em sua maioria, representam mais propostas de interesse localizado do que as prioridades da União, as quais não são, necessariamente, convergentes.<sup>35</sup> E como os recursos são escassos,

---

<sup>32</sup> Segundo Kanayama, “a inclusão do chamado orçamento impositivo traria profunda modificação na gestão das finanças públicas nacional, contradizendo, especialmente, a teoria do orçamento público tradicional e apresentando uma quebra nas tradições do Direito Financeiro”. (KANAYAMA, Rodrigo. *A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo*. Revista de Direito Público da Economia. Ano 7, n° 28, p. 127-144, out/dez 2009. Belo Horizonte.)

<sup>33</sup> O Ministro da Controladoria Geral da União (CGU), Jorge Hage, em entrevista ao jornal “**Congresso em Foco**” afirma: “Sou totalmente contrário à existência das emendas orçamentárias individuais. Primeiro, tais emendas pulverizam o dinheiro público em pequenas obras de interesse público menor. Em segundo, fazem com que o parlamentar federal exerça um papel de vereador, quando ele deveria estar preocupado com os grandes debates nacionais. E, finalmente, porque tem sido esse o principal caminho para os desvios de dinheiro público que verificamos”. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/jorge-hage-emenda-individual-tem-que-acabar/>.

<sup>34</sup> De 2007 a 2011, por exemplo, o programa mais atendido pelas emendas foi “Turismo Social no Brasil”. Em 2011, os Ministérios do Esporte e do Turismo receberam mais propostas de alocação de recursos por meio de emendas do que os Ministérios da Educação e da Saúde.

<sup>35</sup> Roberto Macedo, no artigo *Porcas Emendas Parlamentares*, publicado no jornal **Estado de São Paulo** em 07/07/11, afirma: “No seu conjunto, tais emendas alcançam bilhões de reais e apresentam várias distorções, voltadas que são para interesses regionais, locais, paroquiais e pessoais, quando o nacional é o que compete à União [...] Na prática, seu objetivo é manter ou ampliar a popularidade do parlamentar na sua base eleitoral”.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

sua execução pode comprometer ou inviabilizar projetos e obras de maior importância para a sociedade brasileira.<sup>36</sup>

Em 1999, Sanches<sup>37</sup> já chamava a atenção para algumas dificuldades de se exigir que o Poder Executivo implementasse todas as programações incluídas nas LOAs. Entre essas, destacavam-se a ausência de apresentação de projetos pelos beneficiários das transferências; as dificuldades de cumprimento das exigências de contrapartida; a existência de projetos com necessidades de alocações plurianuais. Além disso, acrescentava a possibilidade de erro no dimensionamento da demanda por serviços ou obras públicas (por exemplo, empréstimos, vacinações e projetos culturais), o que seria característico das programações em que o beneficiário é particularizado.

Outras dificuldades de ordem prática relacionadas com a implementação do orçamento impositivo têm a ver com impedimentos ou contingências, de ordem técnica ou legal, que sugiram o cancelamento ou a suspensão da realização de determinada ação. Seriam exemplos disso questionamentos na fase de licitação, questões ambientais, dificuldades operacionais e inadimplência ou falta de prestação de contas do conveniente. Assim, a obrigatoriedade de execução da programação poderia redundar num processo altamente burocratizado, no qual o Poder Executivo precisaria justificar perante o Poder Legislativo a paralisação ou o adiamento de inúmeros projetos. O Poder Legislativo, por sua vez, ao analisar as justificativas apresentadas no intuito de aceitá-las ou não, precisaria estar capacitado para discutir detalhes de execução dos projetos.

---

<sup>36</sup> Ronaldo Lago afirma que “o orçamento público deve ser impositivo e ter por finalidade primeira a promoção do bem-comum e não, simplesmente, servir a interesses político-partidários” (LAGO, Ronaldo. *Orçamento Público e a Função de Controle do Parlamento*. A Revista JC, 2006, disponível em <http://www.apublica.com.br/projetos/editorajc/revistaJC/artigos-selecionado.php?menu= revistaJC&id= 1>.

<sup>37</sup> SANCHES, Osvaldo. *Orçamentos Mandatórios ???*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo220.pdf>. 1999



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Acresce à lista de complicadores com relação à implementação do orçamento impositivo o estoque acumulado de restos a pagar. Uma parte desses RAP refere-se a programações originárias de emendas parlamentares, que foram objeto de “liquidação forçada”<sup>38</sup> para possibilitar a sua inscrição. Assim, teríamos em determinado exercício a execução de programações originárias de emendas aprovadas em exercícios diversos, tanto do ano em curso quanto de anos pretéritos. Como se daria a convivência de programações atuais, de caráter obrigatório, com aquelas de exercícios passados, de caráter autorizativo, sabendo-se que ambas disputariam o mesmo recurso financeiro do Tesouro?

A respeito das programações que possuem cronograma de execução plurianual, como parte das advindas de emendas individuais, sua realização exige a inscrição em restos a pagar dos empenhos não pagos. Ou seja, nesses casos ocorre uma separação entre o exercício da autorização da despesa e o exercício em que ocorrerá o seu pagamento. Portanto, pode levar anos até que um projeto específico seja totalmente pago. Dessa forma, a verificação do cumprimento integral de regra de execução obrigatória teria que aguardar a finalização da execução de cada projeto.

Um complicador decorrente dessa questão de temporalidade tem a ver com a responsabilização da autoridade que eventualmente não tenha dado curso à execução da programação obrigatória. Mudanças de Governo ocorrem com periodicidade regular. Seria necessário atrelar os pagamentos efetuados ao cronograma de execução financeira de cada projeto, para identificar as situações em que não foram efetuados pagamentos que estavam previstos. Entretanto, diversas são as situações em que o cronograma de execução de uma obra é alterado, justificadamente.

---

<sup>38</sup> O termo “liquidação forçada” refere-se a “procedimento adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional de promover, ao final do exercício, quando do fechamento da execução orçamentária do ano, a “liquidação automática”, no SIAFI, de empenhos da despesa não liquidados [...] engrossando, artificialmente, os “restos a pagar não processados.” (SANCHES, Osvaldo. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*).



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Novamente, pretender fazer esse monitoramento detalhado exigiria uma estrutura incompatível com as funções do Poder Legislativo.

Adicionalmente, o controle da execução de tais programações exigiria sua adequada identificação e marcação na LOA e no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal. Ocorre que uma programação pode ser objeto de várias emendas que lhe adicionam valor. Muitas vezes, as programações são genéricas, sendo que o município favorecido somente é conhecido durante a execução, com o convênio ou congêneres. Existiria também o problema da gestão política da liberação de verbas no caso de parlamentares não reeleitos, ou também de parlamentares que recém ingressaram na Legislatura e que não apresentaram emendas.

Disso tudo se constata a complexidade do tema orçamento impositivo em quaisquer de suas formas, e a necessidade de se prever regulamentação de suas disposições, seja em lei complementar ou na LDO. Adicionalmente, uma vez que as propostas em pauta tratam de alterar dispositivos constitucionais, recomenda-se que sejam detidamente avaliados naquilo que possam influir em mudança de comportamento, processos e atitudes nos estados e municípios. É conveniente lembrar-se, nesse sentido, das dificuldades de realização dessa tarefa, uma vez que nem mesmo um padrão da realidade processual orçamentária de estados e municípios é adequadamente conhecido.<sup>39</sup>

#### **IV. UM PROPOSTA ALTERNATIVA**

Como visto na subseção III.1, o Poder Executivo sujeita-se a uma excessiva rigidez na gestão das finanças públicas, por conta do volume de receitas vinculadas e de despesas obrigatórias. A introdução do caráter impositivo a toda a programação orçamentária agravaria esse quadro, pondo

---

<sup>39</sup> Ademais, há que serem considerados os efeitos diretos e indiretos nos gastos públicos desses entes federativos.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

em risco o objetivo maior da gestão financeira de cumprir a meta de resultado fiscal determinada pela LDO.

Na subseção III.2 vimos que, se a impositividade restringir-se a um subconjunto de programações já existentes, e tiver como referência um montante que não extrapole excessivamente o valor médio gasto em anos anteriores, o constrangimento adicional causado à gestão financeira pública seria aceitável. Assim, seria preservada a convivência entre o orçamento impositivo e os princípios da gestão fiscal responsável, prevenindo-se riscos e conflitos.

Além de adequar a impositividade às restrições do equilíbrio fiscal, existem fatores de ordem prática de difícil superação que obstaculizam a introdução do caráter impositivo à execução de projetos, conforme visto na subseção III.3 desta Nota (ver Anexo II, sobre a impositividade no orçamento norte americano). A principal delas seria a criação de uma enorme burocracia, em ambos os poderes Executivo e Legislativo, no preparo e na avaliação do mérito das solicitações de cancelamento ou postergação da execução de programações. Acresce que a observância do cumprimento da exigência de execução obrigatória de cada programação oriunda de emenda parlamentar somente seria possível depois de finalizada a execução da obra, de acordo com o seu cronograma de execução, o que pode levar anos e gerar discussões inconclusivas sobre a responsabilização de diferentes autoridades envolvidas.

#### **IV.1 A Proposta do Dispêndio Mínimo**

Consideradas todas essas questões, vislumbra-se uma alternativa, com a vantagem de permitir fácil monitoramento pelo Poder Legislativo. Ao invés de se considerar obrigatória a execução de cada emenda aprovada, dentro de certas condições, que seja considerado como obrigatório o dispêndio total, pelo Poder Executivo, de um montante mínimo anual com o conjunto das iniciativas parlamentares no exercício do mandato.





---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Da forma como delineada a proposta, o Poder Executivo cumpriria a obrigatoriedade, a cada exercício financeiro, ao executar financeiramente programações que tivessem origem parlamentar, independentemente do ano em que tenham sido aprovadas. Ou seja, o dispêndio obrigatório corresponderia ao pagamento efetivo de despesas referentes a programações aprovadas na LOA do exercício, bem como de despesas de exercícios anteriores inscritas em restos a pagar.

Quanto à definição do montante do dispêndio obrigatório, adotar-se-ia como referencial prático o valor médio pago nos últimos exercícios financeiros em programações originárias de emendas individuais, e como referencial teórico a reserva orçamentária comumente exigida pelas LDOs para o atendimento das emendas individuais. Conforme visto na seção III.2 desta Nota, o primeiro valor situa-se ao redor de 0,4% da Receita Corrente Líquida, enquanto o segundo valor está consagrado há anos como sendo correspondente a 1% da RCL. Do ponto de vista técnico, qualquer percentual intermediário adotado entre esses dois referenciais seria plausível, tendo em vista o equilíbrio entre o atendimento ao pleito parlamentar e as necessidades da gestão das finanças públicas.

Findo o exercício financeiro, o Poder Executivo disporia de 90 dias para demonstrar, perante a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, o cumprimento da obrigatoriedade relativa ao exercício financeiro anterior. O eventual descumprimento da obrigação, se não justificável, ensejaria crime de responsabilidade do Presidente da República.

Além da simplicidade, outro atributo da proposta é assegurar, no médio e longo prazos, a equanimidade no atendimento aos pleitos parlamentares. Admitindo que as emendas individuais aprovadas espelhem a representatividade das bancada governista e de oposição, dos partidos políticos e das bancadas estaduais, fica assegurado ao longo dos anos o



equilíbrio no atendimento às diversas forças políticas que compõem o Parlamento.

#### **IV.2 A Compatibilidade com as Prioridades do Governo**

Caso adotado o orçamento impositivo para as emendas, deverão ser estabelecidas premissas e salvaguardas que garantam que o conjunto dessas iniciativas esteja articulado com as políticas públicas existentes, calcadas em critérios gerais de acordo com a área temática. Os programas governamentais e, em âmbito mais restrito, as ações contempladas na LOA, são prioridades que resultam do cotejo entre as necessidades observadas e os recursos estimados.

As emendas individuais atendem demandas observadas pelos parlamentares junto às suas bases eleitorais. Constituem, portanto, prioridades autênticas porque respondem a necessidades constatadas junto à população. Caberia, entretanto, averiguar se as prioridades verificadas junto aos cidadãos de uma determinada localidade se coadunam com as prioridades mais abrangentes, estabelecidas no processo de planejamento nacional e setorial.

A demanda por obrigatoriedade na execução das emendas individuais é motivada justamente pela harmonização das necessidades locais com a existência de programa de governo de âmbito nacional planejado para atendê-las. O Governo Federal, com base em seu processo de planejamento, identifica a existência de necessidades que devem ser atendidas. Para tanto cria e aloca recursos em programas que faz constar do projeto de LOA. O parlamentar identifica e traz para inclusão na LOA demandas que são pertinentes a esses programas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Segundo Rodrigo Kanayama “as propostas de emendas constitucionais que apresentam o orçamento impositivo [...] vêm num momento em que se protesta por um melhor uso dos recursos públicos, além de uma maior efetividade do orçamento”. (KANAYAMA, Rodrigo. *A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo*. Revista de Direito Público da Economia, Ano 7, nº 28, p. 127-144, out/dez 2009. Belo Horizonte.)



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

A proposta de tornar obrigatória a execução financeira de montante que compreenda programações oriundas de emenda individuais, compatíveis com as prioridades definidas na LDO, requer uma atenção especial ao seu Anexo de Metas e Prioridades (AMP).<sup>41</sup> Para que tenha funcionalidade e efetividade, as prioridades definidas pelo Congresso Nacional na LDO devem ter execução obrigatória na LOA.<sup>42</sup> Caso contrário, a LDO não tem como cumprir o seu papel de elo fundamental para o sistema de planejamento e orçamento preconizado na Carta Magna.

Não poderíamos ressaltar mais a necessidade de que as emendas que comporão a programação de execução obrigatória atendam a critérios de um planejamento mais abrangente, e consumam recursos previamente reservados para a sua finalidade. A emenda do parlamentar para que o recurso seja alocado em uma localidade específica significaria assim uma indicação de prioridade, não sendo mais merecedora das críticas mencionadas na seção III.3 desta Nota.

Enfim, para tornar viável a obrigatoriedade de execução financeira de montante relativo às ações incluídas na LOA por meio de emendas, um dos aspectos que devem ser aperfeiçoados no processo de sua apresentação é que as mesmas sejam submetidas a critérios, programas ou iniciativas prioritários, definidos *a priori* na LDO, ou mesmo no parecer preliminar sobre o projeto de LOA. A medida aproximaria as emendas individuais das políticas públicas nacionais, articulando-se as ações locais com os objetivos estruturantes do Governo.

---

<sup>41</sup> As prioridades e metas do Sistema de Planejamento e Orçamento devem ser definidas na LDO por exigência constitucional (art. 165, §2º). Devem ser compatíveis com o PPA e executadas na LOA a que a LDO se referir. Além disso, conjugando-se o art. 165, §§ 2º, 4º e 7º, com o inciso I do art. 74, as metas do PPA, da LDO e da LOA devem ser avaliadas num contexto sistêmico e integrado.

<sup>42</sup> Otávio Medeiros e José Pederiva entendem que a definição de prioridades, por meio da LDO, é uma forma de o Poder Legislativo tentar aplicar o orçamento impositivo, ao diminuir o grau de discricionariedade na programação e na execução orçamentária. (MEDEIROS, Otávio. e PEDERIVA, José. *Análise Estatística da Relevância das Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias*. Revista Unieuro de Contabilidade, Brasília, v.1, n.1, set. 2008, p.8-11.)



## V. A PEC 565/06

Nesta seção vamos centrar a análise nas alterações propostas pela PEC 565/06 (que altera os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal, acresce o art. 165-A, e traz outros dispositivos). A seguir apresentamos a redação proposta pela PEC 565/06 e discutimos cada um dos tópicos abordados.

➤ **“Art. 57. ....**

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

A intenção da PEC é evitar a ocorrência de atrasos por parte do Congresso Nacional na aprovação das leis orçamentárias anuais. De fato, em alguns exercícios financeiros a lei orçamentária tem sido aprovada após o início do mesmo.<sup>43</sup> A PEC 330/09 também traz a mesma proposição, mas ao contrário da PEC 565/06, não suprime a regra atualmente em vigor de que somente poderá haver interrupção da sessão legislativa caso o projeto de LDO tenha sido aprovado.

O problema clássico com a redação proposta nas PECs 565/06 e 330/09, e que não foi por elas sanado, refere-se ao encerramento da quarta sessão legislativa de cada legislatura. Não há como impedir o encerramento da quarta sessão legislativa se a própria Constituição estabelece a duração da legislatura em quatro anos.<sup>44</sup> Seria inadmissível uma legislatura continuar a funcionar, mesmo que apenas para tratar da votação da lei orçamentária, no período correspondente a uma nova legislatura. Valeria a pena ter uma regra constitucional cuja aplicabilidade se daria somente em relação às três primeiras sessões legislativas? Caberia algum tipo de sanção para a inobservância da regra pretendida?

---

<sup>43</sup> Como exemplo, a LOA 2013 somente foi aprovada no dia 4 de abril de 2013.

<sup>44</sup> Art. 44. ....

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Na verdade, já consta da própria Constituição Federal dispositivo que permite a extensão da sessão legislativa para além da data estipulada para o seu encerramento.<sup>45</sup> O art. 57 da CF permite que o Congresso Nacional seja convocado extraordinariamente em caso de urgência ou interesse público relevante. Assim, havendo necessidade, uma pequena extensão poderia ser suficiente para permitir a aprovação do projeto de LOA, mormente nas situações em que a peça já tenha sido, ou esteja em vias de ser aprovada pela Comissão Mista de Orçamento, superadas as discussões políticas.

Ademais, existe outro dispositivo que impede a paralização completa das atividades do Governo Federal que poderia advir da não aprovação do projeto de LOA. Tem constado regularmente nas LDOs regra que disciplina a execução antecipada e provisória da LOA. Desde a introdução da LDO em fins dos anos 1980, diversas tentativas de regulamentação diferentes da execução antecipada foram testadas. De alguns anos para cá, tem prevalecido uma regra que combina flexibilidade e rigidez nas doses necessárias, de modo a evitar a paralização da administração pública sem ser permissiva demais a ponto de que a sociedade nem perceba a falta de uma lei orçamentária aprovada.

Entendemos que a execução antecipada e provisória deveria ter um comando genérico na Constituição, um disciplinamento geral na lei

---

<sup>45</sup> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente- Presidente da República;

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

complementar de finanças públicas, ambas remetendo à LDO a definição, em cada ano, de como a regra geral seria operacionalizada.

- **“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.”**

A redação proposta pretende que a programação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e não mais o de investimentos das empresas estatais, promova a diminuição das desigualdades inter-regionais e seja regionalizada por Estado e Distrito Federal, no mínimo. A proposta tem o mérito de substituir, na questão da diminuição de desigualdades territoriais, o orçamento de investimentos das empresas estatais pelo orçamento da seguridade social, mais apropriado a essa finalidade. Cabe ressaltar, nesse sentido, que algumas programações mais relevantes para os Estados têm sido apresentadas com esse desdobramento nos projetos de LOA. Ao obrigar que todas as programações fiscais e da seguridade social, até mesmo as que serão aplicadas diretamente pela União, sejam apresentadas por Estado beneficiário, a redação pretendida, além de impertinente, geraria um excesso de detalhamento na programação da LOA.

Mais relevante seria o Congresso Nacional ter acesso, e debater os critérios e as fórmulas de alocação interregional a serem utilizados pelo Poder Executivo na execução dos orçamentos anuais. Por ocasião da apreciação dos projetos de PPA, poderiam estar explícitos os critérios de alocação regional de cada programa, para que o Congresso pudesse debater de forma qualificada e eventualmente sugerir alguma modificação. Da mesma forma, por ocasião da apreciação dos projetos de LOA, deveriam estar explícitos os critérios de alocação de cada ação, também permitindo ao Congresso o debate e as alterações que julgar pertinentes.



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

- **“Art. 165. ....**  
**§ 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.”**

A redação proposta suprime a fixação de prazos por lei complementar, tendo em vista que os mesmos passariam a constar no art. 166 da CF, cuja redação proposta estabelece novos prazos para submissão e tramitação dos instrumentos de planejamento e orçamento.

- **“Art. 165. ....**  
**§ 10. A lei orçamentária anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento. (NR)”**

Redação similar à proposta para esse novo inciso tem sido repetidamente incluída nas LDOs do Governo Federal.<sup>46</sup> Por tratar de aspecto específico, tal normativo estaria mais bem colocado na lei complementar de finanças públicas, suplementado por regramento anual mais detalhado nas LDOs. Na ausência desta, a norma poderia ser incluída no ADCT, com validade temporária enquanto não houver aprovação da referida lei complementar.

- **“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.**  
**§ 1º (Revogado).**  
**§ 2º (Revogado).”**

A redação propõe que a tramitação dos instrumentos de planejamento e orçamento nas duas Casas do Congresso Nacional passe a ocorrer separadamente, e não de forma conjunta como ocorre hoje. A

---

<sup>46</sup> Ver, por exemplo, o art. 19 da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO 2013).



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

proposta adota procedimento utilizado nos EUA, país no qual o projeto de lei orçamentária tramita separadamente em cada Casa do Congresso. Em virtude dessa separação, o processo americano é conhecido por sua extrema complexidade, com uma vasta extensão de instâncias intervenientes e vários procedimentos de reconciliação, tanto das estimativas de receitas quanto das despesas.

Dentre os países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerados desenvolvidos e industrializados, a minoria dos países mantém poderes de apreciação iguais para as Câmaras baixa e alta.<sup>47</sup> Outros países bicamerais prefeririam caminhar no sentido de simplificar o processo de tramitação legislativa das proposições orçamentárias. A maioria dos países membros da OCDE reserva à Câmara baixa, com diferentes arranjos, um papel de maior relevância na apreciação das propostas orçamentárias. Nesses países, cabe à Câmara alta apenas um papel de revisora das modificações introduzidas pela Câmara baixa, mas mesmo assim as suas decisões podem ser posteriormente anuladas pela Câmara baixa.<sup>48</sup> Outros países membros da OCDE, apesar de terem legislaturas bicamerais, foram ao extremo de adotar a tramitação unicameral para assuntos orçamentários, ou seja, apenas a Câmara baixa desempenha a função de apreciar e aprovar o projeto de LOA.<sup>49</sup>

Não existem razões de ordem técnica que justifiquem a separação na tramitação dos instrumentos de planejamento e orçamento. Talvez o nosso modelo possa ser considerado excessivamente centralizado na Comissão Mista de Orçamento (CMO), com pouca participação efetiva das comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado. Uma

---

<sup>47</sup> Além dos Estados Unidos, Austrália, Canada, Itália e Suíça seguem essa linha.

<sup>48</sup> Alemanha, Espanha, França, Holanda, Japão e Polônia. Na França, a Câmara baixa examina a proposta primeiro, e após processo de conciliação feito por comissão mista pode anular decisões da Câmara alta. Na Holanda a Câmara alta apenas aprova ou rejeita o Orçamento aprovado pela Câmara baixa.

<sup>49</sup> Áustria, Bélgica, Irlanda, México, Noruega, Reino Unido e República Tcheca. Na Noruega, assuntos orçamentários são decididos em sessões plenárias unicamerais.





---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

alternativa, que não requer alteração constitucional, seria passar a apreciação e votação setorial do projeto de lei orçamentária para as comissões temáticas (com algum mecanismo de conciliação entre as comissões das duas Casas), restando para a CMO as funções de sistematização da tramitação e coordenação macro fiscal.

➤ **“Art. 166. ....**

**§ 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)”**

A redação proposta objetiva antecipar as datas de encaminhamento pelo Poder Executivo dos projetos de LDO e LOA, ficando assim o Congresso com mais prazo para apreciar essas proposições. Ao fazermos uma comparação internacional, percebemos que o atual prazo de sete meses (três da LDO e quatro da LOA) que o Congresso dispõe para deliberar sobre a legislação orçamentária só é inferior aos oito meses de que dispõe o Congresso norte americano. Mesmo se considerados apenas os quatro meses para apreciação da LOA, o prazo concedido ao Congresso continuaria acima do padrão internacional, e superior ao prazo mínimo de três meses recomendado por organismos internacionais que acompanham o assunto.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Passados 25 anos da implementação do atual modelo de planejamento e orçamento, cabe destacar que quanto a prazos resta uma dificuldade, de difícil solução, relativa ao encaminhamento do projeto de PPA, que ocorre após o encaminhamento do projeto de LDO, subvertendo para o primeiro exercício financeiro do mandato a hierarquia que deveria existir entre esses dois instrumentos.

- ***“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.”***

A redação propõe a obrigatoriedade de execução por parte do Poder Executivo de todas as dotações incluídas na LOA, salvo aquelas objeto de solicitação de cancelamento aprovada pelo Congresso Nacional. A constitucionalidade dessa proposição foi discutida na subseção II.2 desta Nota. As dificuldades de ordem fiscal relacionadas à imposição de obrigatoriedade de execução da totalidade das dotações da LOA foi abordada nas subseções III.1 e III.2. As dificuldades de ordem prática quanto à execução obrigatória, bem como quanto à obtenção de aprovação parlamentar para que o Poder Executivo possa cancelar gastos autorizados na LOA, foram apresentadas na subseção III.3.

- ***“Art. 165-A. ....  
“§ 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.”***



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**§ 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.”**

Numa situação em que a totalidade das despesas orçadas fosse de execução obrigatória, o prazo de 120 dias proposto no §1º acima poderia ser considerado demasiadamente longo, pois mudanças abruptas nas condições econômicas podem requerer pronta intervenção das autoridades. Entretanto, considerando a obrigatoriedade de execução apenas das dotações oriundas de emendas individuais, oito meses nos parece tempo suficiente para uma avaliação da viabilidade de execução dessas dotações. A própria PEC 565/06 introduz no §2º acima cláusulas de escape, situações específicas em que o prazo deixaria de ser exigido (entretanto, a redação é permissiva ao incluir entre essas cláusulas quaisquer situações que afetem negativamente a arrecadação da receita).

Pairam ainda dúvidas quanto à eficácia da exigência de justificativa pormenorizada das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução das dotações. De acordo com a boa técnica legislativa, o comando constitucional deve mesmo ser genérico, mas não a ponto de ser permissivo. Assim, faz-se necessário comando para que haja um disciplinamento adicional sobre o assunto na lei complementar de finanças públicas, bem como normas mais detalhadas nas LDOs anuais.

Conforme o escopo proposto pelos parágrafos, mas supondo que a existência da CMO não seja revogada, visualiza-se uma alternativa para dar às solicitações de cancelamento ou contingenciamento a celeridade pretendida pelo §3º, que propõe o regime de urgência para a tramitação dessas solicitações. Sem perda da nova atribuição pretendida pelo Poder Legislativo, a validação das solicitações seria muito mais célere se as



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

mesmas fossem apreciadas e deliberadas em caráter conclusivo no âmbito da própria CMO, somente indo a Plenário se houvesse recurso aprovado por quórum qualificado.

Adicionalmente, consideramos necessário aumentar o prazo de trinta dias sugerido no §4º para considerar aprovada a solicitação sobre a qual não haja deliberação do Congresso Nacional. De qualquer forma, é preciso primeiro esclarecer se a contagem inicia-se a partir da leitura do recebimento da solicitação ou de outro momento. Caso tal mecanismo venha a ser aprovado, consideramos mais apropriado o prazo de 45 dias proposto pela **PEC 169/03**, tendo em vista o potencial de trabalho gerado em função da quantidade de solicitações e os possíveis pormenores envolvidos em cada uma delas.

- **“Art. 165-A. ....**  
**§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.”**

Consideramos que este parágrafo, ao impor sanção para o descumprimento da obrigatoriedade de execução, além de assegurar a eficácia dos novos dispositivos, reafirma a apenação por crime de responsabilidade em matéria orçamentária.<sup>50</sup>

- **“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.”**

Este parágrafo trata da inclusão ou não de receitas ainda pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional, mas cuja tramitação já

---

<sup>50</sup> Esse instituto é utilizado no art. 167, §1º, da Constituição, para investimentos plurianuais não constantes do PPA: “§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

tenha se iniciado (conhecidas como receitas condicionadas), nos projetos e nas leis orçamentárias. A inclusão deste dispositivo no texto constitucional representaria um excesso de detalhamento do mesmo. Dado tratar-se de regra de caráter permanente, se julgado meritório, o dispositivo deveria constar da lei complementar de finanças públicas. Ademais, a atribuição das LDOs de disporem sobre alterações na legislação tributária encontra-se expressamente prevista no art. 165, §2º, da Constituição. Assim, na ausência de dispositivo específico na lei complementar, a apropriação das receitas condicionadas tem sido disciplinada de forma exaustiva pelas LDOs desde 1989, constando da vigente LDO/2013 em seu art. 92.<sup>51</sup>

- ***“Art. 3º [da PEC] 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.”***

O artigo proposto estende aos Estados, Distrito Federal e Municípios a integralidade das alterações preconizadas no âmbito da PEC 565/06, bem como os demais dispositivos constitucionais constantes da seção “Dos Orçamentos”. Tal pretensão interfere demasiadamente na autonomia que os entes federados devem ter para organizar os seus próprios sistemas de planejamento e orçamento. Pior, poderia impor, contra a vontade desses entes, mudanças em processos que atualmente funcionam a

---

<sup>51</sup> “Art. 92. Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2013 e da respectiva Lei poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional.

§ 1º Se estimada a receita, na forma deste artigo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2013:

I - serão identificadas as proposições de alterações na legislação e especificada a variação esperada na receita, em decorrência de cada uma das propostas e seus dispositivos; e

II - será identificada a despesa condicionada à aprovação das respectivas alterações na legislação.

§ 2º Caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até sessenta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2013, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, as dotações à conta das referidas receitas serão canceladas, mediante decreto, nos trinta dias subsequentes, observados os critérios a seguir relacionados, para aplicação sequencial obrigatória e cancelamento linear, até ser completado o valor necessário para cada fonte de receita: ...”



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

conteúdo. Dessa forma, somos da opinião de que cada ente da Federação delibere voluntariamente se deseja ou não adotar o modelo de orçamento impositivo; em caso positivo, este poderia ser normatizado em suas próprias constituições ou leis orgânicas.

- ***“Art. 4º [da PEC] 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.”***

Entendemos que, ao exigir que as mudanças pretendidas sejam regulamentadas por lei complementar, o artigo enfraquece a efetiva implementação dos novos dispositivos. Cabe notar que, apesar das diversas tentativas, há 25 anos não se consegue entendimento suficiente para a aprovação de uma nova lei complementar de finanças públicas. O estabelecimento de um prazo de 120 dias para a sua aprovação, sem a previsão de qualquer sanção associada ao não cumprimento da regra, tende a tornar-se regra inócua. Portanto, seria preferível que os novos dispositivos pretendidos constassem do ADCT, com efetividade plena a partir da entrada em vigor da PEC e enquanto uma nova lei complementar não fosse aprovada.

- ***“Art. 5º [da PEC] Esta Emenda Constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.”***

O artigo proposto inova ao respeitar o ciclo orçamentário anual, cujo início formal dá-se com o encaminhamento ao Congresso, pelo Poder Executivo, do projeto de LDO, até o dia 15 de abril. Considerando que antes dessa data o Poder Executivo precisa de prazo para discutir e consolidar o projeto de LDO, pode-se concluir que o início prático do processo orçamentário anual dá-se ainda antes da data mencionada. Assim, apesar de poder resultar em *vacatio legis* considerável, o texto proposto mostra-se razoável em razão das profundas implicações que as alterações propostas acarretariam para a administração pública federal.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

- ***“Art. 6º [da PEC] Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 166 da Constituição Federal.”***

Tal artigo decorre da proposta, comentada acima, de alterar a forma de apreciação das propostas orçamentárias, cuja tramitação passaria de bicameral conjunta para bicameral separada, tornando-se desnecessária a existência de uma comissão mista de orçamento.

## **VI. AS DEMAIS PROPOSIÇÕES APENSADAS**

Nesta seção comentaremos cada uma das 15 PECs que se encontram apensadas à PEC 565/06. Para efeito de simplificação, reproduziremos de cada uma dessas PECs apenas a redação proposta com conteúdo de interesse do objeto desta Nota.

Uma parte das propostas apensadas à PEC 565/06 abrange somente as emendas parlamentares, outras são relacionadas à obrigatoriedade da execução de ações de determinadas áreas temáticas, como saúde, segurança e educação, e outras propõem tornar o orçamento inteiramente impositivo.

### **PEC 169/03 (apensada à PEC 565/06)**

- ***“Art. 165-A. A despesa autorizada na lei orçamentária anual é de execução obrigatória, em consonância com os programas e as metas estabelecidas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais.***

***§ 1º No caso de frustração da receita prevista ou impossibilidade de execução da despesa nas condições estabelecidas, o Poder Executivo encaminhará ao Legislativo proposta de alteração da lei orçamentária, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, evidenciando pormenorizadamente as razões dessa iniciativa.***

***§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o Legislativo terá 45 dias de prazo para apreciar e votar a matéria.”***



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Na mesma linha proposta pela PEC 565/06, com a diferença de que estabelece prazo de 45 dias ao invés de 30 para que o Legislativo aprecie e vote as propostas de alteração.

#### **PEC 385/05 (apensada à PEC 169/03)**

- ***“Art. 165-A. É obrigatória a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual, resultantes das emendas parlamentares individuais e coletivas, ressalvadas as anulações previamente aprovadas pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta.***

***§ 1º O Presidente da República poderá enviar projeto de lei ao Congresso Nacional solicitando autorização para anular ou contingenciar os créditos orçamentários de que trata o caput, observado o seguinte:***

***I – o projeto de lei, que tramitará em regime de urgência, poderá ser encaminhado ao Congresso Nacional até noventa dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhado de exposição dos motivos que impossibilitam a execução;***

***II – o projeto de lei poderá ser encaminhado ao Congresso Nacional a qualquer tempo na ocorrência dos casos previstos nos arts. 137, II e 148, I;***

***guerra e calamidade pública***

***III – não havendo deliberação do Congresso Nacional, dentro de trinta dias, a contar de seu recebimento, o projeto de lei será considerado aprovado.***

***§ 2º A inobservância do disposto no caput implica crime de responsabilidade.”***

Na mesma linha da PEC 565/06, com a diferença de que restringe a obrigatoriedade de execução a todas as emendas parlamentares. A ressalva constante do caput é dispensável. Em seu § 1º, estabelece uma espécie de crédito adicional prioritário, que tramitaria em regime de urgência, e encaminharia solicitação de cancelamento de dotações, até noventa dias antes do encerramento da sessão legislativa (posterior ao proposto na PEC 565/06). Se considerada a execução obrigatória apenas das emendas parlamentares, esse prazo deveria ser antecipado, e não postergado.





---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**PEC 465/05 (apensada à PEC 565/06)**

- ***“Art. Único. O inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT passa a vigorar com a seguinte redação:***

***“Art. 35. ....***

***§2º. ....***

***II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até nove meses e meio antes do término de encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;”***

Apenas altera a data limite para envio pelo Poder Executivo do projeto de LDO ao Congresso Nacional, antecipando-o em um mês. Entendemos que não há razões de ordem técnica que justifiquem a antecipação do referido prazo.

**PEC 46/07 (apensada à PEC 385/05)**

- ***“Art. 166. ....***

***§ 3º - A. As dotações orçamentárias que resultarem de emendas individuais não poderão ser objeto de contingenciamento.”***

Proíbe o contingenciamento das dotações resultantes de emendas parlamentares. Entendemos que seria mais justificável que a obrigatoriedade de execução seja vinculada a montante correspondente à programação prioritária oriunda de emendas do Congresso Nacional. Ademais, a simples proibição de contingenciar a dotação não significa que a mesma será executada, o que torna a determinação inócua se o objetivo for tornar o gasto obrigatório.

**PEC 96/07 (apensada à PEC 385/05)**

- ***“Art. 166. ....***

***§ 9º Os recursos incluídos na lei orçamentária anual em decorrência da aprovação das emendas de que trata o § 3º serão de execução obrigatória.”***

Na mesma linha da PEC 565/06, com a diferença de que restringe a obrigatoriedade de execução a todas as emendas parlamentares. Como já exposto, entendemos que seria mais justificável que a obrigatoriedade de



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

execução fosse vinculada a montante correspondente à programação prioritária oriunda de emendas do Congresso Nacional.

**PEC 281/08 (apensada à PEC 385/05)**

➤ **“Art.165.....**

**§ 9. As receitas previstas na Lei Orçamentária Anual para a realização da sua programação serão de execução obrigatória, vinculadas às despesas nela previstas, e deverão ter caráter participativo, impositivo e inclusivo, sob pena de caracterização de crime de responsabilidade.”**

Na mesma linha da PEC 565/06, com a diferença de que estabelece a obrigatoriedade de execução das receitas orçamentárias. Entendemos tratar-se de dispositivo de difícil consecução, tendo em vista que as receitas que constam da LOA são uma estimativa que, devido a diversos fatores, inclusive vários que fogem ao controle do Governo, podem ou não se realizar. Ademais, o princípio da anualidade tributária, que exigia a previsão orçamentária para sua exação, desde há muito foi substituído pelo princípio da anterioridade, pelo qual só podem ser cobrados os tributos aprovados no exercício anterior a sua imposição.

**PEC 321/09 (apensada à PEC 385/05)**

➤ **“Art. 166.....**

**§ 9º As emendas parlamentares de iniciativa individual incluídas nos orçamentos públicos são de execução obrigatória, não se lhes aplicando contingenciamento de dotações ou retenção de recursos.”**

Na mesma linha da PEC 565/06, com a diferença de que restringe a obrigatoriedade de execução às dotações com origem em emendas individuais de parlamentares. Entendemos ser justificável a obrigatoriedade de execução de montante correspondente à programação oriunda de emendas do Congresso Nacional, quando atrelada à programação prioritária definida anualmente pela LDO.



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**PEC 330/09 (apensada à PEC 565/06)**

- **“Art. 57. ....**  
**§ 2º-A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, nem encerrada sem a aprovação do projeto de lei orçamentária anual.**  
**Art. 165. ....**  
**§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a identificação de programações de execução obrigatória, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.**  
**Art. 166. ....**  
**§ 9º Lei complementar disciplinará a oposição de veto ao projeto de lei orçamentária anual.**  
**Art. 167. ....**  
**§ 3º 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, observado o disposto no art. 62.**  
**§ 3º-A O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação dos projetos de lei de créditos adicionais.**  
**Art. 35 do ADCT. ....**  
**§ 2º .....**  
**I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até 15 de março e devolvido para sanção até 10 de maio do primeiro exercício financeiro;**  
**II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até 31 de maio e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;**  
**III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até 31 de agosto e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”**

Assim como a PEC 565/06, esta PEC propõe a proibição de encerramento da sessão legislativa caso a LOA não tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional. Entendemos que não há como impedir o encerramento da quarta sessão legislativa, tendo em vista que a própria Constituição estabelece a duração da legislatura em quatro anos. Em linha com o que defendemos, a PEC propõe ainda que a LOA identifique as programações de execução obrigatória (entretanto, silencia sobre se essas prioridades seriam definidas na LDO).



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Adicionalmente, a PEC propõe novas datas para o encaminhamento e a aprovação do PPA, e para o encaminhamento da LDO. Pretende assim eliminar o problema da inversão de hierarquia da legislação entre o PPA e a LDO que ocorre em todo primeiro ano do mandato presidencial. A antecipação da apresentação do projeto de PPA para 15 de março do primeiro ano do mandato executivo somente seria factível caso houvesse uma simplificação no formato do PPA.

No art. 167, a redação do §9º é inovadora, estabelecendo que a oposição de veto ao projeto de LOA seria disciplinada em lei complementar. O §3º restringe as situações em que é admissível o uso de medidas provisórias para a abertura de crédito extraordinário, enquanto que o novo §3º atribui ao Presidente da República a possibilidade de solicitar urgência para apreciação dos projetos de lei de créditos adicionais. Este último parágrafo nos parece redundante, visto que já há previsão constitucional para urgências da Presidência.<sup>52</sup>

#### **PEC 20/11 (apensada à PEC 385/05)**

- **“Art.166.....**  
**§9º As programações orçamentárias com recursos destinados à saúde e à educação, incluídas ou acrescidas ao projeto de lei orçamentária anual por meio da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, serão executadas em sua totalidade, sob pena de crime de responsabilidade.”**

Na mesma linha da PEC 565/06, com a diferença de que restringe a obrigatoriedade de execução às dotações dos setores de saúde e educação que tiveram como origem emendas individuais de parlamentares. Apesar de reconhecer que as áreas de saúde e educação deveriam constituir prioridades permanentes, entendemos que seria mais justificável que a obrigatoriedade de execução fosse atrelada a montante correspondente à

---

<sup>52</sup> Art. 64, §1º “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.”



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

programação oriunda de emendas do Congresso Nacional, quando atrelada à programação prioritária definida anualmente pela LDO.

**PEC 145/12 (apensada à PEC 330/09)**

- **“Art. 57.....**  
**§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias nem encerrada sem a apreciação dos vetos à lei consecutória.”**

A PEC propõe a proibição de encerramento da sessão legislativa caso haja veto à LDO não apreciado pelo Congresso Nacional. Entendemos que tal proposição enfrenta o mesmo obstáculo comentado quanto à redação proposta pela PEC 565/06 ao mesmo artigo da Constituição, qual seja, não há como impedir o encerramento da quarta sessão legislativa se a própria Constituição estabelece a duração da legislatura em quatro anos.

**PEC 152/12 (apensada à PEC 20/11)**

- **“Art. 167. ....**  
**XII - o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias, consignadas na lei orçamentária anual, resultantes de emendas a que se referem os §§ 2º e 3º do art. 166, que se destinem a cobrir despesas com educação, saúde e assistência social.”**

Na mesma linha da PEC 46/07, com a diferença de que proíbe o contingenciamento das dotações resultantes de emendas parlamentares apenas nas áreas de educação, saúde e assistência social. Entendemos que a simples proibição de contingenciar a dotação não significa que a mesma será executada, o que torna a determinação inócua se o objetivo for tornar o gasto obrigatório. Ademais, seria mais justificável que a obrigatoriedade de execução fosse atrelada a montante correspondente à programação oriunda de emendas do Congresso Nacional, quando atrelada à programação prioritária definida anualmente pela LDO.

**PEC 189/12 (apensada à PEC 385/05)**

- **“Art. 167. ....**



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

***XII - o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual, bem assim dos créditos suplementares e especiais aprovados pelo Poder Legislativo, conforme dispuser lei complementar.”***

Na mesma linha da PEC 565/06, com o acréscimo de que explicita a inclusão na execução obrigatória das dotações orçamentárias resultantes de créditos adicionais.

**PEC 192/12 (apensada à PEC 385/05)**

- ***“Art. 166 .....  
§ 9º As despesas relativas às emendas referidas no § 3º deste artigo serão de execução obrigatória, salvo se houver insuficiência de arrecadação, caso em que poderá ocorrer a sua redução, proporcionalmente.  
§ 10. Havendo superávit financeiro de balanço em decorrência de recuperação da receita apurada ao final do exercício fiscal será assegurada, proporcionalmente, no exercício seguinte, a recomposição do crédito orçamentário correspondente às despesas reduzidas de que trata o § 9º deste artigo.  
§ 11. No caso de ocorrer impedimento legal ou técnico-operacional para execução das despesas a que se refere o § 9º deste artigo, os respectivos créditos serão realocados para ações prioritárias do mesmo ente federado.”***

Na mesma linha da PEC 565/06, com as diferenças de que trata apenas das emendas legislativas e não submete o contingenciamento à autorização legislativa. Assim, apesar de bem concebida, pode acabar sendo inócua, ainda mais por não prever sanção para o descumprimento de suas disposições. Na forma proposta, pode dificultar o cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida para o exercício financeiro, visto que a insuficiência de arrecadação não é a única variável que influencia na obtenção desse resultado.

Propõe a recomposição proporcional, no exercício financeiro subsequente, dos créditos orçamentários que tenham sido objeto de contingenciamento, caso haja superávit financeiro apurado ao final do exercício. Consideramos inadequada a recomposição de autorizações de



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

gastos com base em receita financeira, ainda mais se sabendo que o superávit financeiro apurado em Balanço da União considera transações governamentais originadas ou não na execução da LOA. No §11 apresenta proposta que supre lacuna da PEC 565/06, pois essa não dispõe sobre a substituição de dotações canceladas.

#### **PEC 201/12 (apensada à PEC 385/05)**

- **“Art.166.....**  
**§ 9º As emendas individuais dos Senadores da República e dos Deputados Federais a Lei Orçamentária Anual, aprovadas na forma disposta neste artigo, devem ser empenhadas prioritariamente pelo Poder Executivo.”**

Esta PEC apenas estabelece uma prioridade para a execução orçamentária das emendas do Congresso. Determinar que haja prioridade para as emendas na fase de empenho da despesa não garante sequer que as mesmas sejam empenhadas, quanto mais liquidadas e pagas.

#### **PEC 232/12 (apensada à PEC 385/05)**

- **i“Art. 167. ....**  
**XII - o bloqueio ou contingenciamento de dotações resultantes de emendas a que se referem os §§ 2º e 3º do art. 166, nos termos de lei complementar.”**

Na mesma linha da PEC 565/06, com a diferença de que restringe a obrigatoriedade de execução a todas as emendas parlamentares. Entendemos que seria mais justificável que a obrigatoriedade de execução fosse atrelada montante correspondente à programação oriunda de emendas do Congresso Nacional, quando atrelada à programação prioritária definida anualmente pela LDO.

## **VII. CONCLUSÕES**

Como visto, a PEC 565/06 (e suas 15 PECs apensadas), originária da PEC 22/00 do Senado Federal, aprovada em 2º turno por unanimidade,



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

busca tratar temas de finanças públicas que se encontram pautados na agenda política atual, em especial a impositividade de programações inseridas na LOA.

Quanto à questão da constitucionalidade das proposições, destacamos: a preliminar já foi afirmada pela CCJC/CD; a natureza determinante da LOA decorre de a mesma ser instrumento do planejamento, a teor do art. 174 da Constituição; não se pode afastar a possibilidade de justificação pelo órgão administrativo, de forma motivada, da falta ou do adiamento da execução, tendo em conta os princípios da eficiência e economicidade da administração pública. Adicionalmente, ressaltamos que, no estado democrático de direito, a função orçamentária impõe aos gestores públicos um dever geral de execução do planejamento e do orçamento, sob o risco de aceitar-se como normais a ineficiência ou a inércia administrativa, frustrando-se a sociedade.

No que tange aos demais aspectos, a análise da PEC 565/06, e das demais proposições apensadas, revelou a necessidade de uma série de aperfeiçoamentos em sua redação, destacando-se as questões:

- do caráter obrigatório da execução da totalidade das programações orçadas, e as dificuldades práticas que isso criaria, bem como em termos de gestão das finanças públicas;
- do decurso de prazo de 30 dias para considerar aprovadas as solicitações de cancelamento do Poder Executivo, pois consideramos mais apropriado um prazo maior, de 45 dias;
- do não encerramento da sessão legislativa caso o projeto de LOA não tenha sido votado, e as dificuldades para cumprimento de tal regra no último ano da legislatura; e
- da extensão dos novos dispositivos aos demais entes federativos, quando parece mais razoável que cada ente delibere





---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

voluntariamente se deseja ou não adotar um modelo de orçamento impositivo.

O excesso de autorizações orçamentárias em relação à capacidade fiscal da União impõe ao Poder Executivo a necessidade de contingenciar dotações, o que se faz com elevado grau de discricionariedade na escolha das programações a serem, primeiramente contingenciadas, e depois executadas. No que tange especificamente às emendas parlamentares, se o contingenciamento não considerar apenas fatores propriamente técnicos e legais, enseja a possibilidade de manipulação das deliberações legislativas do Congresso Nacional.

De outra parte, a obrigação de executar emendas parlamentares significa que um determinado volume de despesas, hoje consideradas discricionárias, passaria a ser classificado como obrigatórias, e estaria assim impossibilitado de ser contingenciado. Ou seja, estar-se-ia limitando e constringendo o principal instrumento de ajuste da Administração Pública para a consecução dos objetivos da política fiscal. Daí a necessidade de, adotado o modelo, que sejam impostos limites financeiros que preservem o equilíbrio fiscal.

A alternativa para sanear tais desvios encontra-se na adoção de preceitos constitucionais que inibam tais distorções, a exemplo dos princípios da sinceridade e da neutralidade orçamentárias (ver Anexo III, sobre o modelo francês). Para assegurar a eficácia de tais princípios, urge assegurar a efetividade da intervenção congressual na peça orçamentária por meio da obrigatoriedade da execução das emendas a ela apresentadas. O custo fiscal da obrigatoriedade da execução das emendas exige a limitação de seu montante.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Em vista das dificuldades apontadas, apresentamos uma alternativa, que institui o dispêndio obrigatório mínimo com iniciativas parlamentares no exercício do mandato, dentro de limites financeiros e com respaldo nas prioridades da administração pública.

Durante a execução financeira, observa-se que a reserva orçamentária de 1,0% da Receita Corrente Líquida exigida pelas LDOs no atendimento a emendas individuais reduz-se, na média dos últimos anos, a pagamentos efetivos que somam cerca de 0,4% da RCL. Qualquer percentual intermediário adotado entre esses referenciais encontraria justificativas, que vão desde a implementação do caráter impositivo, sem custo fiscal adicional para a União, até a consagração da reserva já positivada nas LDOs quanto a sua execução financeira. Julgamos pertinente que regra quanto ao montante a ser considerado de execução obrigatória seja estabelecida no âmbito da nova lei complementar de finanças públicas. Essa lei poderia permitir alguma flexibilidade para pequenos ajustes anuais, definidos em discussões entre os poderes Executivo e Legislativo, e estipulada nas LDOs.

A adoção de impositividade na execução de montante relativo às ações correspondentes às iniciativas parlamentares no exercício do mandato deve vir acompanhada de aperfeiçoamentos no processo de sua apresentação e apreciação. A funcionalidade e efetividade do sistema de planejamento e orçamento, no tocante a essas programações, estaria assegurada ao exigir-se que elas submetam-se a critérios, programas ou iniciativas prioritários, definidos *a priori* nas LDOs, ou mesmo no parecer preliminar do projeto de LOA.

Ao tornar obrigatória a execução de montante correspondente a essas programações, na forma exposta, é necessária ainda a adoção de medidas específicas que possam garantir:



---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

- a qualidade das iniciativas prioritárias, relacionando-as com políticas públicas e ou com obras ou serviços estruturantes;
- que o projeto de LOA e a LOA sejam o mais fidedignos possível, e incluam todas as ações correspondentes às iniciativas prioritárias; e
- um acompanhamento e controle eficaz da execução das ações correspondentes às iniciativas prioritárias.

Adotado um orçamento realista e articulado com instrumentos de planejamento, a impositividade de execução da programação orçamentária incluída por iniciativa parlamentar definida como prioritária pela LDO traria os seguintes benefícios:

- Valorização do sistema constitucional de planejamento e orçamento, com valorização do papel da LDO;
- Maior transparência na destinação das verbas públicas;
- Maior participação do Congresso Nacional no processo legislativo orçamentário;
- Preservação da capacidade de utilização do contingenciamento como instrumento de consecução da política fiscal; e
- Redução da possibilidade de se utilizar a liberação de emendas como instrumento de negociação e influência nas deliberações do Legislativo.

Brasília, 05 de junho de 2013.

De acordo.

**Ricardo Alberto Volpe**  
**Diretor da Consultoria de Orçamento**  
**e Fiscalização Financeira**



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

### ANEXO I

#### RECEITAS PRIMÁRIAS BRUTAS E LÍQUIDAS, 2004 a 2012

Discriminação	2004							2005							2006							Excesso / (Frustração) em relação à Lei
	Proposta		Lei		Realizado		Excesso / (Frustração) em relação à Lei	Proposta		Lei		Realizado		Excesso / (Frustração) em relação à Lei	Proposta		Lei		Realizado			
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		Valor	% PIB	Valor	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Valor	
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>398.553,6</b>	<b>23,02</b>	<b>411.132,6</b>	<b>24,07</b>	<b>420.549,5</b>	<b>21,66</b>	<b>9.416,9</b>	<b>457.403,9</b>	<b>24,73</b>	<b>482.453,6</b>	<b>24,99</b>	<b>490.736,8</b>	<b>22,85</b>	<b>8.283,1</b>	<b>526.219,2</b>	<b>24,61</b>	<b>545.902,1</b>	<b>25,87</b>	<b>545.630,4</b>	<b>23,03</b>	<b>(271,8)</b>	
Receita Administrada pela SRF	268.337,4	15,50	279.918,1	16,39	286.807,7	14,77	6.889,6	302.059,2	16,33	322.888,7	16,73	333.007,0	15,51	10.118,3	347.102,5	16,24	364.242,4	17,26	359.189,2	15,16	(5.053,2)	
Arrecadação Líquida do INSS	92.575,1	5,35	92.575,1	5,42	93.765,4	4,83	1.190,3	107.687,5	5,82	107.687,5	5,58	108.434,1	5,05	746,6	120.546,0	5,64	123.672,9	5,86	123.520,2	5,21	(152,7)	
Receitas Não Administradas	37.914,4	2,19	38.957,7	2,28	39.976,5	2,06	1.018,8	47.657,2	2,58	51.877,4	2,69	49.302,6	2,30	(2.574,8)	55.616,9	2,60	57.986,9	2,75	62.921,0	2,66	4.934,1	
TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	60.182,4	3,48	64.270,8	3,76	64.039,3	3,30	(231,5)	69.941,6	3,78	78.341,4	4,06	80.314,0	3,74	1.972,6	86.168,3	4,03	90.127,9	4,27	90.292,9	3,81	165,0	
<b>RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>338.371,1</b>	<b>19,55</b>	<b>346.861,8</b>	<b>20,31</b>	<b>356.510,2</b>	<b>18,36</b>	<b>9.648,4</b>	<b>387.462,3</b>	<b>20,95</b>	<b>404.112,2</b>	<b>20,93</b>	<b>410.422,7</b>	<b>19,11</b>	<b>6.310,6</b>	<b>440.050,9</b>	<b>20,58</b>	<b>455.774,2</b>	<b>21,60</b>	<b>455.121,6</b>	<b>19,21</b>	<b>(652,6)</b>	
Discriminação	2007							2008							2009							Excesso / (Frustração) em relação à Lei
	Proposta		Lei		Realizado		Excesso / (Frustração) em relação à Lei	Proposta		Lei		Realizado		Excesso / (Frustração) em relação à Lei	Proposta		Lei		Realizado			
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		Valor	% PIB	Valor	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Valor	
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>603.410,6</b>	<b>26,24</b>	<b>618.272,4</b>	<b>27,38</b>	<b>620.357,3</b>	<b>23,31</b>	<b>2.085,0</b>	<b>682.722,7</b>	<b>24,87</b>	<b>687.577,5</b>	<b>24,39</b>	<b>717.442,2</b>	<b>23,66</b>	<b>29.864,7</b>	<b>808.884,3</b>	<b>25,38</b>	<b>805.286,1</b>	<b>25,52</b>	<b>740.627,8</b>	<b>22,86</b>	<b>(64.658,2)</b>	
Receita Administrada pela SRF	399.441,9	17,37	411.700,9	18,23	417.509,4	15,69	5.808,6	448.645,3	16,35	443.838,0	15,74	466.337,0	15,38	22.499,0	523.634,6	16,43	522.458,7	16,55	456.084,5	14,08	(66.374,2)	
Arrecadação Líquida do INSS	134.922,0	5,87	135.910,2	6,02	140.411,8	5,28	4.501,6	157.063,2	5,72	161.740,0	5,74	163.355,3	5,39	1.615,3	187.756,9	5,89	187.831,8	5,95	182.008,4	5,62	(5.823,3)	
Receitas Não Administradas	69.046,7	3,00	70.661,3	3,13	62.446,2	2,35	(8.215,2)	74.014,1	2,70	78.999,4	2,80	87.750,9	2,89	8.751,5	97.599,8	3,06	92.602,7	2,93	102.534,9	3,17	9.932,2	
TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	101.835,1	4,43	103.942,4	4,60	101.861,9	3,83	(2.080,6)	117.134,6	4,27	123.977,0	4,40	127.385,0	4,20	3.408,1	146.536,6	4,60	143.184,4	4,54	119.900,0	3,70	(23.284,4)	
<b>RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>501.575,5</b>	<b>21,81</b>	<b>514.329,9</b>	<b>22,77</b>	<b>518.495,4</b>	<b>19,48</b>	<b>4.165,5</b>	<b>565.588,1</b>	<b>20,61</b>	<b>563.600,5</b>	<b>19,99</b>	<b>590.057,1</b>	<b>19,46</b>	<b>26.456,6</b>	<b>662.347,7</b>	<b>20,79</b>	<b>662.101,6</b>	<b>20,98</b>	<b>620.727,8</b>	<b>19,16</b>	<b>(41.373,8)</b>	
Discriminação	2010							2011							2012							Excesso / (Frustração) em relação à Lei
	Proposta		Lei		Realizado		Excesso / (Frustração) em relação à Lei	Proposta		Lei		Realizado		Excesso / (Frustração) em relação à Lei	Proposta		Lei		Realizado			
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		Valor	% PIB	Valor	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Valor	
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>853.606,1</b>	<b>25,66</b>	<b>873.894,9</b>	<b>26,28</b>	<b>846.247,3</b>	<b>22,45</b>	<b>(27.647,6)</b>	<b>967.626,1</b>	<b>24,86</b>	<b>990.474,8</b>	<b>25,22</b>	<b>991.037,9</b>	<b>23,92</b>	<b>563,1</b>	<b>1.097.340,8</b>	<b>24,18</b>	<b>1.127.322,7</b>	<b>25,00</b>	<b>1.058.455,0</b>	<b>24,04</b>	<b>(68.867,7)</b>	
Receita Administrada pela SRF	544.964,3	16,38	557.638,1	16,77	531.107,4	14,09	(26.530,7)	631.991,0	16,24	641.957,5	16,35	628.621,1	15,17	(13.336,4)	707.644,8	15,60	724.424,4	16,06	647.392,9	14,70	(77.031,5)	
Arrecadação Líquida do INSS	204.338,5	6,14	204.338,5	6,14	211.968,4	5,62	7.629,9	233.853,4	6,01	240.055,4	6,11	245.891,9	5,94	5.836,5	266.296,4	5,87	274.068,9	6,08	273.974,7	6,22	(94,2)	
Receitas Não Administradas	103.003,3	3,10	109.518,3	3,29	103.171,5	2,74	(6.346,8)	101.781,6	2,61	105.461,8	2,69	116.524,8	2,81	11.063,0	120.399,7	2,65	125.828,4	2,79	137.087,4	3,11	11.258,0	
Operações com Ativos	1.300,0	0,04	2.400,0	0,07	-	-	(2.400,0)	-	-	3.000,0	0,08	-	-	(3.000,0)	3.000,0	0,07	3.000,0	0,07	-	-	(3.000,0)	
TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	143.913,0	4,33	143.913,0	4,33	133.176,9	3,53	(10.736,2)	164.873,5	4,24	165.331,7	4,21	163.040,6	3,94	(2.291,1)	185.665,9	4,09	189.540,5	4,20	171.128,2	3,89	(18.412,3)	
<b>RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>709.693,1</b>	<b>21,33</b>	<b>729.981,9</b>	<b>21,95</b>	<b>713.070,4</b>	<b>18,91</b>	<b>(16.911,4)</b>	<b>802.752,5</b>	<b>20,62</b>	<b>825.143,0</b>	<b>21,01</b>	<b>827.997,3</b>	<b>19,99</b>	<b>2.854,3</b>	<b>911.674,9</b>	<b>20,09</b>	<b>937.782,2</b>	<b>20,79</b>	<b>887.326,7</b>	<b>20,15</b>	<b>(50.455,4)</b>	

(1) 2009. Ano da Crise Econômica: Frustração de R\$ 41,4 bilhões. Observe-se que o Congresso diminuiu a receita da proposta, porém sem conseguir captar o impacto da crise sobre as receitas públicas, incluídas as desonerações concedidas e prorrogadas durante o exercício.  
(2) 2010. A receita líquida ficou R\$ 57,9 bilhões acima da lei, contando com a receita atípica da Petrobras (R\$ 74,8 bilhões). Sem essa receita, conforme mostra a Tabela, haveria frustração de R\$ 16,9 bilhões.



## ANEXO II A OBRIGATORIEDADE NO MODELO NORTE AMERICANO

O processo orçamentário norte americano é recorrentemente criticado pelos analistas especializados devido à sua enorme complexidade e demora em seus procedimentos. Acresce que, apesar de todo o aparato envolvido, não tem sido eficaz no controle do déficit público. A seguir, reproduzimos partes de artigo de Osvaldo Sanches sobre o funcionamento do orçamento impositivo nos EUA:<sup>53</sup>

“De um modo geral, quando se fala em "orçamentos mandatórios", o que se tem em mente é o modelo que tem sido usado nos EUA [...] desde o *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, de 1974. Contudo, é preciso levar em conta que a ordem legal e a cultura administrativa dos norte-americanos são bem diferentes da nossa, que o seu processo orçamentário é fundado numa complexa estrutura de fracionamento do Poder e que o caráter "mandatório" de seu orçamento se vincula aos problemas e não aos beneficiários. Em razão disso, de um modo geral, a inclusão de uma nova dotação no Orçamento dos EUA envolve uma sucessão de atos, cuja prática toma cerca de cinco anos.

Tenha-se em mente que o Orçamento dos EUA é, na realidade, a soma de dois orçamentos: o de *entitlements* e o de *discretionary spending*. O primeiro (que representa mais de 50% do total) é composto por autorizações plurianuais de benefícios a todos os elegíveis (auxílios a veteranos, programas de saúde, subsídios à agricultura, etc.) e gastos com a dívida. O segundo, embora intitulado "de gastos discricionários", por envolverem dotações alocadas em bases anuais, possuem pouca flexibilidade, já que cerca de  $\frac{1}{3}$  destas têm o caráter de autênticos *entitlements*.

---

<sup>53</sup> Sanches, Osvaldo. *Orçamentos Mandatórios???*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo220.pdf>. 1999.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

No caso dos “gastos discricionários” (que se tornaram de execução “obrigatória” após a Lei de 1974), o projeto pretendido tem de ser primeiro aprovado como passível de receber alocações pelas Comissões Permanentes (*Standing Committees*) de ambas as Casas do Parlamento, o que envolve uma sucessão de audiências públicas e de avaliações de custos nos seus primeiros cinco anos de implementação. Toda vez que o projeto é alterado tais custos precisam ser revistos.

Depois, é necessário que o programa seja incluído nas prioridades de gasto definidas, em cada ano, pelas Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado (*Budget Committees*), em recorrente processo, através da Resolução Conjunta que deve ser baixada até 15 de abril de cada ano. Em seguida, é necessário que as Subcomissões de Alocação (*Appropriation Committees*) da Câmara e do Senado concordem que o projeto deva receber recursos no exercício e definam a sua magnitude. Em qualquer caso, salvo situações excepcionais, essas alocações são de caráter genérico, tais como, assistência financeira a estudantes, construção e equipamento de bibliotecas, operação do sistema de parques nacionais. [...] As alocações, em sua maior parte, são representadas por dotações genéricas em favor de departamentos, agências ou fundos, devidamente referenciadas aos atos legais que regem os gastos permitidos e os seus respectivos limites.

Porém, mesmo no país dos “Orçamentos Mandatórios” esse caráter possui várias limitações. Primeiro, tanto o Presidente da República quanto os órgãos do Congresso podem propor *rescissions*<sup>54</sup> (cancelamentos) e *deferrals* (adiamentos). Cumpre salientar que [...] o maior número de *rescissions* é proposto pelo próprio Congresso [...]. Segundo, parte das

---

<sup>54</sup> De acordo com Osvaldo Sanches, *rescission* é “um procedimento legal de responsabilidade do Congresso norte americano [...] que faculta ao chefe do Poder Executivo [...] com base no *Impoundment Control Act* de 1974 [...] propor ao Congresso o cancelamento, total ou parcial, de dotações incluídas no orçamento. [...] Se após 45 dias ambas as Casa do Congresso não decidirem, através de lei, pela homologação da proposta de cancelamento, os recursos bloqueados se tornam, de imediato, disponíveis para comprometimento.” (SANCHES, Osvaldo. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. Ed. oms, 2ª Ed., 2004, pp. 312).



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

dotações são remanejadas no decorrer do ano por meio de créditos adicionais (*supplementation*). Terceiro, sempre que há risco de não serem atingidas as metas de redução do déficit (fixadas pelo *Budget Enforcement and Deficit Reduction Act*, de 1990, e leis posteriores) são efetuados, pelo Órgão de Orçamento do Poder Executivo, os cortes necessários no orçamento (*sequestration*), dentro dos parâmetros fixados pela lei e exceções previstas no orçamento. Além disso, a burocracia dos órgãos possui considerável latitude para implementar os programas aprovados.”

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



### ANEXO III<sup>55</sup> O PRINCÍPIO DA SINCERIDADE

“A elaboração e a execução dos orçamentos, para alcançarem o estágio de modernização e eficácia dos dias atuais, passaram por um longo processo de aperfeiçoamento gradativo, no qual os princípios orçamentários desempenharam um papel preponderante. Esses princípios, que no caso brasileiro, estão, em grande parte, incorporados à Constituição, são regras orientadoras que balizam a elaboração e a execução dos orçamentos, dando-lhes estabilidade e consistência, contribuindo para o seu aperfeiçoamento.”<sup>56</sup>

Considerando uma maior conscientização e participação da sociedade brasileira na elaboração, acompanhamento, controle e fiscalização das receitas e despesas públicas e visando evidenciar a transparência da gestão fiscal propõe-se a incorporação do princípio da sinceridade no texto constitucional.

As disposições da Lei Orgânica nº 2001-692,<sup>57</sup> de 1º de agosto de 2001, da França, entraram em vigor a partir de 1º de janeiro de 2002. Essa Lei se inscreve num projeto ambicioso de “contribuir com a reforma do Estado e de renovar o papel do Parlamento em matéria orçamentária”.<sup>58</sup>

Essa Lei trouxe diversas inovações para as finanças públicas e orçamentárias da França, apoiando-se em três temas principais:

- a recuperação do papel do Parlamento em relação à autorização orçamentária;
- o aumento da visibilidade e da sinceridade da Lei de Finanças; e

---

<sup>55</sup> Este Anexo está baseado em GONTIJO, Vander. *A Reformulação do Processo Orçamentário e Financeiro na França: Subsídios ao caso Brasileiro*. Estudo COFF/CD. Brasília, 2005.

<sup>56</sup> ALVES NETO, José. *Princípios Orçamentários no Contexto das Constituições e Leis Orçamentárias*. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade e Orçamento, do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

<sup>57</sup> A Lei Orgânica francesa está para o Estado francês como a Lei Orgânica está para o município no Brasil.

<sup>58</sup> GILLES, William. *Les principes budgétaires et comptables publics*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence – LGDJ. Paris, 2009.





---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

- o estabelecimento de um calendário que favoreça o exercício, ao longo do ano, desta função essencial do Parlamento.

Sem entrar em detalhes sobre as medidas adotadas, segue-se um resumo dos principais tópicos que compuseram a reforma:

- a exigência de sinceridade da lei de finanças;<sup>59</sup>
- a introdução de um debate sobre o conjunto dos impostos e contribuições sociais, precedendo o exame do próprio projeto da lei de finanças;
- o exame das contas do exercício findo, antes das contas orçamentárias do exercício seguinte;
- a introdução de preocupação com a visibilidade e com a facilidade de identificação dos créditos orçamentários;
- a introdução de uma nova nomenclatura orçamentária;
- os esclarecimentos precisos sobre o direito de emendamento dos parlamentares;
- a exigência de votação sobre a variação líquida da dívida do Estado;
- a certificação pelo Tribunal de Contas da regularidade, da sinceridade e da fidelidade das contas públicas; e,
- a consagração de disposições relativas ao controle parlamentar sobre as finanças públicas.

Essas medidas permitem ao Parlamento uma participação mais ativa na definição das grandes linhas de políticas públicas do Estado e, conseqüentemente, abre, ao mesmo, a oportunidade de influir na elaboração do orçamento e na gestão das finanças públicas.

Na França, o Princípio da Sinceridade para a Lei de Finanças Anual foi introduzido pela Lei Orgânica de 2001:

- *Artigo 32: As Leis de Finanças apresentam, de forma sincera, todos os recursos e encargos do Estado. Sua sinceridade é avaliada considerando as informações disponíveis e as previsões que razoavelmente podem surgir (tradução livre).*

---

<sup>59</sup> Na França, a “lei orçamentária” é, na verdade, uma lei de finanças, que dispõe sobre a despesa e a receita. Por isso, embora mencionada nesse texto como lei orçamentária para fins de melhor assimilação com o nosso contexto, deve-se sempre ter em mente que o escopo dessa lei é muito maior do que o da nossa. As leis orçamentárias (ou leis de finanças), bem como o processo orçamentário, são regulamentadas por uma lei orgânica (lei complementar), conforme determina a constituição francesa.



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

Percebe-se a ênfase na sinceridade das contas públicas; este princípio fundamental, trazido da contabilidade, é difícil de ser perseguido, mas necessário ao caso brasileiro.

A sinceridade dessas leis diz respeito às informações disponíveis e às previsões que podem razoavelmente delas resultar. Ou seja, não é permitido “mentir” quando da elaboração da lei orçamentária. É falta de sinceridade fingir que não conhece a lei. É falta de sinceridade usar de má fé para burlar o dispositivo legal. É falta de sinceridade exacerbar as permissões legais concedidas. É falta de sinceridade omitir dados, dispositivos, informações, previsões orçamentárias e financeiras. É falta de sinceridade não revelar o conhecimento sobre a matéria de forma a distorcer informações, estimativas e previsões. É falta de sinceridade não informar ao público e ao Parlamento sobre toda e qualquer questão relacionada às finanças públicas. É falta de sinceridade agir de má fé. A sinceridade se caracteriza pela ausência da intenção de falsificar as grandes linhas de equilíbrio determinadas pela Constituição e pela legislação vigente.

Sinceridade é mais do que exigir a exatidão de contas. É ser sincero e honesto na revelação dessas contas. Dois mais dois são exatamente iguais a quatro. Mas ser sincero é mostrar que dois correspondem realmente a duas unidades e não 1,5 ou 2,5.

Como consequência, sugere-se que este princípio seja previsto em dispositivo constitucional, por se dirigir a todos os poderes e a todos os entes federativos, e seu descumprimento devidamente tipificado como crime de responsabilidade.

Com certeza a lei orçamentária seria mais fidedigna.



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**ANEXO IV**  
**O ANEXO DE METAS E PRIORIDADES**

Embora o Congresso se empenhe bastante na apreciação das prioridades e metas do projeto de LDO, o esforço tem sido em vão, pois o Executivo as tem vetado de forma sistemática ou simplesmente as ignorado durante o processo de execução orçamentária. Essa situação revela um retrato fidedigno do enfraquecimento político do Legislativo.

O Tribunal de Contas da União fez uma análise minuciosa do AMP, e recomendou, em vão, que o Poder Executivo aperfeiçoe a sistemática de priorização e de execução das ações do AMP.<sup>60</sup> Nos últimos anos, nem mesmo as metas foram enviadas junto com o projeto de LDO.<sup>61</sup> O descaso com o AMP leva a que, por exemplo, as ações não prioritárias apresentam um índice de execução maior do que as consideradas prioritárias.<sup>62</sup>

Acresce a esse cenário de descaso que o Congresso Nacional vem conferindo autonomia ao Poder Executivo para definir programações prioritárias, tais como as constantes do PAC, por meio de mera portaria. As últimas LDOs atribuem ao Poder Executivo a possibilidade de alterar discricionariamente as ações que compõem o PAC, sem a intervenção do Parlamento.

---

<sup>60</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2009 (Relatório TCU 2009)*. Ministro Raimundo Carreiro, Relator. Brasília: TCU, 2010, pp. 65 a 72.

<sup>61</sup> Em anos recentes as LDO têm definido como prioridade o amplo conjunto de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Brasil sem Miséria.

<sup>62</sup> Liliene Nogueira demonstra que a execução média das ações constantes do AMP, no período entre 2009 e 2011, foi inferior à execução das demais ações. (NOGUEIRA, Liliene. *A Impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias*. Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Orçamento Público do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília, 2012. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11955/impositividade\\_anexo\\_nogueira.pdf?sequence= 1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11955/impositividade_anexo_nogueira.pdf?sequence= 1).)