
João Henrique Pederiva¹

Ser professor tem suas agruras e benesses. Numa escola do governo do Poder Legislativo, durante a pandemia, os desafios aumentam ainda mais. Imaginem-se, então, aulas de processo legislativo orçamentário (PLO), numa especialização em orçamento público, o que, para algumas pessoas, seria como estudar e refletir, sobre conteúdos de peças de ficção, leis meramente formais ou atos administrativos sem densidade jurídica material.

Não nos incluímos entre essas pessoas. Nossas aulas de PLO foram permeadas, pela convicção de que a conexão orçamentária importa, e muito, para a qualidade das nossas vidas diárias. Para nós, o devido processo legislativo orçamentário é o conjunto de atos, visando à disciplina de lutas renhidas, que aos fracos abatem e aos fortes, aos bravos só podem exaltar². O devido PLO transcorre, em um ecossistema complexo e dinâmico. As citadas força, bravura e fraqueza estariam, pois, associadas a princípios e objetivos fundamentais da nossa República Federativa constituída em Estado Democrático de Direito³. Dessa forma, tais princípios e objetivos estruturariam expectativas políticas, jurídicas e administrativas cidadãos legítimas e tuteláveis de relações variadas entre agentes públicos e privados.

Contudo, como compatibilizar tais expectativas com o cancelamento de R\$ 26,5 bilhões, em autorizações legislativas para gastos obrigatórios – abono salarial, seguro-desemprego, previdência e subvenções supostamente tutelados por direitos materiais – promovido, pelo Congresso Nacional, no projeto de lei orçamentária da União para 2021, para aprovação de R\$ 26 bilhões de autorizações para gastos discricionários – ou seja, sem a alegada tutela material – compostos, basicamente, por emendas de relator-geral, conhecidas como RP9, em plena pandemia? O tema, típico do PLO em sentido estrito – isto é, deliberado nos projetos de lei de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias ou orçamentos anuais – é objeto de alguns dos textos desta coletânea⁴.

1 Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Contador e Advogado. Doutor em Américas Comparadas e Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Email: pederiva@senado.leg.br.

2 DIAS, Antônio Gonçalves. Canção do Tamoio. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/vo000013.pdf>, p. 1, em 30 jul. 2021.

3 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, arts. 1º e 3º, em 30 jul. 2021.

4 <https://www.poder360.com.br/economia/relator-do-orcamento-comunica-bolsonaro-que-cancelara-r-10-bi-em-emendas/>, em 30 jul. 2021.

Como lidar também com a sugestão de novas “pedaladas”, em precatórios da União – obrigações de pagamento determinadas, por determinações judiciais transitadas em julgado, isto é, sem mais recursos cabíveis – para gerar “espaço fiscal”, ao mesmo tempo em que se pagam gastos correntes, mediante operações de crédito⁵, e a União – para não mencionar os demais entes federados – apresenta passivo a descoberto crescente, desde meados da década passada, de mais de R\$ 4,7 trilhões, em 2020⁶? É o PLO em sentido amplo posto em ação, em que a efetiva decisão alocativa antecedeu a deliberação, sobre as autorizações legislativas, de gastos no PLO em sentido estrito.

O orçamento é um dos instrumentos básicos do planejamento⁷. Determinativo, para o setor público, aqui entendido como governamental, e indicativo, para o setor privado, com ou sem fins lucrativos, os orçamentos governamentais seriam nexos da atuação racional sinérgica desses agentes públicos e privados⁸. Ao mesmo tempo, mas em outros dispositivos, o constituinte originário determinou a integração dos planos nacionais setoriais e regionais de desenvolvimento ao plano plurianual⁹, que, por sua vez, ordenaria as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais¹⁰. Diretrizes e orçamentos anuais versam, sobre programações e dotações relacionadas aos créditos orçamentários e adicionais e limites fixados pelas autorizações legislativas para gastos.

O ciclo orçamentário se completa, pelo julgamento das contas prestadas, por agentes públicos e privados responsáveis pelas autorizações legislativas e execuções orçamentárias e financeiras dos recursos comuns (“*rex publica*”)¹¹. Do ponto de vista do planejamento, a apreciação das contas integra a gestão fiscalmente responsável, que previne riscos e corrige desvios em atos legislativos, administrativos e judiciais¹². Mais do que mérito dos agentes públicos de plantão, tal gestão é tributo devido, por tais agentes, ao espírito do capitalismo, ou seja, é requisito essencial, para a acumulação democrática e republicana racional e metódica, que cumpre à administração pública promover e garantir¹³.

De modo sintético, o devido PLO em sentido estrito lida com a homologação ou a alteração das indicações recebidas do Poder Executivo, para as mencionadas autorizações de gastos, na forma de programações e dotações orçamentárias¹⁴. Num sentido amplo, o PLO está presente, na atividade financeira governamental relacionada a quaisquer atos legislativos, administrativos ou judiciais relativos ao ordenamento jurídico vigente¹⁵.

5 <https://www.poder360.com.br/economia/oab-diz-que-governo-quer-institucionalizar-calote-de-precatórios/>, em 31 jul. 2021.

6 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:39824, em 31 jul. 2021.

7 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, art. 7º, em 30 jul. 2021.

8 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, art. 174, “caput”, em 30 jul. 2021.

9 *Idem*, art. 165, § 4º.

10 *Idem*, art. 165, § 7º, e art. 166, § 3º, “caput”, e § 4º.

11 *Idem*, arts. 49, IX, e 70.

12 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, art. 1º, § 1º, em 30 jul. 2021.

13 <https://blogdolabemus.com/2020/06/18/a-etica-protestante-e-o-espirito-do-capitalismo-uma-sintese-da-sociologia-de-max-weber-por-carlos-eduardo-sell/>, em 30 jul. 2021.

14 *Idem*, art. 166, §§ 6º e 7º, em 30 jul. 2021.

15 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, arts. 11 a 17, em 30 jul. 2021.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, reafirmou os vínculos, entre o PLO em sentido estrito e o processo legislativo ordinário, isto é, a PLO em sentido amplo, ao requerer estimativas de impactos orçamentários e financeiros de quaisquer proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita¹⁶. Nesses termos, o devido PLO garantiria previsibilidade, racionalidade e sistematicidade de escolhas públicas cidadãs e democráticas efetuadas pelos titulares do poder e seus representantes, mandantes e mandatários ou principais e agentes governamentais.

Assim, o devido PLO está imbricado, nas atividades diárias do Poder Legislativo, mas também, dos Poderes Judiciário e Executivo, dos tribunais de contas, das procuradorias, das defensorias, dos órgãos e das entidades que executam as autorizações legislativas ou deixam de fazê-lo. Ao mesmo tempo, também da população, que receberia e usufruiria das utilidades públicas pertinentes, além de literalmente pagar a conta e validar das escolhas e das contas a receber e pagar geridas por agentes governamentais. Tanto o PLO quanto seus produtos estão sujeitos ao escrutínio e à deliberação públicos contínuos, sobre competência, forma, finalidade, motivo e objeto dos respectivos atos, ou seja, os requisitos processuais preliminares e substantivos, e à verificação sistemática da eficácia social ou efetividade das escolhas e regulações postas e propostas.

Para os que labutam dias e noites, nos ecossistemas relacionados ao PLO, os momentos para reflexão e produção de conhecimentos sistemáticos, sobre seu próprio fazer, são relativamente restritos. Essa é uma das agruras mencionadas no início. Ao mesmo tempo, o privilégio de interagir com profissionais que atuam, no estado da arte do PLO federal e nacional, foi, com certeza, uma benesse das nossas aulas. Cumpre agradecer a esses profissionais, dispostos e interessados em contribuir, para a constituição de espaços deliberativos que permitam sistematizar e compartilhar, de modo dialógico, seus conhecimentos e práticas, e obter reconhecimento acadêmico da sua produção intelectual, como nesta coletânea.

A turma de especialização, em orçamento público, de 2021, do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) – a escola de governo do Senado Federal – tem alunos que se diziam leigos em PLO. Contudo, os que aceitaram o desafio, para a sistematização do seu conhecimento, pela submissão de matérias jornalísticas, como as que seguem, evidenciaram que “ver” o PLO de longe leva a percepções complementares e tão necessárias quanto as de quem o vê de perto ou até mesmo de dentro. E essa diversidade de visões robusteceu a construção do nosso conhecimento coletivo, sobre o PLO, de forma instigante e com menor risco de vieses.

Os textos produzidos estão distribuídos em 4 eixos, cada qual em ordem alfabética do nome do respectivo autor. São 10 textos relativos aos desafios emergentes no PLO; 15 textos, sobre as emendas parlamentares individuais (Resultado Primário – RP 6), coletivas (RPs 7 e 8) e do relator-geral (RP 9), inclusive na modalidade de transferências especiais; 4 textos relativos ao Novo Regime Fiscal (NRF) e ao teto de gastos primários da União; 6 textos, sobre temas específicos do devido PLO. As diferenças de formatos e conteúdos refletem as diversas visões pessoais, sobre o que é e como lidar com esse “elefante” denominado PLO. A produção desses textos supre lacunas, num campo de pesquisas emergente e dinâmico, mas injustamente ainda tido como árido,

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm, acréscimo do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em 30 jul. 2021.

por alguns, como já mencionado. As vivências pessoais e profissionais permeiam os textos e apontam para possibilidades de aperfeiçoamentos da qualidade do PLO e das respectivas alocações de recursos governamentais, ou seja, apresentam abordagem propositiva.

Foi com muita satisfação que recebemos e aceitamos o convite para organizar esta publicação, juntamente com o representante da turma e autor de um dos textos, Dalmo Palmeira. A propósito, cabe agradecer Suas Excelências, os Autores Alunos, pela disposição para contribuir e compartilhar suas ideias, vivências e percepções, sobre o PLO, em diálogo com outros e variados informantes.

Agradecemos também os apoio e suporte da nossa Escola de Governo – nas pessoas de Ricardo e Pedro, Coordenadores do curso, César e Telma, no suporte às tecnologias de ensino à distância, Messias e Floriano, da Coordenação de Pós-graduação, e Luis Fernando e Leonardo, da Diretoria do ILB – e a generosidade da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), na pessoa de Márcio Gimene de Oliveira, Presidente da Associação, que facultou esta edição especial da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO).

Os interessados no PLO encontrarão excelentes e instigantes leituras ao longo da coletânea. Que essas leituras tenham desdobramentos práticos, em lutas renhidas, que exaltem fracos e fortes, em direção a um mundo melhor, para todos ou, pelo menos, a maioria de nós!