



REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Edição Especial
Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

Devido Processo Legislativo Orçamentário: Como Se Decide Aonde Vai Nosso Dinheiro?

Organizadores:

João Henrique Pederiva

Dalmo Palmeira

Expediente

Editor Márcio Gimene

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Bruno Conceição, Fundação Oswaldo Cruz
Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Eduardo Rodrigues, Ministério da Economia
Elaine Marcial, Universidade Católica de Brasília
Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública
Leandro Couto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas
Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Thiago Varanda, Ministério da Cidadania
Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Diagramação Luciana Lobato

Fotos da capa (à esq.) Marcos Oliveira - Agência Senado e (à dir.) Marcelo Camargo - Agência Brasil

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos**

Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Apresentação 8

João Henrique Pederiva

Processo Legislativo Orçamentário (PLO): Desafios Emergentes 12

No Brasil o ano só começa após a Instalação da CMO, ao contrário do que muitos dizem, o ano não começa só após o Carnaval 13

Deyvid Pereira

O Direito Financeiro como Disciplina Obrigatória no Curso de Direito e a sua Relevância Jurídica 16

Gilmara Medeiros

O Sequestro do Orçamento da União pela Política 19

Guilherme Knevez

Emendas Participativas e o Princípio Tributário do Consentimento 23

Josiara Diniz

Quem Decide como Será Gasto o Dinheiro Público? 25

Kariza Vitorio de Macêdo

Os Perigos Decorrentes do Não Funcionamento da CMO: Quem Ganha e Quem Perde com isso? 28

Leandro Machado Azevedo

Orçamento Público Descomplicado 31

Mariana Nunes Gomes

O Processo Legislativo Orçamentário em Transformação. 36

Romulo de Sousa Mesquita

A Lei Orçamentaria Anual (LOA) de 2021 do Distrito Federal: O que Podemos Esperar de sua Execução em Tempos de Pandemia de Covid19? 40

Rosiane Borges

O Empobrecimento do Debate Orçamentário no Congresso Nacional 44

Thiago Fagundes Lopes

PLO e Emendas Parlamentares Individuais (Resultado Primário – RP 6), Coletivas (Bancada – RP 7 – E Comissão – RP 8) E De Relator (RP 9) E Transferências Especiais	46
---	-----------

Transferências Especiais: Apontamentos para o Estado de Sergipe	47
Alba Valéria Fontes Leite	

As Prioridades do Congresso no Orçamento de 2021	49
Carlos Murilo Carvalho	

Processo de Emendas Parlamentares de Bancada	52
Daiana Kmiecik	

Emendas Parlamentares: Instrumento da Sociedade	54
Danielle Couto	

Diversificação da Discricionariedade e Fortalecimento do Relator-Geral do Orçamento na Definição de Prioridades	58
Édrio Nogueira	

Emendas Parlamentares: Lobo Mau ou Chapeuzinho Vermelho?	64
Fabiane Aragão Dourado	

Orçamento Impositivo e o “Abuso” do Poder Legislativo Orçamentário: Uma Analogia entre o Orçamento Impositivo e os Abusos dos Poderes Político e Econômico, como Formas de Comprometimento das Isonomia, Representatividade e Legitimidade do Processo Eleitoral.	66
Jó Carneiro da Rocha Menezes	

Transferências Especiais: Na Contramão da Transparência, Fiscalização e Controle do Dinheiro Público	70
Leandro Vieira Rodrigues Barbosa	

Parlamentares do DF Destinam Sete Milhões de Reais em Emendas Individuais, nos Anos de 2020 e 2021, para Fora do DF, Inclusive para o Exterior	73
Luiz Cesar C Raymundo	

O Orçamento Secreto e a “(In)Transparência” Pública	75
Marcello Nogueira Cruvinel	

Emendas de Relator-Geral, Somos Todos Responsáveis.	82
Orlando Neto	

Transferências Especiais Ganham ‘Variante Estadual’ e Avançam Sobre 6 Estados Brasileiros. . 85

Paulo Sérgio Correa da Silva Júnior

A Virada de Mesa no Jogo Entre Legislativo e Executivo: Na Disputa pelo Controle do Orçamento, o Congresso está Mudando as Regras do Jogo Previsto na Constituição e o Jogo de 2021 é Pior para o Executivo 88

Rafael Rocha Parente

Pix Orçamentário? 91

Romero Oliveira Arruda

Transferências Especiais: O Descontrole do Orçamento Obscuro no STF 93

Virgínia de Angelis Oliveira de Paula

PLO e Teto de Gastos Primários do Novo Regime Fiscal da União. 97

O Necessário Feng Shui Orçamentário 98

Dalmo Palmeira

Análise do Orçamento 2021 Acerca da “Trindade” das Contas Públicas: Teto de Gastos, Meta Fiscal e Regra de Ouro 101

Larissa Gabriela de Abreu Toledo

Rigidez Extrema da EC 95: Melhorou a Vida dos Brasileiros? 106

Mariane Kamienski Palhas

“Folga” no Teto de Gastos ou Subutilização do Restrito Espaço Orçamentário?? 108

Rodrigo Mellos Gonçalves

PLO: Temas Específicos. 113

O Processo Orçamentário no Brasil: O Uso de Medidas Provisórias para Autorizar a Abertura de Créditos Extraordinários 114

Conceição de Maria Silva Coser

Reforma Eleitoral – O Que o Orçamento Público Tem a Ver Com Isso? 120

Flavio Gonçalves Vicente

O Crescente Apoio da Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, Após o “Teto de Gastos”..... 123

José Fernandes Pontes Júnior

É Essencial a Classe Política do País Priorizar os Recursos Para As Forças Armadas. 127

Luciano Dornello Manso

Quanto Vale a Ciência no Brasil? 130

Luiz Miranda

A Emenda Constitucional 109/2021 e Algumas de suas Implicações 134

Tatiana Drumond

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. Cumprir 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!

Processo Legislativo Orçamentário (PLO): Desafios Emergentes



No Brasil o ano só começa após a instalação da CMO, ao contrário do que muitos dizem, o ano não começa só após o carnaval¹

Deyvid Pereira²

No Brasil, o ano só começa após o carnaval. Dificilmente exista alguém que more aqui e nunca tenha escutado essa frase. Nas terras tupiniquins, a festa da carne, é tão tradicional quanto o futebol, a feijoada e o próprio samba. Carnaval é sinônimo de alegria, de risos, de festa, de música, de molejo, de interação e consequentemente de Brasil.

Não iremos, aqui, escrever acerca desta festa popular. Trataremos sim, do Brasil, um outro Brasil. Aquele que sempre foi chamado de gigante por natureza, aquele que se tivesse estabilidade política e social, com a pujança econômica, industrial e mercadológica que tem, certamente ocuparia um lugar de destaque ainda maior no globo terrestre.

Poucos sabem, mas foi a peça orçamentária que deu origem ao Parlamento. Ainda na Idade Média, o direito de tributar não era bem aceito pela plebe, e, ou melhor, os contribuintes, que, para diminuir suas insatisfações, passaram a ter o direito de “eleger representantes” para gerir da melhor maneira o uso dos recursos (feudos) arrecadados.

Nos dias atuais, com as evoluções sociais e políticas, o processo continua semelhante, o povo elege seus representantes, para que estes indiquem e legislem a forma como os recursos públicos serão utilizados. Embora não seja de amplo conhecimento, tudo que tange às maiores decisões do país passa por um órgão do Congresso

1 Publicado, em “Jota”, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/brasil-cmo-orcamento-publico-22072021>, em 22 jul. 2021.

2 Servidor da Câmara dos Deputados. Atuando há mais de 15 anos na área de Orçamento Público, responsável por esta área em liderança partidária no Congresso Nacional. Email: d222628@gmail.com.

Nacional, que é a Comissão Mista de Orçamento, comumente conhecida como CMO, que tem este nome por comportar em sua composição, cadeiras para senadores e deputados, com seus respectivos suplentes.

Sempre que se trata do assunto Orçamento Público, vem à mente finanças, recursos e obviamente dinheiro. Ter este tipo de pensamento não está incorreto, muito ao contrário. E, não é novidade para ninguém que dinheiro é poder e, no Congresso Nacional, não é diferente, nem de longe é, tanto que a disputa por espaços, na CMO, é muito acirrada, até mais que em Comissões como CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), e nas próprias Mesas Diretoras das Casas.

É na CMO que acontecem as maiores, mais emblemáticas e acaloradas discussões do Congresso Nacional. É ali que os representantes do povo, sem perder o decoro, obviamente, mandam seus pares ir para “aquele lugar”, ou diretamente xingam suas genitoras de meretrizes (escolho esta palavra para que meu texto não seja proibido para menores de idade), usando claro, o prenome “Excelência”. Lamentavelmente estes não são atos isolados ou até mesmo raros. São até comuns, principalmente em épocas de “início de ano”, ou em outras palavras, nos momentos de discussão de matérias de prerrogativas da CMO. Não poderia deixar de alertar aqui, que o “início de ano” a que me refiro, em nada tem a ver com o 31 de dezembro, ou o 1º de janeiro, negativo. O “início de ano” aqui tratado, se refere à aprovação do Orçamento Geral da União, ou em linguagem mais técnica, à aprovação do projeto da LOA, Lei Orçamentária Anual.

A Comissão Mista de Orçamento é tão importante, que obrigatoriamente faz troca da integralidade de seus membros todos os anos, e, além disso, possui regimento próprio, a Resolução nº 01 de 2006, que traz as regras e orientações para a tramitação das leis orçamentárias brasileiras. Está contido, na mencionada norma, como dito acima, que os membros da CMO terão mandato, até a última terça-feira do mês de março de cada ano, e que sua nova composição tomará posse, na quarta-feira subsequente, sejam eles titulares ou suplentes, e também, que não poderão ser reconduzidos para uma nova composição da comissão.

Consta ainda, na mencionada Resolução, que, na CMO, obrigatoriamente, deverá haver a alternância de poder, em outras palavras, no ano em que a presidência for exercida por um senador, os relatores das leis orçamentárias serão deputados, e em um ano em que a presidência for exercida por um deputado, os relatores das leis orçamentárias serão senadores. É aí que começam as disputas e desavenças. É no momento das indicações dos membros da CMO que se separam os parlamentares de baixo e médio clero, pois, como todos sabem, dinheiro é poder e quem controla o Orçamento, controla as finanças e as regras fiscais do país, para o próximo ano, e, como ninguém é bobo, muito menos nas casas legislativas, as divergências, ou melhor, as brigas propriamente ditas, são ferrenhas.

As alusões trazidas acima, foram claramente percebidas e constatadas, no ano de 2020, em que determinado grupo no parlamento queria o nome de um determinado parlamentar baiano, para presidir a CMO, e outro grupo desejava um outro nome. Esta disputa de poder, culminou num racha político e estratégico, no chamado Centrão, e em consequência, influenciou diretamente na eleição para a presidência de ambas as Casas, com uma força mais acentuada, na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em que, numa demonstração nítida de

poder, o então Líder do PP, o Deputado alagoano Arthur Lira, saiu vitorioso em ambas as disputas, sagrando-se presidente da Câmara dos Deputados e emplacando o nome de sua candidata, a Deputada brasileira Flávia Arruda, como presidente da CMO.

Tal disputa abriu feridas, e expôs muitas discórdias, que, novas ou antigas, veladas ou evidentes, colocaram em lados opostos, aliados até então fiéis, como ACM Neto e Rodrigo Maia, que, sem dúvidas, foi a maior e mais surpreendente de todas elas. Pois publicamente, romperam amizade e caminhada política de décadas, que passou por gerações.

No caso em tela, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia publicamente revelou ter sido traído por seu correligionário e ex-amigo. E, sim, tudo isso se deu início na indicação dos nomes para composição da CMO de 2020, que na primeira vez em sua história não fora instalada. É exatamente isso, nunca antes na história deste país ficamos sem a instalação da CMO, desde sua existência. E inacreditavelmente isso ocorreu, em 2020.

Em uma alusão teocrática, como uma espécie de clara demonstração de força e impetuosa forma de expiação, a divindade deus Mamom (deus do dinheiro e das finanças), puniu severamente o deus Dionísio (deus das festas), por termos ficado sem CMO, em 2020, e, como consequência ao acinte, no ano de 2021 ficamos sem carnaval, mas não ficamos sem a CMO, e muito menos sem Orçamento, pois sem dinheiro não tem festa.

Comparações e divindades mitológicas a parte, cabe aqui trazer a importância da peça orçamentária. É nela que se garante a aplicabilidade dos recursos públicos, de forma equânime, transparente, eficiente e com a máxima lisura. É o Orçamento Público que garante que haja gasolina para ambulâncias e viaturas policiais. É o Orçamento Público que paga os salários dos professores e médicos do SUS. É através do Orçamento Público que os trechos das vias e rodovias são asfaltados, que as creches e escolas são construídas e se mantêm em funcionamento, que a merenda escolar chega à boca das crianças, carentes ou não. É a peça orçamentária que nos garante recursos para que não falem iluminação pública, atendimento nas unidades de saúde ou água nas torneiras de milhões de brasileiros. Não ter dinheiro, ou, em outras palavras, não ter Orçamento, significa não ter como realizar essas ações de políticas públicas.

A bem da verdade, sabemos que o Orçamento, como qualquer outra matéria pública, necessita de revisões, de ajustes, de melhorias. Mas também é verdade que ele é a única forma de garantir com que os tributos arrecadados cheguem às casas e vidas dos contribuintes brasileiros, independentemente do valor que contribui, e até mesmo àqueles que não contribuem. Sim, pasmem, eles existem. É pelo e através do Orçamento Público que tais pessoas são alcançadas e passam a existir, a se sentir gente, a se sentirem seres humanos.

O Orçamento Público é necessário, é democrático, é real, é útil, é muito mais do que importante, é vital.

O Direito Financeiro como Disciplina Obrigatória no Curso de Direito e a sua Relevância Jurídica¹



Gilmara Medeiros²

O Direito Financeiro ganhou projeção no cenário nacional antes mesmo do surgimento da crise sanitária mundial, por ocasião das famosas “pedaladas fiscais”, cuja matéria foi destaque pela mídia e que desencadeou o processo de *impeachment* da então Presidente Dilma.

No cenário da pandemia, visando conter os seus efeitos deletérios, foi necessário flexibilizar as regras contidas, no campo do Direito Financeiro, em especial por intermédio da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, que trouxe “[...] regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”. Tal regime pôs em xeque os princípios até então observados do Direito Financeiro e aumentou os riscos de ferir o seu postulado maior, a gestão fiscal responsável, que previne riscos e corrige desvios nas contas governamentais, conforme definiu, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante disso, a resposta da população ecoava em vozes como “agora que os políticos irão fazer a festa com o nosso dinheiro, desviar recursos públicos; aproveitar da urgência e emergência para aquisição de remédios, leitos e UTIs.”

A população não estava completamente errada, tanto que houve necessidade de instalar uma CPI no Senado Federal, para apurar os possíveis desvios de recursos públicos, destinados ao combate da COVID-19.

Nesse contexto, em uma análise técnica imparcial no campo de finanças públicas, hoje se percebe que houve, de fato, desvios da destinação de recursos federais para compras de respiradores, ventiladores, oxigênio, hidroxiclороquina, hospitais de campanha, vacinas e assemelhados.

¹ Versão revisada de texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349246/direito-financeiro-como-disciplina-obrigatoria-no-curso-de-direito>, em 28 jul. 2021.

² Advogada e Assessora Jurídica no Senado Federal. Email: gilmaraleite@gmail.com.

Por todos esses elementos, mostra-se de vital importância a necessidade de o graduando em Direito entender como são realizados os gastos estatais, como se controlam os respectivos gestores responsáveis, em cada etapa de contratação de serviços ou equipamentos, além do efetivo uso de importantes destinações de verbas públicas aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a exemplo das emendas para a saúde, educação, segurança e assistência social.

Nesse quadro, a mera instalação de CPI, para fiscalizar os gastos, em contexto da COVID-19, já gerou um alvoroço popular, mas, à medida em que se avançou, o sentimento do povo é que não terá resultados práticos equivalentes, ou, como se diz na linguagem popular, “não vai dar em nada”. De toda sorte, gerou resultados positivos de mobilização social, com uma audiência maior que “reality show”, como o Big Brother Brasil, conforme noticiado pelo jornal *O Globo*, no dia 19 de maio de 2021.

Dessa forma, é inconteste que a população, incluindo a comunidade jurídica, está sendo estimulada a entender mais, sobre o Direito Financeiro e a busca pela justiça social fiscal. Talvez, sem a instalação da CPI, jamais iriam saber como os recursos destinados ao combate da Covid-19 foram empregados.

No campo acadêmico jurídico, foi comum relacionar o Direito Financeiro às ciências econômicas e contábeis e, por tal razão, muitos alunos evitavam aprofundamento da matéria ou até mesmo optavam, na maioria das vezes, por não cursar, já que era uma matéria facultativa na grade curricular das Universidades e Faculdades.

No entanto, após incessante luta, para instituir o Direito Financeiro como matéria obrigatória no Curso de Direito, o Ministério da Educação publicou, no dia 15 de abril de 2021, a Resolução CNE/CES nº 5/2018, que teve seu art. 5º alterado para incluí-la no rol das disciplinas obrigatórias.

Com efeito, revela-se necessário compreender que o Direito Financeiro vai além de um conjunto de normas e princípios próprios, resguardados em nossa Constituição.

Assim, o Direito Financeiro é uma ferramenta essencial para a elaboração de políticas públicas e para o exercício da cidadania, pois permite ao cidadão manter expectativas realistas sobre os limites do financeiramente possível e acompanhar a administração da coisa pública, além de outorgar o controle da arrecadação e a aplicação dos recursos obtidos por meio de tributos. Desenvolver uma gestão transparente é, acima de tudo, um importante instrumento do Estado Democrático de Direito, pois diminuem as controvérsias, sobre a tutela judicial das expectativas de prestação de utilidades públicas indicadas pelas peças orçamentárias.

Convém esclarecer que o Direito Financeiro não se confunde com o Direito Tributário. Enquanto o Direito Financeiro define e normatiza os atos e procedimentos para a realização de captação de recursos públicos, bem como, sua destinação, mediante a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), além de acompanhar a dívida pública, conforme a previsão da Lei nº 4.320, de 1964 – (Lei Geral dos Orçamentos) e da Lei nº 101, de 2000 – (a já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal), o Direito Tributário tem como finalidade regulamentar e fiscalizar a forma em que as unidades federativas instituem e cobram tributos, como as taxas e

impostos, das pessoas naturais e jurídicas. Dessa maneira, este é o ramo do direito que estuda a formação dos tributos, os modelos de arrecadação, a competência tributária e a fiscalização dessas relações compulsórias.

Ademais, é necessário um adequado planejamento financeiro e uma devida observância da gestão fiscal responsável, para garantir que a execução das políticas públicas seja atendida a contento, em suas mais importantes áreas, como instalação e ampliação de rodovias; desenvolvimento da zona rural e agricultura; atendimento à população carcerária; atenção aos setores da infância e juventude, idosos e demais vulneráveis; equilíbrio atuarial das aposentadorias e pensões e até mesmo quanto à ampliação de redes assistenciais, a exemplo de hospitais, creches e escolas.

Afirmar que lei orçamentária é Lei “em sentido unicamente formal”, desprovida da capacidade de inovar na seara jurídica, não criando direitos ou obrigações, não parece condizente com o exercício republicano e democrático do poder financeiro e sua capacidade de contrapor-se ao efetivo exercício dos direitos materiais, especialmente os direitos sociais, e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais associados a gastos cotidianos que são custeados pelo Estado para o desenvolvimento da sociedade como um todo e o Brasil enquanto República Federativa que se constitui em Estado Democrático de Direito.

Além disso, desde as contratações públicas em geral, como licitações e contratos, até o processo legislativo de aprovação de uma nova lei ou processo judicial para dizer o direito, é necessário a correta compatibilidade econômico-financeira, sob pena de a intenção de o gestor público, parlamentar ou magistrado não ultrapassar sua fase de impasse inicial por falta de adequada solução financeira.

Após toda essa exposição, é importante compreender que o Direito Financeiro é um ramo do Direito que precisa ser mais explorado, pois permeia todas as escolhas públicas que afetam as populações, e para isso é imprescindível que a comunidade jurídica e a sociedade como um todo conheçam e participem desse valioso processo financeiro-orçamentário.

O Sequestro do Orçamento da União pela Política

Guilherme Knevez¹

Eventos atípicos ocorridos, nos últimos anos, no Brasil, deixaram ainda mais explícita a permanente batalha política, em torno da elaboração do Orçamento da União, e a importância desses fatos serem analisados para que não se repitam.

Os fatos começam, em 1º de fevereiro de 2019, com a eleição da Mesa Diretora da Câmara.

O deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ) se aproveitou da posição de presidente para lançar um bloco de 15 partidos e 395 deputados para disputar o comando da Casa. O grupo reelegeu Maia e o resto da Mesa.

O Partido Social Liberal (PSL), do então recém-empossado presidente da República, não tinha articulação política suficiente para concorrer à Presidência da Casa, razão pela qual integrou o bloco de Maia.

A data agora é fevereiro de 2020, momento em que estão sendo formados novos blocos para a distribuição de assentos nas comissões permanentes. O maior deles é formado pelo Centrão, liderado por Arthur Lira (PP-AL), reunindo a expressiva marca de 351 parlamentares, que, mesmo sem coesão política, tinham o objetivo comum de ocupar assentos da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e de eleger o presidente do colegiado.

Conforme a regra de alternância prevista, no artigo 13 da Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, a presidência da CMO, naquele ano, caberia à Câmara.

Os dois grandes blocos partidários formados, em janeiro de 2019 e em fevereiro de 2020, sugerem que a Casa está coesa politicamente, mas situações específicas têm evolução própria.

¹ Técnico Legislativo, bacharel em Direito. Email: knevez@senado.gov.br.

O fator pandemia

Como episódios que vão moldando novo ambiente político, temos, em março e abril de 2020, a pandemia da Covid-19, que acirra tensões entre Executivo e Legislativo. Em meio às medidas de enfrentamento a serem adotadas, emerge o embate, entre Bolsonaro e Maia, que trocam críticas, pela imprensa, além da exoneração a pedido do ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, com reflexos negativos sobre a aprovação do presidente da República.

Esses meses também são marcados, pela disputa, entre governo e Congresso, pelos R\$ 30 bilhões das chamadas emendas do relator e pelas manifestações populares hostis ao Legislativo e ao Supremo Tribunal Federal (STF), com presença de Bolsonaro. Sob impacto dessas notícias, a pesquisa de opinião XP Expert de 30 de abril² mostra que 49% da população julga o governo “ruim e péssimo”.

Percebendo a falta de apoio popular e no Congresso, o Palácio do Planalto passa então a intensificar, a partir de abril de 2020, sua agenda política. Só nesse mês, Bolsonaro recebeu 24 parlamentares, alguns mais de uma vez.

Esses encontros consagraram a estratégia do governo de ampliar a base de apoio, na Câmara, com a escolha do deputado Arthur Lira, para ser o seu líder informal na Casa, e com o fim do diálogo com Rodrigo Maia.

Legislativo na crise

Em reação à pandemia, o primeiro gesto do Congresso foi reconhecer o estado de calamidade pública, solicitado pelo presidente da República, conforme o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. A data registra a primeira vez, na história do país, do reconhecimento da calamidade, em nível nacional, e também do funcionamento remoto do plenário do Senado.

No segundo momento, as Mesas das duas Casas publicam normas legais estruturantes, para tramitação de matérias, no Congresso, durante a pandemia. O Ato Conjunto nº 1, de 1º de abril de 2020, trata do trâmite das medidas provisórias, e o Ato Conjunto nº 2, no dia seguinte, sobre matéria orçamentária.

Esse último considera que projetos de lei podem ser aprovados, em sessões remotas e separadas na Câmara e Senado, desde que urgentes ou relacionadas à pandemia e com anuência de dois quintos dos líderes de cada Casa.

A partir de abril de 2020, a aproximação de Arthur Lira com o governo e o protagonismo do líder do Centrão, na condução dos votos do bloco, estremecem a relação entre Arthur Lira e Rodrigo Maia e levam ao fim do arranjo partidário, no dia 27 de julho de 2020, com a saída do DEM e do PMDB.

² <https://conteudos.xpi.com.br/politica/pesquisa-xp-abril-2020-avaliacao-positiva-de-bolsonaro-cai-4-pontos-2/>, em 2 jul. 2021.

Tanto Lira quanto Maia argumentam que a formação do bloco visava votar o Orçamento, o que deixou de fazer sentido. O Centrão, liderado pelo deputado alagoano, passa a ter 158 deputados, mantendo-se como bloco majoritário.

A não-instauração da CMO

Bem, enquanto os políticos articulam a caravana dos prazos orçamentários passa. A CMO está prevista, pelo § 1º do artigo 166 da Constituição e entre suas principais competências está a análise das peças orçamentária do país: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O funcionamento da CMO é regulamentado, pela Resolução nº 1, de 2006, do Congresso, que prevê sua instalação no artigo 10: “A instalação da CMO e a eleição da respectiva Mesa ocorrerão até a última terça-feira do mês de março de cada ano (...)”. A última terça-feira de março de 2020 caiu no dia 31, uma quarta-feira, porém com o início da pandemia a comissão não é instalada nesta data.

O próximo prazo de importância ao Orçamento é o dia 15 de abril, conforme está previsto, pelo inciso II do § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), data final para o Executivo enviar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).

Ao chegar no Congresso, esse projeto encontra uma CMO sem presidente e sem relator. O PLDO deveria ser devolvido à sanção, no dia 17 de julho de 2020, prazo que não foi cumprido.

O prazo orçamentário seguinte é o encaminhamento pelo Executivo federal do Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA), até 31 de agosto, o qual deve retornar, para sanção, até o fim da sessão legislativa, dia 22 de dezembro de 2020, conforme prevê o inciso III do parágrafo 2º do artigo 35 do ADCT.

Aquele prazo foi respeitado, pelo governo, porém o PLOA chegou ao Congresso, sem que a CMO estivesse funcionando, situação que nunca tinha ocorrido, na vigência da Constituição de 1988, e o prazo de restituição do PLOA à Presidência da República para sanção não foi cumprido.

O verdadeiro problema para a instauração da CMO era definir quem seria seu presidente. A representação dos partidos no colegiado é realizada, na segunda quinzena do mês de fevereiro, conforme o *caput* do artigo 6 da Resolução nº 1, de 2016. Rodrigo Maia defendia a existência de acordo prévio e propunha a divisão dos assentos, considerando números de 2019, enquanto Lira defendia que a representatividade deveria ser aferida anualmente. O Centrão era, em fevereiro de 2020, a maior bancada, cabendo ao bloco indicar a presidência.

Rodrigo Maia defendia o nome de Elmar Nascimento (DEM-BA), para a presidência da CMO enquanto Arthur Lira queria Flávia Arruda (PP-DF). O objetivo imediato era o comando da comissão e, por tabela, do Orçamento. Mas o objetivo imediato era mesmo ganhar a presidência da Câmara para o biênio 2021-2022.

O senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), como presidente do Congresso, tenta instaurar a CMO duas vezes. A primeira convocação, em 29 de setembro de 2020, é cancelada por falta de consenso quanto à distribuição dos assentos. A segunda, marcada para 6 de outubro de 2020, é também cancelada pelo mesmo motivo.

O tempo passa e cresce muito a preocupação em Brasília de se iniciar um ano orçamentário sem autorização para o governo realizar qualquer desembolso, caso a LDO não fosse aprovada, até o último dia do ano.

O impasse leva a deputada Flávia Arruda a solicitar parecer à Consultoria de Orçamento da Câmara (Conof) acerca da possibilidade de votar a LDO e da LOA fora da CMO. Do parecer emitido, em apertada síntese, a Conof relata que o STF, ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 661 e 663, em medida cautelar, autorizou excepcionalmente que medidas provisórias sejam instruídas, perante o plenário da Câmara e do Senado, durante o período de pandemia, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista, situação muito próxima do objeto da consulta solicitada pela deputada Flávia.

Ante o insucesso das tentativas anteriores, para a instauração da CMO, ciente do parecer da Conof e da escalada de animosidades entre Maia e Lira, Alcolumbre, o presidente do Congresso, edita o Ato nº 155, em 4 de dezembro de 2020 para permitir a votação do PLDO 2021 diretamente, nos plenários de Câmara e, depois, Senado.

Com a edição desse ato, o PLDO é aprovado, pelo Congresso, em 21 de dezembro, e sancionado, em 31 de dezembro, como a Lei nº 14.116, de 2020. Por mais que toda nação tenha ficado aliviada com a aprovação da LDO, a forma como ela foi feita não é motivo para comemoração.

Em 1º de fevereiro de 2021, Lira, com apoio ativo do Planalto, é eleito presidente da Câmara. A CMO de 2020 é instalada, em 10 de fevereiro de 2021, e a deputada Flávia Arruda é eleita por aclamação presidente da CMO de 2020. O PLOA é aprovado, em 25 de fevereiro, e sancionado, em 22 de abril de 2021, como Lei nº 14.144.

Refém da política

O que sobressai, nesse quadro é que o Orçamento Federal, composto pelo PPA, LDO e LOA, é um processo primordialmente político. O que não podemos admitir é que se torne refém da política, como foi o processo orçamentário 2020/2021, que ficou paralisado por conveniência à política.

A CMO de 2020 está registrada na história do Congresso e a herança que deixa é um precedente para a votação do PLDO diretamente no plenário do Congresso.

Constata-se que o direito de o cidadão ter o Orçamento elaborado de forma técnica e democrática pelos seus representantes está sendo cada vez mais desafiado pela disputa política e pelo controle dos recursos.

A política nacional, em 2020, manteve-se inflexível quanto aos seus vícios. Apática, a política tratou do Orçamento e das hoje mais de 500 mil vidas ceifadas pela pandemia.

Emendas Participativas e o Princípio Tributário do Consentimento

Josiara Diniz¹

Muito tem se debatido sobre as emendas parlamentares, pelos motivos bons ou ruins. É preciso entender que

O orçamento público está ligado, em sua origem, ao poder de tributar, ou seja, a arrecadação anda junto com a organização dos gastos públicos. No Brasil, as revoltas sociais do século XVIII, como por exemplo a Revolta do Quebra-Quilo, em boa parte do nordeste brasileiro, foram precursoras do início, mesmo que precário, da organização das finanças públicas e da necessidade dos governantes de respeitarem princípios básicos de equilíbrio, legalidade e consentimento do gasto público.

Atualmente, o fluxo orçamentário, por meio das legislações de orçamento, garante que exista um sistema baseado em princípios e com a atuação casada do legislativo e do executivo, o primeiro autorizando e o segundo gerindo. Nessa seara, os parlamentares, como agentes de ligação entre necessidades sociais e as ferramentas legais, recebem anualmente uma cota dentro do orçamento anual, denominada emenda parlamentar, para direcionar parte do recurso aprovado para as necessidades locais e nacionais.

As emendas parlamentares, ressalte-se de antemão, são um instrumento democrático, impositivo (constitucionalmente garantidas) e legal. Integram o exercício pleno da atividade parlamentar, enquanto canal de diálogo da sociedade com as instituições, em que, como todo e qualquer direcionamento de recurso público, cabe aprimoramento, transparência, boa gestão e “accountability”.

¹ Bacharel em Ciência Política e em Gestão de Políticas Públicas. Especialista em Gestão Pública (UFG) e em Políticas Públicas (CLACSO). Assessora de orçamento no Senado Federal. Email: josiaradiniz@hotmail.com

Os Tribunais de Contas e os controles internos de cada órgão executor têm, ao longo do amadurecimento da contabilidade pública, aprimorado o instrumental de gerência das transferências de recurso. Sistemas como o SICONV (Sistema de Convênios) e SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo) são exemplos de modelos de aprimoramento e aperfeiçoamento de controle dos repasses.²

Nesse processo, até o momento, o Poder Legislativo avançou em mais ferramentas de descentralização dos recursos. Ao longo dos anos, foram aprovadas demais normas, com objetivo de aumentar a fatia de indicação parlamentar de recursos do orçamento. Depois das emendas individuais impositivas, vieram as emendas impositivas de bancada, as transferências especiais e agora as emendas do relator geral da LOA.

É preciso que o Congresso Nacional também tenha protagonismo, não apenas na destinação, mas também no planejamento. Com o aumento dos poderes até então atípicos do parlamento, é preciso também aumentar as responsabilidades e o compromisso das indicações.

Nesse sentido, dada a inércia atual de sugestão de métodos, tem surgido – mesmo que de forma tímida – algumas iniciativas que podem ajudar, no compromisso da tríade orçamento, parlamentar e sociedade.

Os editais de emendas participativas são uma forma de controle social da população eleitora. Por meio do processo de escolha popular, o parlamentar constrói uma relação de transparência com seus eleitores e fortalece a democracia. Ademais, ajuda a desmitificar pontos nebulosos, em torno do orçamento, como a associação entre o direito de indicação de recurso do parlamentar com corrupção e negociações obscuras.

Se, ainda, não é por meio de ferramentas legais que conseguimos mobilizar o parlamento, não apenas no gasto, mas no processo de decisão em torno das emendas, isso pode acontecer por meio do controle social exercido pela população, ao exigir que seus representantes prestem contas e abram a participação para a destinação das emendas.

A história do orçamento foi influenciada por pessoas insatisfeitas com a tributação e a distribuição dos recursos públicos (é só observar a história). Do ponto de vista legal, existe uma série de forças políticas que podem atrasar a mobilização do Congresso, em torno de um orçamento com participação popular, mas com as emendas participativas podemos (sem a necessidade de normas legais) aprimorar de forma simples o processo de distribuição do recurso público.

2 VIEIRA, Alessandro. Emendas Participativas e o princípio tributário do consentimento. 2021. <https://www.jornaldacidade.net/artigos/2019/07/310111/emendas-participativas-e-o-principio-tributario-do-consentim.html>

Quem Decide como Será Gasto o Dinheiro Público?

Kariza Vitório de Macêdo¹

Se lidar com o orçamento pessoal é um desafio para grande parte dos brasileiros, quão maior é o de acompanhar o Orçamento Público e todas as variáveis que o circundam. Termos difíceis, valores estratosféricos, categorias que não são tão claras de se associar com a realidade. Outra dificuldade é entender como funciona o Congresso Nacional e como são feitas as leis. A famosa frase de Otto von Bismarck-Schönhausen, “Os cidadãos não poderiam dormir tranquilos, se soubessem como são feitas as salsichas e as leis”, pode parecer um chamado a uma vida de paz, em meio à ignorância, mas não é possível escapar das consequências das decisões financeiras, sejam as que tomamos por nós mesmos, sejam as que outros tomam por nós.

Todos os anos os poderes executivo e legislativo (e muitos outros agentes, atuando direta e indiretamente) aprovam Leis Orçamentárias. É um processo complexo, sempre em mudança e altamente conflituoso, afinal “o cobertor é curto” e são muitas as despesas a serem cobertas. O Congresso Nacional e seus órgãos internos são constitucionalmente o palco, para a discussão e deliberação do orçamento público de cada ano, que existe na forma de lei. Existem muitas iniciativas, para aumentar a acessibilidade desses conteúdos e a participação da sociedade – como o Orçamento Fácil do Senado Federal e o Orçamento Participativo nos Municípios – contudo, ainda é grande o distanciamento e a dificuldade de entender, acompanhar, opinar, de forma qualificada e propositiva, sobre o destino do dinheiro público.

Mesmo com todos esses obstáculos, a população precisa voltar seus olhos, para os seus representantes, eleitos para decidir, sobre os rumos que o país vai tomar, estar atenta ao modo como estes operam e entender um pouco das formalidades às quais estão submetidos. Este artigo aborda uma delas: o Processo Legislativo Orçamentário - PLO, nome dado às etapas e aos procedimentos que são necessários, para aprovar as leis do Orçamento.

No contexto do ordenamento jurídico vigente, tudo começa, no Poder Executivo. Apenas o Presidente da República pode enviar ao Congresso o projeto de lei, dizendo como devem estar organizadas as finanças do

¹ Assessora Parlamentar no Senado Federal, Gestora de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília e Pós-graduanda em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: kariza.vitorio@gmail.com.

próximo ano. Já, no Poder Legislativo, existem duas instâncias deliberativas principais, por onde o projeto de lei orçamentária tramita, ou seja, dois lugares em que os senadores e deputados federais podem analisar, discutir, apresentar suas sugestões (emendas) e decidir sobre o destino dos recursos públicos.

A primeira instância é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Esse órgão é composto por 31 deputados e 11 senadores titulares (com igual número de suplentes) escolhidos todos os anos pelas lideranças dos partidos e blocos². Esses membros podem exercer várias funções importantes, na CMO, como as de Presidente, que coordena os trabalhos, e Relatores, que apresentam Relatórios, análises de partes ou do todo do projeto de lei do orçamento e das emendas que este recebeu.

Todos os parlamentares podem apresentar essas emendas de três formas, além das emendas dos Relatores: individualmente, nas comissões em que fazem parte e pelas bancadas de seus estados. Existem várias regras de como devem ser cada um desses processos e procedimentos, na Constituição Federal e na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. Também são vários os Relatores, responsáveis por diferentes áreas no orçamento, e o mais importante deles é o Relator Final, que consolida o trabalho dos demais na forma do Relatório Geral e o submete à votação na CMO.

Uma vez aprovado, pela Comissão, esse relatório passa a ser o Parecer Final, documento enviado para a segunda instância deliberativa do Congresso Nacional: o Plenário. É no Plenário que todos os senadores e deputados federais discutem e aprovam juntos a versão final do Projeto de Lei Orçamentária.

Por fim, quando aprovado, o Poder Legislativo envia o projeto de lei, na forma de Autógrafos, para a sanção ou veto do Poder Executivo (momento em que o Presidente da República concorda totalmente, em parte ou discorda da Lei aprovada pelo Congresso). O veto é o mecanismo que o chefe do executivo dispõe de julgar uma parte ou toda a lei inconstitucional ou contrária ao interesse público. Se houver vetos, eles serão enviados ao Congresso, para decidir se eles serão mantidos ou derrubados. Após essa cadeia de decisões ocorre a promulgação e publicação da Lei Orçamentária, que passa a produzir seus efeitos na realidade.

Todos os anos, esse processo se repete, são trilhões de reais em jogo, e acontece de forma semelhante, nos Estados, Distrito Federal e Municípios; enquanto isso, a população aguarda pelos resultados dessas decisões. As etapas do PLO são ainda mais pormenorizadas, com mecanismos e interpretações surgindo a cada ano. O assunto é mesmo complexo; esse texto o abordou superficialmente, para iniciar um debate necessário. Afinal, aquela escola aguardando manutenção, os funcionários para pagar, os equipamentos médicos que precisam ser comprados e tantas outras demandas devem estar previstas no orçamento para serem concretizadas.

2 “ O artigo 5º [da Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 2006] afirma que a CMO deve ser composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores. Porém, na prática, são 42 membros ao invés de 40, porque o Regimento Comum do Congresso Nacional, artigo 10-A, determina que todas as comissões mistas devem ter uma vaga extra para cada Casa do Congresso, preenchida em rodízio pelas bancadas minoritárias que não alcancem número suficiente para participação no cálculo da proporcionalidade partidária. Por isso, apesar do artigo 5º, a composição da comissão é de 31 deputados e 11 senadores”. <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/regimento-anotado-20-comissao-mista-de-orcamento>, em 12 set. 2021.

É desafiador fechar o mês com as contas da família em dia, ponderar se um empréstimo vai ajudar ou piorar a situação financeira, saber como e onde investir o dinheiro, fazer planos futuros e poupar para realizá-los. Também é assim no Estado. São muitas reivindicações, para atender, dívidas a serem pagas, burocracias e obrigações; e para piorar, essas decisões ainda são tomadas em um ambiente de difícil compreensão.

A modernização, simplificação e acessibilidade do PLO, com um maior uso de tecnologias da informação e das plataformas de comunicação, aproximaria a sociedade do debate. Por último, mas não menos importante, é a necessidade de se popularizar a educação financeira e os conhecimentos básicos de finanças, de forma a permitir aos cidadãos maior liberdade e crescimento individual e coletivo, além de qualificar o debate e facilitar o acompanhamento do orçamento e das escolhas políticas a ele associadas.

Você pode até tentar dormir tranquilo, por não saber como são feitas as leis, mas ao acordar a realidade é dura e vai lembrá-lo de que também é responsável por aqueles a quem confiou essa decisão.

Os Perigos Decorrentes do Não Funcionamento da CMO: Quem Ganha e Quem Perde com isso?¹



Leandro Machado Azevedo²

A Constituição Federal determina que as matérias orçamentárias sejam apreciadas, por uma comissão mista especializada e de funcionamento permanente. Criada pela Carta Magna, em 1988, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é, na verdade, uma resposta à histórica preponderância do Poder Executivo, sobre o Legislativo, e à prevalência dos anseios políticos de alguns sobre os de todos ou pelo menos a maioria de nós. Seu efetivo funcionamento positiva mais um importante passo rumo à democratização dos processos decisórios de nosso País.

Dada a importância e a singularidade da CMO, cabem algumas reflexões, sobre sua atípica atividade, em tempos de pandemia do novo coronavírus: por que há tamanha demora, na instalação da Comissão, nestes últimos dois anos? Haveria entraves políticos ou disputas de poder que respondessem por este atraso? Quais os perigos dos ritos sumarássimos impostos pelos Presidentes das Casas Legislativas? Como se nota, são inúmeras as questões que carecem de análise sob o prisma democrático e republicano.

O estado de calamidade pública, decretado em 2020, autorizou o governo federal a elevar os gastos públicos, isentando-o do cumprimento da meta fiscal, medida certamente necessária ao enfrentamento da pandemia. Instituiu-se ainda uma comissão mista temporária, para acompanhar a situação fiscal e as execuções orçamentária e financeira das medidas relacionadas à citada emergência. Entretanto, as competências dessa comissão temporária não se confundiriam com as competências e atribuições constitucionais da CMO, que deveria funcionar permanentemente e ser instalada, *ipsis litteris* Resolução do Congresso Nacional, “até a última terça-feira do mês de março de cada ano, data em que se encerra o mandato dos membros da comissão anterior”.

1 Versão revisada de texto publicado, como “Riscos Orçamentários em Cenários Extremos”, em “Folha de S. Paulo”, <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/07/riscos-orcamentarios-em-cenarios-extremos.shtml?origin=folha>, em 6 jul. 2021.

2 Analista de Processo Legislativo do Senado Federal, Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas e Pós-graduando em Orçamento Público, pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: lmachado@senado.leg.br.

Quem são os agentes beneficiados por não termos, até hoje, uma CMO instalada e funcionando plenamente? Revisitemos fatos pretéritos.

A comissão competente para apreciar os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2021, para estarcimento de todos, só veio a ser instalada, em 25 de fevereiro último, com quase 11 meses de atraso. A demora, inicialmente atribuída ao isolamento social, foi se revelando como inabilidade política para se resolver, dentre outras questões, sobre a Presidência da CMO e a distribuição de cadeiras entre os partidos políticos na Comissão. Tal atraso é, em si mesmo, um prejuízo democrático que posteriormente foi recalculado (e mantido) como manobra política.

O tensionamento político teve fundamento na importância do cargo de Presidente da Comissão, tanto pelo ângulo financeiro-orçamentário quanto pelo político-estratégico. O imbróglio inédito, que teve correlação com a disputa, pelo comando da Câmara dos Deputados, afetou seriamente todo o ciclo orçamentário corrente. Cabe lembrar que o presidente da CMO, em 2020, deveria ser, por alternância, um deputado e o comando da Comissão seria um importante trampolim para um dos grupos opostos capitaneados pelos deputados Rodrigo Maia e Arthur Lira. O grupo apoiador do parlamentar eleito presidente na CMO tem, historicamente, mais força política para a eleição do ano subsequente nas Casas Legislativas.

Coincidência ou não, observe-se que a CMO 2020 foi instalada apenas após a definição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Não à toa, a candidata Deputada Flávia Arruda, apoiada pelo vitorioso Presidente Arthur Lira, foi eleita Presidente da Comissão em fevereiro deste ano e, em seguida, alçada a ministra-chefe da Secretaria de Governo do Brasil.

É cediço que cenários extremos exigem uma resposta rápida na construção de soluções que permitam o funcionamento das instituições. Neste diapasão, o Congresso Nacional organizou prontamente um sistema de deliberação remota, garantindo-se um bicameralismo ativo mesmo em tempos de exceção. Entretanto, as medidas adotadas, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, canceladas por ambas as Mesas Diretoras, demoveram importantes colegiados e etapas do processo legiferante e promoveram, assim, uma centralização decisória em alguns poucos interlocutores com o Executivo.

A simplificação dos processos, à primeira vista, parece ser salutar. Contudo há sérios riscos em se ignorar que processos mais dificultosos, construídos democraticamente, em tempos não-calamitosos, trazem segurança e controle necessários ao próprio exercício da democracia. Imperioso ressaltar que as soluções técnicas e novidades processuais terminaram por reforçar ainda mais a autoridade e o protagonismo dos Presidentes das Casas, em detrimento à importância de outros agentes da estrutura política congressual, não sendo possível descartar que talvez tenham sido idealizadas para também assegurar o predomínio do controle da agenda e para diminuir a quantidade e a qualidade dos agentes intermediários com poder de veto.

Diante deste cenário, e após tentativas frustradas de instalação da CMO, o então Presidente Alcolumbre, aliado do Executivo, exarou um ato, como Presidente da Mesa do Congresso Nacional, que avocou, para o Plenário do

Congresso, a apreciação do PLDO para 2021, excepcionando uma competência constitucional com um mero ato normativo, incorrendo, em nossa opinião, em séria afronta à sistemática constitucional.

De maneira ilustrativa, comparando o jogo político a um jogo de xadrez, é como se o enxadrista tivesse peças importantes, como torres, cavalos ou bispos, reduzidas, por assim dizer, à relevância de peões, restando apenas uma ou duas peças relevantes à segurança do rei. As mudanças desse regramento não estão descritas no manual das normas conhecidas e observadas por todos faz muitos anos; foram instituídas por um dos jogadores, supostamente empoderado, por normas infraconstitucionais, isto é, diferentes das seguidas pelas federações enxadrísticas nacionais, como dono do jogo.

A representatividade daqueles que estariam em posições estratégicas e que teriam condições de interferir no debate democrático foi comprimida pela centralização de poder de agenda e de veto daqueles que mudaram as regras do jogo. Curiosamente, nenhum dos partidos com representação no Congresso Nacional reclamou – o que aponta para o sucesso da negociação efetuada pelos interlocutores – e o PLDO para 2021 foi aprovado, em Plenário, sem a discussão, o controle e a transparência adequados, ou seja, sem as travas de segurança do devido processo legislativo orçamentário.

Para completar o “novo normal”, a Comissão Mista de Orçamento, que deveria ser instalada, até 30 de março deste ano, para apreciar o PLDO e PLOA para 2022, sequer ainda teve indicação de seus membros, pelas Lideranças partidárias³, a despeito de todas as soluções tecnológicas orgulhosamente ostentadas pelas Casas e das atividades de outras comissões temporárias e permanentes, além, claro, do recente funcionamento da CMO, por dois meses neste ano, visando à votação do PLOA 2021.

Quanto à inércia das Lideranças partidárias na indicação de congressistas aos assentos da CMO, há remédio regimental para isso: esgotado o prazo, e não havendo indicação pelos Líderes, a norma regimental prevê que as vagas sejam ocupadas, pelos parlamentares mais idosos, dentre os de maior número de legislaturas, mediante publicação da Secretaria da CMO. Esta solução poderia ter sido adotada em 2020, em lugar de se extrapolar um preceito constitucional, e também agora, em 2021.

Resta comprovado: há solução tecnológica, regimental e até sanitária; o que não há é vontade política. Não é a pandemia que atrapalha o funcionamento deste Colegiado. A concentração decisória, o controle de agenda e o apartamento de agentes de veto têm conferido lógica sistemática à cadência legislativa vigente no âmbito do Congresso Nacional.

Democracia não é um regime de concessão; é, sim, um regime de conquista em que assimetria de informação é determinante indesejado, no jogo político, pois retira do cidadão, titular do poder político, o direito elementar de fazer escolhas bem informadas, o que contraria um dos pressupostos básicos do próprio regime. Dessa maneira, o efetivo funcionamento da CMO é extremamente necessário para manter as medidas fiscais no bom caminho democrático.

³ O presente artigo foi escrito em 24 de junho de 2021, enquanto a CMO fora instalada apenas em 7 de julho de 2021.

Orçamento Público Descomplicado

Mariana Nunes Gomes¹

1. Introdução

O Orçamento Público é visto como um tema complexo. Apesar de sua fundamental importância é com dificuldade que a sociedade e os próprios gestores e servidores públicos acompanham o desenrolar das leis orçamentárias que tramitam no Congresso Nacional. Esse instrumento de programação das ações governamentais tem sua tramitação legislativa amparada, nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal de 1988; 89 a 103, do Regimento Comum e na Resolução nº 1 de 2006, ambos do Congresso Nacional.

Ao compreender as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias, nós nos inteiramos de como nosso País se planeja para alocar os recursos públicos e definir suas prioridades. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) formam o tripé do orçamento público no Brasil e podem ser melhores entendidos quando trazemos a relação receita x despesa para a nossa realidade. Num planejamento doméstico, por exemplo, é necessário saber quanto entra no caixa da família para planejar investimentos, prioridades e despesas. E assim também ocorre com o setor público.

Desta forma, o presente artigo se propõe a examinar, de forma simples e didática, as etapas do processo legislativo orçamentário. Para isso, serão abordadas as leis orçamentárias que tramitam, no Congresso Nacional, de modo que qualquer leitor, independentemente do nível de conhecimento na área, entenda a importância do planejamento e das ações para a obtenção de resultados que satisfaçam o cidadão - o usuário final das políticas de governo.

Para cumprir esse objetivo, o artigo possui cinco seções, além dessa introdução. A segunda seção apresenta uma visão geral da importância do Orçamento Público. Na terceira seção será mostrado o que define de um modo geral o Plano Plurianual (PPA). Na quarta seção serão apresentados os principais objetivos que compreendem

¹ Assessora Administrativa no Senado Federal, arquiteta, pós-graduada em Orçamento Público (ILB). Email: mariana.gomes@senado.leg.br

a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na quinta seção serão abordados os elementos que compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA) e finalmente a sexta seção será reservada para as conclusões.

2. O Orçamento Público

Orçamento público é a lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovada, pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro (ARAÚJO E ARRUDA, 2009). Trata-se do mais importante instrumento de gestão da administração pública, pois mostra quanto de impostos, taxas e contribuições o governo espera recolher e terá para alocar em cada área, como educação, saúde, segurança pública, dentre outras igualmente caras à sociedade.

Na gestão pública, a importância do orçamento aparece, a partir do momento em que este se torna instrumento para a execução de projetos que atendam a comunidade e aos interesses públicos. Os gastos realizados, pelos órgãos públicos, não podem se desviar do que está autorizado e previsto no Orçamento Público, nem conflitar com o interesse público. (SANTOS, 2012, p. 16). Assim, um orçamento bem planejado deve conter atributos e ações que satisfaçam o cidadão e viabilizem o Estado para cumprir as funções necessárias ao desenvolvimento harmonioso e fundamentado da economia dos países.

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo do ciclo orçamentário, com a instituição de três leis fundamentais: O Plano Plurianual (PPA), que define estratégias e metas da administração pública para o período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as regras para elaboração e execução do orçamento, do ano seguinte, assim como as prioridades e metas do governo; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e programa as despesas, do ano seguinte, de acordo com as prioridades do PPA e as regras estabelecidas pela LDO.

No âmbito federal, os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos têm ritos próprios de elaboração e aprovação e são submetidos à apreciação das duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), assim como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por Deputados e Senadores.

3. O Plano Plurianual (PPA)

O chamado Plano Plurianual (PPA), previsto no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, é uma lei orçamentária na qual são definidas as grandes prioridades nacionais e regionais para cada período de quatro anos. Elaborada no primeiro ano do mandato do governante eleito, com vigência para o ano posterior, trata-se de um instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal, no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, conforme ensina Silva (2016. p.24).

A elaboração do PPA inicia, pelas manifestações dos diversos ministérios e órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário que planejam suas propostas, a partir das demandas recebidas dos estados e municípios. O órgão responsável por enviar e consolidar as informações à Presidência da República é atualmente o Ministério da Economia que absorveu as funções do Ministério do Planejamento. Este Ministério, ao longo do tempo, tipicamente, era o responsável por aglutinar os programas finalísticos, os programas de gestão e os investimentos plurianuais prioritários, inclusive das empresas estatais dependentes, na forma de um projeto de lei, a ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo presidente (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção, até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

O PPA prevê grandes obras, como rodovias, hidrelétricas e aeroportos, assim como ações do governo, como financiamento aos agricultores, compra de equipamentos para hospitais e delegacias e muitas outras despesas de grande prioridade nacional e regional com metas para cada área de atuação como saúde, educação, saneamento, transporte, energia, dentre outras. O PPA tem a função de ser a grande lei de planejamento do país, dado que tem um horizonte de 4 anos, e estabelece o vínculo, entre o plano estratégico do governo e os orçamentos de cada ano, definindo políticas, metas e os gastos necessários para garantir a oferta permanente de serviços públicos considerados mais relevantes.

4. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, prevista no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é a norma que estabelece metas e prioridades, inclusive fiscais, para o exercício seguinte, estabelece diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orienta a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências de fomento, além das despesas que não poderão sofrer contingenciamento. Trata-se da lei que faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo estabelecido no PPA com o plano operacional de curto prazo representado pelo orçamento anual (LOA).

Desta forma, antes de se fazer o orçamento de cada ano, o Poder Executivo Federal prepara e encaminha, para ser discutida, pelo Congresso Nacional, outra lei, chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, além de definir quais são as prioridades que deverão estar no orçamento anual, traz uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento. Ela indica, por exemplo, de quanto será o reajuste do salário mínimo e quanto o governo precisa poupar todo ano para pagar sua dívida.

Outros assuntos que a LDO traz são as eventuais alterações, nas cobranças de tributos, e as regras temporárias, para o caso de o orçamento não ser aprovado até o final do ano. Define ainda a política de investimentos das agências financeiras oficiais de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA). Essas instituições usam recursos públicos federais, para financiar projetos que promovem o desenvolvimento do país, como hidrelétricas, aeroportos, rodovias e etc.

A LDO é elaborada, pela Secretaria de Planejamento, com o apoio técnico da Secretaria Especial da Fazenda, e deve ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto é discutido e apreciado, pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), para depois ser votado, no Plenário do Congresso Nacional, até o dia 17 de julho. Trata-se do único projeto de lei que, se não for votado dentro do prazo, impede o recesso do Poder Legislativo.

5. A Lei Orçamental Anual (LOA)

Após analisar o plano de médio prazo, com os programas e ações prioritárias, pelo PPA e as diretrizes para implementar esses programas e ações para o próximo ano, via LDO, é necessário fixar quanto poderá ser gasto, em cada um desses itens, no próximo ano, e dizer de onde virão os recursos para bancar essas despesas. Esse é o papel da Lei Orçamentária Anual.

A LOA, prevista no § 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é a lei que estabelece o orçamento da União, por meio do qual é estimada a receita e fixada a despesa do governo federal, pelo período de um ano.

O Orçamento federal inclui todas as informações de gasto da administração pública que demandam autorização legislativa, desde o pagamento de pessoal, até os investimentos, nas empresas estatais controladas pelo governo federal. Os dispêndios previstos são organizados por áreas. Cada uma delas (saúde, educação, segurança pública...), tem seus programas e suas ações orçamentárias respectivos. Na área de educação, por exemplo, existem programas de melhoria na qualidade de ensino, como a implantação de escolas em tempo integral e a instalação de laboratórios de ciências.

A respeito do tema, Silva (2016, p.29) esclarece que cada uma dessas ações tem no orçamento sua programação de gastos. Por este motivo, o governo precisa estimar quanto vai arrecadar para custear as despesas do ano seguinte. Logo, a LOA não abrange apenas as despesas, mas, as receitas esperadas para aquele ano. Essas receitas vêm principalmente da cobrança de tributos, como o imposto de renda e a contribuição previdenciária.

Portanto, a Lei Orçamentária Anual, discutida e aprovada anualmente pelo Congresso Nacional, consolida as prioridades de gastos do governo e estima os recursos necessários, para custeá-las, apontando todas as fontes de arrecadação. É a lei mais importante do ciclo orçamentário, pois define a aplicação dos recursos públicos em presumido atendimento às necessidades da população.

6. Conclusões

Conhecer o funcionamento do processo legislativo orçamentário é um direito de cada cidadão brasileiro. Além disso, é preciso compreender a lógica que está por trás do chamado tripé legal que compõe o ciclo orçamentário. Portanto, o artigo buscou apresentar, de forma simples e didática, os objetivos das principais leis orçamentárias.

Ao analisarmos as normas sobre o tema, concluímos que o Plano Plurianual (PPA) define diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, para um prazo de quatro anos, indicando um planejamento de médio prazo. Já, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades, para o ano seguinte, respeitando esse planejamento do PPA e orientando a elaboração e a execução da LOA. E, finalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) indica quanto dinheiro público e em que o gastar, no próximo exercício fiscal, indicando de forma explícita todas as fontes de financiamento e o conjunto dos gastos públicos com as suas respectivas alocações.

Assim, com um nível de conhecimento básico, qualquer pessoa interessada pode acessar as plataformas digitais do Congresso Nacional, assim como as TV Câmara e TV Senado, para acompanhamento dos debates acerca do tema. que mobilizam um grande volume de especialistas e consome várias horas de gestores públicos.

Portanto, acompanhar o debate travado, no âmbito do Congresso Nacional, consolida a noção da importância dos projetos enviados, pelo Poder Executivo, e modificados, pelo Poder Legislativo, no dia a dia dos cidadãos, que são os destinatários das políticas públicas que serão municiadas pelos recursos governamentais, que também são de todos nós.

7. Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. Contabilidade Pública: Da Teoria à Prática. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 320 p.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTTO, Pedro Humberto Teixeira. O Essencial da Contabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009. 310 p.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. Orçamento Público. 2. ed. Florianópolis: CAPES: UAB, 2012. 150 p.

MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. (1973). Finanças Públicas. Teoria e Prática. São Paulo: Edit. Campus, 1980.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Entenda o Orçamento. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 09 julho 2021.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed. ampl, rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

O Processo Legislativo Orçamentário em Transformação



Romulo de Sousa Mesquita¹

No dia 15 de julho de 2021, o Congresso Nacional (CN) aprovou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2022. Nesse mesmo dia, mais cedo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO) do CN também aprovou, a toque de caixa, o relatório entregue, pelo relator, um dia antes, às 23h 50m, abrindo-se mão de prazos para análise do seu conteúdo.

Essa apreciação açodada foi prevista, por técnicos, que avaliavam que, a exemplo de 2021, o PLDO de 2022 passaria pela CMO, como um raio, sem que cumprisse seu desiderato de aperfeiçoar a proposta, a partir de sugestões e deliberações, encaminhadas em um ambiente democrático, como prevê a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Mais que isso, procedimentos e regras internas da CMO estão sendo relativizados ou, simplesmente, alterados durante o processo orçamentário. Quais podem ser as causas dessa aparente transformação? A CMO caminha para sua extinção?

Modificações na forma de apreciação das propostas orçamentárias no CN não são inéditas e, normalmente, estiveram associadas a eventos de crises institucionais no País. Idas e vindas, na disputa de poder entre os Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito do processo orçamentário, fazem parte dessa relação, o que pode ser verificado, com uma rápida regressão na história desse instituto.

A Constituição de 1946 (CF 1946), que surgiu com a redemocratização do País, é um dos referenciais da norma constitucional vigente no tocante ao processo legislativo orçamentário. Nela não se impunham restrições ao Poder Legislativo, de modo que os parlamentares podiam alterar a proposta orçamentária do Executivo de forma ilimitada e, até mesmo, criar despesas novas sem os cancelamentos compensatórios (GONTIJO, 2004).

Com a ascensão do governo militar e posterior promulgação da Emenda Constitucional nº 1 (EC 1), de 1969, que alterou a Constituição Federal de 1967 (CF 1967), o Poder Legislativo transformou-se em um “homologador” da

¹ Mestre em Poder Legislativo, especialista em Direito Público, Pós-Graduando em Orçamento Público, Advogado, Diretor Administrativo da Câmara dos Deputados, Brasil. Email: romulo.mesquita@camara.leg.br.

proposta advinda do Poder Executivo. A Carta retirou dos parlamentares aquele poder irrestrito de emendar o orçamento (art. 67) e criou a CMO (art. 66, § 1º), centralizando-se os procedimentos do processo legislativo orçamentário, em contraste com a flexibilidade existente na CF 1946.

Com a nova alternância do poder e o restabelecimento do regime democrático, a promulgação da Constituição de 1988 trouxe um modelo misto, para o processo legislativo orçamentário, assimilando-se características das Cartas anteriores. Houve a reintrodução do poder de emendar as leis orçamentárias, mas, diferentemente da CF 1946, limitou-se o parlamentar, com algumas regras, sobretudo as relacionadas com a criação de despesas. Além disso, fortaleceu a CMO como instância para a tomada de decisão relacionada ao PLO, no âmbito do CN (GRAVA, 2017).

Ao longo desses 33 anos da Carta Cidadã, a CMO sofreu algumas importantes transformações normativas incrementais e, coincidência ou não, surgiram em momentos de crises institucionais, como parece ser o atual momento do País.

De 1988 a 2021, pode-se dividir o histórico de regulamentações internas em cinco fases. A primeira coincide com o período pós-aprovação da CF/1988. Ainda com uma incipiente estrutura organizacional, a CMO funcionou graças ao acordo de procedimentos genéricos, costurado pelo então presidente do Senado Federal, Senador Nelson Carneiro, em 27 de setembro de 1989, que levou à aprovação da Resolução nº 1, de 1991-CN. Simples e com apenas 28 artigos, serviu de referencial para as resoluções afins que surgiram posteriormente.

A fase seguinte foi marcada, pela crise dos “anões do orçamento”, a qual trouxe a Resolução nº 2, de 1995-CN, e a Resolução nº 1, de 1999-CN, que procuraram sanar várias e graves omissões do texto regimental anterior relacionadas à atuação desse grupo criminoso. Esse conjunto de regulamentações limitou a atuação individual dos parlamentares e relatores, definiu elementos mais precisos, para os relatórios, e valorizou a decisão colegiada. O efeito foi a centralização do processo orçamentário, privilegiando-se os interesses da instituição e da coalizão governamental (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

A terceira fase se iniciou com a apresentação da Resolução nº 1, de 2001-CN, logo após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Lei surgiu num contexto de crise, entre os entes federativos, ocasionada pelo crescente desequilíbrio fiscal e consequente endividamento do Estado, razão pela qual foram instituídas normas e diretrizes para o controle dos gastos, além de prever severas punições quanto ao seu descumprimento (SILVA; BONACIN, 2011). Com a Resolução, o regimento interno da CMO foi atualizado, novas relatorias foram instituídas, houve o aprimoramento da fiscalização, da atuação do órgão junto ao TCU e suas atribuições foram distribuídas entre os comitês, tornando-se mais criteriosa a avaliação de receitas e a distribuição de recursos entre as bancadas (GRAVA, 2017, p. 93).

A grande transformação veio, na quarta fase, com a Resolução nº 1, de 2006-CN, que sofreu algumas alterações posteriores, com a Resoluções nºs 3, de 2008-CN, 3, de 2013-CN e, por fim, 3, de 2015-CN. Tais alterações, entretanto, já vinham sendo desenhadas, desde 2003, logo após o Partido dos Trabalhadores (PT) ser eleito,

no pleito de outubro de 2002, inaugurando uma nova ordem política no País. Esse período de transformações iniciou-se com a Resolução nº 3, de 2003-CN, que, além de disciplinar as emendas coletivas, previa o fim da vigência da Resolução nº 1, de 2001-CN, e suas alterações, a partir de agosto de 2004. Como essa previsão não aconteceu, até a data limite, o Senador José Sarney negociou um acordo com as lideranças, no intento de manter os efeitos da RCN nº 1, de 2001, até a elaboração da nova resolução, a qual só ocorreu em 2006, sob a relatoria do Deputado Ricardo Barros (GRAVA, 2017).

A nova Resolução, que ainda vige, estabeleceu um conjunto inédito de regras restritivas no âmbito da CMO. Com 161 artigos e 16 capítulos, trouxe regras específicas, para cada categoria de proposições legislativas orçamentárias que tramitam na Comissão, introduziu a renovação integral de todos os membros da comissão permanente a cada ano, o rodízio entre das relatorias entre as Casas legislativas e novas atribuições para a presidência, dentre outras. Com as alterações, em 2008 e 2015, houve modificação das áreas temáticas, criação de subáreas e mudanças na quantidade de emendas de remanejamento. Ainda, com a aprovação da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015), fixou-se montante das emendas individuais de execuções orçamentária e financeira obrigatória em 1.2% da Receita Corrente Líquida.

A quinta e última fase, ainda em curso, teve início, no processo de *Impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2015. Esse caminho de volta ao fortalecimento do Poder Legislativo passa, pela EC nº 86, de 2015, mas também de outras propostas aprovadas ou em tramitação, no CN, que flexibilizam as regras, permitindo-se desvinculações de receitas a determinadas despesas, bem como a redução de algumas despesas obrigatórias e a retirada do Plano Plurianual da Constituição, a exemplo das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 186, 187 e 188, de 2019.

Mais recentemente, o instituto das emendas de relator (Resultado Primário – RP 9) ganha força, em meio à crise sanitária provocada pela Covid-19, de modo a alocar recursos estratosféricos, da ordem de mais de R\$ 30 bilhões, na lei orçamentária, para 2020, reduzida para mais de R\$ 20 bilhões, em acordos posteriores para atender as demandas parlamentares. A manobra ficou conhecida como o “Orçamento Secreto” (NETO, 2021).

No Orçamento de 2021, aconteceu mais um alargamento dos poderes parlamentares, com a previsão, no parecer preliminar, do poder do relator-geral de cancelar despesas obrigatórias, o que, além dos questionamentos legais, também enfraquece a capacidade federal de atender algumas demandas sociais constitucionais. O fato é que, com tais cancelamentos, estão autorizados quase R\$ 17 bilhões de RP 9 no corrente ano.

Conforme previsto, neste ano, a CMO exerceu suas atribuições novamente às pressas. A opção feita, pelo atual governo, de estabelecer relacionamentos individuais com parlamentares, em detrimento das lideranças, parece agradar a maioria dos congressistas, pois não há reclamações mais contundentes.

Diante dessa fragmentação do PLO e do claro enfraquecimento da CMO, mais do que apontar erros e falhas, abre-se janela de oportunidades para o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos. O trabalho de Bijos (2021), por exemplo, propõe um modelo de maior protagonismo à atuação técnica das comissões temáticas

das Casas Legislativas, sem, contudo, retirar da CMO a coordenação final do relatório a ser encaminhado para votação no Plenário do CN. O autor defende o empoderamento das comissões permanentes, que passariam a proferir as decisões programáticas referentes às suas áreas temáticas. Com isso o PLO seria beneficiado pelo aporte de conhecimento setorial especializado (BIJOS, 2021).

Enfim, resta saber se essa transformação em curso, que marca a atual crise, no relacionamento entre Legislativo e Executivo, no trato do orçamento público, beneficiará a quem mais interessa: o cidadão. Só o tempo dirá!

REFERÊNCIAS

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Câmara dos Deputados, Estudo Técnico 08/2021. Disponível em: <https://bityli.com/Mmpzp> Visto em 19 jul. 2021

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. Política orçamentária no presidencialismo de co-alizão. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008. Disponível em: <https://bityli.com/vHfEc>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GONTIJO, Vander. Evolução histórica no Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GRAVA, Guilherme Saraiva. Direito, Desenvolvimento e Transformações Institucionais: um estudo de caso sobre a comissão mista de orçamento entre os anos de 1988 e 2015. In: SCHAPIRO, Mario (Org.). Visões do Direito e Desenvolvimento. São Paulo: FGV Direito, 2020.

SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 5, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://bityli.com/ofh2PA> Acesso em: 13 jul. 2021.

NETO, Orlando. Emendas de relator-geral: somos todos responsáveis. Poder 360, Brasília, DF, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/author/orlando-neto/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

A Lei Orçamentaria Anual (LOA) de 2021 do Distrito Federal: O que Podemos Esperar de sua Execução em Tempos de Pandemia de Covid19?¹

Rosiane Borges²

Para iniciar nosso artigo, vamos refletir sobre a seguinte questão: se as entregas, na execução das leis orçamentárias, em diversos governos anteriores ao atual já eram difíceis e deixavam muito a desejar aos contribuintes, o que podemos esperar em tempos de pandemia da LOA de 2021?

No início de 2020, o mundo parou. Ficção científica? Um filme de terror? Ou mesmo um remake do clássico “Epidemia”, de 1995, estrelado por gigantes das produções cinematográficas, Dustin Hoffman e Morgan Freeman, quando um vírus mortal e contagioso coloca uma cidade americana em quarentena e “lookdown” e com risco iminente de ser destruída pelo governo.

Saindo da ficção científica e entrando na realidade, creio que nossa geração, dos meus pais e dos meus avós, nunca imaginaríamos que o mundo iria virar de cabeça para baixo.

Tudo veio à tona, por meio dos noticiários mundiais, quando, em uma cidade chinesa, chamada Wuhan, mais especificamente em um Mercado de Frutos do Mar, detectou-se o primeiro surto registrado de Covid 19. Ninguém imaginava que um vírus superpoderoso estava solto e se espalharia pelo globo terrestre, em um curto espaço de tempo, como um rastilho de pólvora, saindo de uma epidemia para uma pandemia, e que o mesmo ceifaria a vida de milhões de pessoas no mundo, proibindo-nos o ir e vir dos habitantes em suas cidades e levando provavelmente à ruína da economia global de forma muito rápida.

1 Versão revisada de texto publicado, em “O Panorama”, <https://opanorama.com.br/a-lei-orcamentaria-anual-loa-de-2021-do-distrito-federal/>, em 14 jul. 2021.

2 Assessora Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Email: rosianeborges61@gmail.com.

Quando falamos em economia, o assunto nos remete a uma temática importantíssima, que é o orçamento público, cuja obrigação, dentro dos preceitos constitucionais, tem como função a transformação de tributos pagos, pelos cidadãos, em entregas de serviços públicos essenciais ao bem-estar da população, tais como educação, saúde, segurança e transporte público dentre outros. Não se trata de um favor mas sim de uma obrigatoriedade do Estado para com o contribuinte.

Como citamos acima, as consequências da pandemia obrigaram os governantes a fecharem fronteiras, proibirem o ir e vir dos habitantes, arrasaram a economia, encerraram atividades de muitas empresas, que inclusive tinham um papel vital, na composição positiva do PIB, e causaram um estrago sem precedentes na cadeia produtiva, com milhões de empregos dizimados, prejudicando-se o bem-estar de inúmeras famílias, cuja diminuição ou mesmo perda de renda, até por serem as principais fontes de contribuição, acertou como uma flecha certa o orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse sentido, remetemos nossa reflexão, no caso do Distrito Federal, onde vivemos e podemos acompanhar de perto a execução da LOA de 2021. Como não poderia ser diferente dos estados brasileiros, vimos de perto o encerramento de diversas atividades econômicas, elevação significativa do desemprego e um enorme caos social, em consequência das atitudes governamentais, no combate a pandemia da Covid 19, seguindo-se à risca medidas sanitárias e protocolos recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Infelizmente, naquele momento, foram, na minha opinião, as decisões mais acertadas, tendo-se em vista o desconhecimento total do vírus e sua letalidade.

Se fizemos um resgate histórico da recessão que atravessamos, após a copa do mundo de 2014, Brasília foi uma das sedes, e teve, inclusive uma das arenas mais caras, que custou na época, algo em torno de 2 bilhões de reais. O governo que assumia o comando da cidade, em 2015, acusava um rombo bilionário, nas contas públicas, e que não foi diferente, no ano de 2019, segundo diversas publicações jornalísticas do mesmo ano, período o qual o governo atual assumiu as rédeas do Distrito Federal, acusando-se explicitamente o anterior, de receber o cofre vazio. Segundo a Secretaria de Fazenda, em diversas reportagens, o déficit beirava entre 6 a 9 bilhões de reais.

Diante disso, o que o governo indicava, naquele momento, eram os riscos eminentes de uma desastrosa execução das políticas públicas básicas e essenciais para o bem-estar da população. Ora, se as execuções orçamentárias anteriores a 2014 já eram um sério problema, na vida dos cidadãos, imaginem agora com os cofres públicos vazios, ou seja, teríamos entregas de serviços públicos piores do que as que já tínhamos anteriormente, de péssima qualidade, com gravíssimas deficiências, na geração de empregos e renda, crescimento efetivo das estatísticas de desempregados e um possível caos na segurança pública.

Vale ressaltar que, na educação, as famosas faltas de professores, falta de material didático, e falta ou má condição de infraestrutura têm consequências diretas, na péssima qualidade de ensino, de que tanto ouvimos falar e escutar, nos noticiários locais e nacionais. Já, na saúde, hospitais caindo aos pedaços, falta constante de remédios, médicos em quantidade insuficiente, para atendimentos da superlotação de pacientes, filas

enormes de pessoas doentes sem conseguir consultas ou leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) também são manchetes frequentes na mídia brasileira.

Assim sendo, tudo acima nos indica que possivelmente na pandemia, bem como antes dela, a irresponsabilidade e a má qualidade dos gastos, na execução do orçamento público, no âmbito do Distrito Federal, vinha à tona, deixando milhares de pessoas com Covid 19 e outras comorbidades sem um atendimento digno e de qualidade e muitas foram a óbito, como se estivessem em um corredor da morte, triste realidade, que vimos acontecer de perto com parentes, amigos, vizinhos e pelos noticiários diários.

Nessa linha de reflexão, em entrevista ao G1 DF, de 07 de janeiro de 2021, o GDF (Governo do Distrito Federal) registrou que a Lei Orçamentária Anual de 2021 seria 2,5%, maior que a do ano de 2020. É importante frisar, de forma bem simplista, que o orçamento público é uma peça fictícia e que trabalha com estimativas de arrecadação de receitas e que surpresas não poderiam ser descartadas, em plena pandemia, com suas ondas e variantes que chegavam a nossa cidade.

Ao mesmo tempo, na mesma reportagem, o próprio GDF informou que o Fundo Constitucional teria uma redução de R\$ 704,2 milhões maior do que o previsto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021. Em explicações sobre a redução do fundo, o próprio governo remeteu à queda da receita corrente líquida (RCL) da União, em razão da pandemia, ou seja, arrecadou menos do que esperava. Dessa forma, podemos entender que a declaração do GDF nos leva a tirar nossas próprias conclusões, de que a LDO e a LOA de 2021 poderiam estar superestimadas, por não considerarem ou não acreditarem, nas consequências da Covid 19 e seus impactos nas contas públicas.

Queria muito acreditar que a execução da Lei Orçamentária de 2021 fosse superar todas as anteriores e que as entregas aos contribuintes, principalmente os das classes que mais precisam ser alcançadas pelos serviços públicos, fossem de excelente qualidade. Infelizmente não é o que podemos ver até o presente momento, em que se encerra o primeiro semestre do corrente ano.

Ao contrário do que sonhávamos, o que se vê são ônibus superlotados, colocando-se em risco a vida de milhares de pessoas, todos os dias, que precisam trabalhar para sobreviver em plena pandemia, falta de remédio dos mais simples aos mais complexos, falta de médicos, UTIS e até algo inédito, que nunca ouvimos falar e que aconteceu realmente, ou seja, a falta de oxigênio. Testemunhamos também uma alta, no desemprego, a degradação da educação, que já era tida pelos contribuintes, em diversas reportagens locais e nacionais, como sendo de péssima qualidade, dentre outras obrigações já citadas em parágrafos acima e que foram realizadas, como no dito popular, a “meia boca”.

Queria acordar, e enxergar que tudo de que falamos anteriormente não passasse de um pesadelo e que, ao contrário, encontrássemos uma população feliz com as execuções orçamentária e financeira das políticas públicas e o governo de nossa cidade fosse um exemplo, para o Brasil, de entregas dos serviços públicos aos contribuintes.

Por fim, fica uma dúvida tremenda no ar e na minha cabeça. Se, nos anos anteriores, as execuções orçamentárias e financeiras, no âmbito do Distrito Federal, entregaram serviços de baixíssima qualidade, na opinião da população em geral, registrada em diversos meios de comunicação, escrita, falada e televisionada, que se dirá agora, a seis meses do encerramento do ano fiscal e em plena pandemia? O que será de nós? Deus nos acuda!!!!

O Empobrecimento do Debate Orçamentário no Congresso Nacional



Thiago Fagundes Lopes¹

O artigo 166 da Constituição Brasileira de 1988 criou uma Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, com o objetivo, entre outros, de examinar e emitir parecer, sobre o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) e o projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Por sua vez, a Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, nos artigos 26 a 92, detalha minuciosamente as etapas, pelas quais essas proposições legislativas devem passar, na referida comissão, a fim de que possam ser levadas ao Plenário para apreciação de todos os parlamentares federais. No entanto, todo esse arcabouço normativo não foi suficiente, para evitar a aprovação açodada do PLDO e do PLOA, para o exercício financeiro de 2021, e o mesmo fenômeno acaba de se repetir, na tramitação do PLDO, para o exercício de 2022.

Ao criar a Comissão de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO), era intenção do constituinte que esse fórum se constituísse, num polo de especialização nessa temática, para os seus eventuais membros, de forma que as discussões ali levantadas fossem de alto nível. Nesse mesmo sentido, foi criada inclusive uma classe de consultores especializados nessa matéria para que pudessem apoiar o trabalho dos legisladores ordinários. Além disso, é costume que todo parlamentar tenha em sua equipe ao menos um assessor de orçamento, para auxiliá-lo nas diversas demandas que chegam ao seu gabinete, durante o exercício do mandato.

Se usarmos a designação de relator, para um projeto na CMO, como o recorte temporal inicial e a aprovação dessa matéria, no plenário do Congresso Nacional, como recorte temporal final, veremos que a tramitação da LDO de 2020 durou 152 dias, enquanto a de 2021 e 2022 duraram 12 e 8 dias respectivamente e a situação não é diferente, na aprovação da lei orçamentária propriamente dita, uma vez que a tramitação da LOA de 2020 durou 103 dias e a de 2021 durou 22 dias.

Todo esse aparato citado acima perde grande parte do seu potencial, quando a tramitação dos referidos projetos é feita de modo apressado, sem que haja de fato tempo hábil, para discussão dessas matérias tão importantes para o País. Atualmente, só existe limite máximo de dias para cada uma das etapas da tramitação, fazendo

¹ Analista Administrativo da Agência Nacional de Aviação Civil, Pós-graduando em orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: thiagofagundeslopes@gmail.com

com que, por exemplo, o prazo regimental, entre a apresentação do relatório preliminar, feito pelo relator do projeto, e sua votação possa ser de apenas 2 dias e não é raro a situação em que os membros da CMO reclamem do tempo exíguo para leitura desse material, o que obviamente prejudica a análise da necessidade de apresentação de emendas a fim de aperfeiçoar a redação original.

Dito isso, é urgente a aprovação de uma nova redação, para a Resolução nº 1, de 2006, a fim de que se inclua um limite mínimo de dias entre uma etapa e outra, além da previsão da obrigatoriedade de todas as etapas a fim de que as audiências públicas, momento em que a sociedade civil é chamada, para participar dessa discussão, não sejam suprimidas da tramitação com a desculpa da necessidade de acelerar o processo de aprovação desses projetos.

PLO e Emendas Parlamentares
Individuais (Resultado Primário –
RP 6), Coletivas (Bancada – RP 7
– e Comissão – RP 8) e de Relator
(RP 9) e Transferências Especiais

Transferências Especiais: Apontamentos para o Estado de Sergipe¹

Alba Valéria Fontes Leite²

Além da atividade legislativa, mais conhecida, os Senadores e Deputados Federais transferem recursos da União, para as demais unidades federadas, por meio de emendas parlamentares, que são apresentadas, todos os anos, ao Orçamento Geral da União.

As emendas feitas ao Orçamento da União – denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA), enviada anualmente pelo Executivo ao Congresso – são propostas pelas quais os parlamentares podem intervir, na alocação de recursos públicos, em função de compromissos políticos que assumiram durante seus mandatos.

Esses recursos tanto podem ser adquiridos por intermédio de emendas individuais como por meio de emendas de bancada. As individuais são apresentadas, pelo congressista, enquanto as de bancada são coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais quando, normalmente, os parlamentares se juntam para repassar valores maiores reservados a obras estruturantes.

Os recursos provenientes das emendas individuais podem ser repassados tanto para os Estados e Municípios quanto para instituições. Há regras específicas, sobre a apresentação de tais emendas, como, por exemplo, identificar a entidade beneficiária dos recursos, com endereço e nome dos responsáveis, pela sua direção, bem como as metas que essa entidade deverá cumprir, demonstrando sua compatibilidade com o valor da verba fixada pela emenda. Cada parlamentar pôde apresentar até 25 emendas, no orçamento de 2020, no valor total de R\$ 15,9 milhões, e, no orçamento de 2021, esse valor chegou a R\$ 16,3 milhões por congressista.

Uma questão que deve ser acompanhada de perto é a nova modalidade de repasse desses recursos: as transferências especiais. A partir da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, que acrescenta o art.166-A à Constituição Federal, foi autorizada a transferência direta de parte do valor das emendas individuais para

1 Versão revisada do texto publicado, em “Correio de Sergipe”, p. A2, em 14 jul. 2021.

2 Mestre em Administração em Políticas Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e Assessora Parlamentar no Senado Federal. Email: alba.fontes@yahoo.com.br.

Estados e Municípios. Com isso, esses entes federados teriam mais autonomia, para executar os seus projetos, o que melhoraria a eficiência da alocação desses recursos públicos.

Essa nova mecânica está começando a ser absorvida na prática orçamentária. Observe-se o exemplo de Sergipe. Dados da Comissão Mista de Orçamento mostram que, em 2020, primeiro ano de vigência das transferências especiais, 4 parlamentares sergipanos garantiram recursos dessa forma, utilizando entre 50% e 8% de suas cotas, chegando ao total de R\$ 16,49 milhões. Em 2021, por sua vez, somente dois parlamentares federais sergipanos não indicaram valores para as transferências especiais. Além disso, o volume de recursos disponibilizados, pelos demais parlamentares juntos, foi de R\$ 42,25 milhões.

Outro ponto que chama atenção, nas transferências especiais, é a agilidade do repasse dos montantes. Essas transferências buscam dar celeridade à execução de emendas parlamentares individuais impositivas. Contudo, é preciso estar atento, para não comprometer a transparência e o controle, na aplicação dos recursos, já que esses repasses flexibilizam regras de identificação prévia de onde eles serão aplicados e a exigência de projeto para sua execução.

O sistema constitucional brasileiro consagrou os princípios da moralidade e da eficiência, direcionando-se a atuação estatal, no sentido de que o Poder Público não deve agir somente em estrita conformidade com a lei, mas, também, de acordo com a finalidade da ação pública. Assim, diante da escassez de recursos públicos e com o surgimento de novas demandas sociais de eficiência, é preciso acompanhar de perto o caminho percorrido pelo dinheiro das transferências especiais.

As Prioridades do Congresso no Orçamento de 2021¹

Carlos Murilo Carvalho²

Uma das funções do orçamento público, talvez a principal, é divulgar para a sociedade quais são as prioridades da administração no próximo ano. Afinal, é no orçamento, aprovado anualmente sob a forma de uma lei, que se autoriza formalmente a distribuição dos recursos disponíveis para executar as políticas públicas. No caso do orçamento federal, a publicação da lei orçamentária consiste na etapa final de um processo que se inicia com o envio da proposta, pelo presidente da República, ao Congresso Nacional, o qual analisa, debate, modifica, delibera e devolve a matéria para o presidente, que a sanciona com ou sem vetos.

O Legislativo pode alterar a proposta por meio de emendas que, ao remanejar recursos, podem mudar as prioridades inicialmente sugeridas pelo Executivo. Há quatro modalidades de emendas, de acordo com o tipo de autor: as individuais (apresentadas por parlamentares); as de bancada estadual (pelos representantes de cada uma das 27 unidades da federação); as de comissões permanentes; e as de relator.

Nosso interesse recai justamente sobre as emendas apresentadas pelo relator-geral do orçamento (parlamentar que desempenha a função de coordenar o processo de análise e sistematização da proposta orçamentária no Congresso Nacional). Elas são previstas, em resolução do Congresso, para possibilitar a correção de erros e omissões da proposta, mas também podem ser utilizadas para reforçar despesas já previstas ou inserir novas programações, desde que autorizadas pela Comissão Mista de Orçamentos (colegiado de deputados e senadores responsável por emitir o parecer, sobre a proposta orçamentária, a ser votado no plenário do Congresso Nacional).

Para auxiliar na compreensão do contexto convém distinguir as despesas primárias obrigatórias (de natureza não-financeira e compulsoriamente incluídas no orçamento em montante que garanta o cumprimento das normas que as criaram) das primárias discricionárias (não-financeiras, cuja inclusão no orçamento não é obrigatória).

1 Originalmente publicado, em “Estado de Minas”, https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2021/07/07/internas_economia,1284467/artigo-as-prioridades-do-congresso-no-orcamento-de-2021.shtml, em 5 jul. 2021.

2 Consultor legislativo do Senado Federal, especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Email: cmurilo@senado.leg.br.

Como se sabe, a elevação sistemática das despesas obrigatórias (pagamento de salários, benefícios previdenciários, bolsa família, etc) tem reduzido o espaço disponível para as discricionárias, devido ao limite de gastos primários imposto pela Emenda Constitucional nº95, de 2016, que é compartilhado por esses dois conjuntos de despesas, com a consequente limitação da capacidade de investimento do governo e elevação da dificuldade para manter o bom funcionamento da administração federal.

Note-se que, na proposta encaminhada pelo Executivo não há uma reserva específica de recursos para ser usada nas emendas de relator-geral, de modo que, para aprová-las, é necessário reduzir o valor de outras programações, de modo a compensar as novas alocações pretendidas. Vale esclarecer que, apesar de serem apresentadas pelo relator-geral, essas emendas atendem a interesses de diversos grupos políticos do Congresso e precisam ser aprovadas, pela maioria dos parlamentares, para produzirem efeito sobre a programação da lei orçamentária.

A partir da análise do autógrafo da lei orçamentária de 2021, enviado à sanção do Presidente da República, é possível constatar que o montante de despesas discricionárias alocado pelas emendas de relator-geral alcançou R\$ 29 bilhões (valor que representa cerca de 20% do total das despesas discricionárias, e é mais de dez vezes superior à média de R\$ 2,8 bilhões, verificada no período de 2010 a 2019). As três áreas de governo que receberam mais recursos dessas emendas foram: saúde, com R\$ 8,9 bilhões; urbanismo, com R\$ 7,8 bilhões; e agricultura, com R\$ 2,2 bilhões. Por sua vez, entre os cortes efetuados destaca-se a redução de quase R\$ 2 bilhões que estavam consignados na proposta para realizar o Censo Demográfico, o que inviabilizou sua execução este ano.

O reforço de dotações na área da saúde é facilmente compreendido, devido à gravidade da pandemia de covid-19 no País. Já as alocações em urbanismo e agricultura merecem uma análise mais cuidadosa. Afinal, como se trata do orçamento da União, seria esperado o reforço de iniciativas relacionadas a políticas públicas de âmbito nacional. Contudo, no urbanismo, quase a totalidade dos recursos foi destinada a iniciativas que possibilitam intervenções pontuais em municípios (pavimentação, calçamento, aquisição de máquinas). Na agricultura, o reforço orçamentário foi direcionado a aquisição de patrulhas mecanizadas e a manutenção e conservação de estradas vicinais.

O que essas ações possuem em comum? Primeiro, não estão relacionadas a políticas públicas que demandem articulação nacional, mas sim a intervenções que poderiam, e deveriam, ser atendidas pelas administrações municipais ou estaduais. Segundo, são genéricas, não identificam, na lei orçamentária, qual município ou estado será beneficiado. Terceiro, não possuem critérios objetivos a serem seguidos na distribuição dos recursos. Assim, com essas características, comprometem sobremaneira a transparência e favorecem o uso político do orçamento federal.

O exame de todo o quadro não deixa dúvidas. Estamos diante, mais uma vez, da velha fórmula, também utilizada por outras administrações, de trocar apoio no Congresso Nacional pela realização de pequenas obras e aquisição de máquinas a serem doadas para os distritos eleitorais de seus apoiadores. Com o agravante de se ter reservado inédito volume de recursos para essas programações genéricas que não observam nenhum

planejamento ou racionalidade alocativa, mas que seguem, sim, a lógica da indicação política feita por ofícios dos parlamentares integrantes da base de apoio do governo federal. Em outras palavras, trata-se do conhecido acordo de “toma lá, dá cá”, agora em patamar nunca antes visto.

Vale registrar, por fim, que, na vigente lei de diretrizes orçamentárias, há dispositivo (art. 162 da Lei nº 14.116, de 2020) que explicitamente veda o uso do orçamento para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Infelizmente, a realidade demonstra que se trata de mais uma lei solenemente ignorada pelos mesmos Poderes que a aprovaram.

Processo de Emendas Parlamentares de Bancada



Daiana Kmiecik¹

O orçamento de 2021 permitiu a cada parlamentar apresentar R\$16.3 milhões, em emendas individuais, e cada bancada estadual, mais de R\$ 247 milhões. Nas emendas individuais, 50% devem ser indicados, obrigatoriamente, para área da saúde. Nas emendas de bancada, não existe a obrigatoriedade de aplicação mínima de 50% dos recursos na saúde.

São os artigos 46, 47 e 48 da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, que tratam da dinâmica do processo legislativo orçamentário, sobre estas emendas, regulamentando-se o quantitativo de emendas, que pode ir de 15 a 20 emendas, e o qualitativo, em que se opta por projetos de grande vulto e importantes para região.

Pois bem, com estes valores decididos, os parlamentares costumam planilhar suas escolhas, de acordo com seus critérios, optando-se por áreas, beneficiários, quanto irão destinar, se suas emendas serão genéricas ou definidas por ação programática ou ainda se serão emendas especiais. Assim feito, já terão uma boa ideia de qual política pública dependerá suas indicações.

Algumas particularidades das emendas de bancada iniciam, desde a escolha de como serão feitas junto de sua bancada. Quais serão as áreas de opção, em que o recurso será destinado? Neste caso, cada bancada tem seus critérios, que levam em consideração várias perspectivas.

Um exemplo de destinação de recursos das emendas de bancadas que tem sido contemplada com recursos generosos é o Ministério da Agricultura, com a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, com uma grande demanda dos estados. Recentemente a aquisição desses equipamentos teve um aumento considerável de valor, devido ao momento de pandemia que estamos atravessando.

¹ Assessora de Orçamento na Câmara dos Deputados, formada em Ciências Sociais pela Universidade do Contestado – UNC, com pós em Estado, Governo e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília - UNB e pós-graduanda em Orçamento no Instituto Legislativo Brasileiro - ILB. Email: Daiana.kmiecik@camara.leg.br.

Neste ponto, importante destacar que cada estado tem suas particularidades e criar um padrão seria ineficiente. Mas pensar as particularidades pode ser uma alternativa, para não deixar muitos municípios sem indicação, seja na saúde, na educação, na agricultura ou outras.

Saber buscar estas situações é prerrogativa de gabinete e tem apoio ministerial. Portanto, em uma busca rápida e atenta, podemos saber quais municípios não receberam indicação de emenda, seja individual ou bancada, na área da saúde, por exemplo. O Sistema do Fundo Nacional da Saúde permite ter estas informações e é de acesso livre.

Ainda assim, embora eficiente a pesquisa, uma das fragilidades que se percebe, na execução das emendas de bancada, está na demora da efetivação das mesmas, a entrega, propriamente dita. Recentemente, as emendas de bancada receberam a permissão de tornarem-se impositivas, termo já recorrente entre as emendas individuais.

Na verdade, a emenda de bancada pode ser toda impositiva ou toda discricionária. Tendo seu pagamento garantido, por determinação da lei, sua importância é inquestionável. O que resta observarmos é, se, do ponto de vistas das fragilidades, na sua execução, a impositividade dará maior celeridade de execução. Ou se a adoção da nova modalidade das emendas especiais seria uma saída para maior efetivação das emendas coletivas da União, inserindo-se valores a determinados municípios, estados e Distrito Federal, sem especificarmos, na esfera federal, o modo específico para sua utilização.

Emendas Parlamentares: Instrumento da Sociedade¹



Danielle Couto²

Ao final, como um todo, em meio aos passos para a frente e para trás, tem havido avanços no sentido de tornar as emendas de fato impositivas. É uma evolução que permite ganhos a todos. Evita-se a desgastante barganha política em torno de liberação de obras.

Vilipendiadas, usadas de fato como moedas de troca, as emendas parlamentares, ao contrário do que diz o senso comum, são um dos mais importantes instrumentos da população brasileira. Por meio delas, é que os recursos federais atendem a pleitos da sociedade que poderiam simplesmente ser deixados de lado pelo Orçamento Geral da União. Para que toda a sociedade ganhe, com as emendas, o fundamental é que os critérios para sua liberação sejam cada vez mais republicanos.

Imagine dois municípios, separados por um rio, que tenham o desenvolvimento sendo historicamente atrasado pela falta de uma ponte. Por décadas, os moradores lutam por essa obra – isolada dos grandes projetos de desenvolvimento nacional. Finalmente, conseguem eleger um deputado para essa região. Essa ponte deverá ser prioritária para seu mandato. É uma dívida que ele tem com seus eleitores. As emendas precisam também ser entendidas por essa lógica. A saída, com relação a elas, passa, portanto, em torná-las cada vez menos sujeitas ao jogo da política menor. Devem ser vistas como uma conquista para o eleitor. O Congresso, inclusive, com idas e vindas, tem andado várias vezes na direção correta.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, a emenda parlamentar é o instrumento que o congressista tem para participar da elaboração do orçamento anual. E é por meio das emendas que os parlamentares procuram aperfeiçoar a peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo e ajudar suas bases eleitorais. Cabe, portanto, ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo. Pois

1 Texto originalmente publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349232/emendas-parlamentares-instrumento-da-sociedade>, em 28 jul. 2021.

2 Assessora de Orçamento do Senado Federal, Bacharel em Direito e pós-graduanda em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal. E-mail: dscouto@senado.leg.br.

é nesse momento que o parlamentar pode emendar ao projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), destinando recursos para uma ação específica de sua região.

A fim de tornar a execução orçamentária mais célere, e evitar o evidente descontentamento do parlamento e a frustração das bases eleitorais, o Congresso aprovou, por ampla margem de votos, a Emenda Constitucional nº (EC) 86, de 2015, conhecida como *Orçamento impositivo*, que obriga o Executivo a pagar as emendas parlamentares. Até então, a efetivação ou não das emendas eram baseadas em decisões muitas vezes políticas.

Deste então, o que mudou com a aprovação do orçamento impositivo? A EC 86, de 2015, estabeleceu a vinculação das receitas, para gastos com emendas parlamentares individuais, no percentual de até 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do ano anterior, sendo que a metade deste percentual precisa ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

O fato de o orçamento ter se tornado impositivo, em tese, até poderia terminar com as distorções do sistema, o chamado toma lá, dá cá. Ou seja, aqueles parlamentares que, frente a uma votação importante para o governo federal, só votam favoravelmente caso consigam a liberação de sua emenda.

Mas é necessário registrar que, mesmo com o orçamento impositivo, nem todos os recursos destinados às emendas têm sido empenhados, conforme tabela abaixo:

TABELA DESPESA DISCRICIONÁRIA: EMENDA INDIVIDUAL

Ano	Dotação Atualizada (R\$ Bilhões)	Despesas Empenhadas (R\$ Bilhões)	% Empenhado/Dotação
2020	9,47	9,23	97,5
2019	9,14	8,54	93,4
2018	8,77	8,46	96,4
2017	9,10	7,16	78,6
2016	9,10	7,27	79,9
2015	9,67	3,43	35,5
TOTAL	55,25	44,09	79,8

Fonte: SIAFI.

Curiosamente, como se pode ver, apesar dos avanços, ao longo dos anos não foram empenhadas todas dotações previstas, ou seja, não se alcançou o limite mínimo de execução orçamentária e financeira imposto, no art. 166 da Constituição Federal, conforme dados extraídos do SIAFI (Sistema de Administração Financeira). Há, ainda, dificuldade de execução das emendas dentro do exercício de sua aprovação. Há várias razões para esses entraves, como destinação de recursos para obras, se os projetos estão devidamente aprovados, entre outras questões.

Mesmo assim, o aprimoramento da legislação foi na direção de tornar as emendas cada vez mais impositivas. As chamadas emendas de bancada, de um conjunto de parlamentares do mesmo estado, tiveram sua obrigatoriedade garantida, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (referente a projetos de infraestruturas de grande vulto até R\$ 4,8 bilhões), e, posteriormente com a EC 100, de 2019. Nesse caso, a mudança da lei foi mais efetiva, com valores empenhados cada vez mais próximos de 100% da dotação (conforme a tabela abaixo).

TABELA DESPESA DISCRICIONÁRIA: EMENDA DE BANCADA

Ano	Dotação Atualizada (R\$ Bilhões)	Despesas Empenhadas (R\$ Bilhões)	% Empenhado/Dotação
2020	5,93	5,86	98,9
2019	4,58	4,43	96,8
2018	3,07	2,85	92,8
2017	6,00	3,56	59,3
TOTAL	19,58	16,70	85,3

Fonte: SIAFI.

Mas é preciso registrar, infelizmente, que também tem havido retrocessos na questão. Em maio de 2021, o jornal “O Estado de S. Paulo” publicou uma série de reportagens, sobre o chamado orçamento secreto, expressão originada da nova modalidade de emendas apresentadas pelo relator-geral à Lei Orçamentária Anual (LOA 2020 -Lei nº 13.978, de 2020).

Naquele ano, a situação de saúde pública, causada pela pandemia de Covid-19, impossibilitou a votação do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº (PLN) 4, de 2020, que daria ao relator o poder de priorizar e indicar os beneficiários de suas emendas marcadas com RP 9. Na prática, o relator poderia determinar quais emendas deveriam ou não ser de fato executadas.

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, possibilita ao relator-geral o poder de apresentar emendas somente para correção de erros e omissões da proposta, assim como recompor despesas canceladas, limitadas a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto, e acrescentar ou inserir novas programações, conforme especificações do parecer preliminar previsto no art. 52, II.

E a tal responsabilidade do Relator? Como se sabe, o relator-geral é quem assina formalmente as emendas e a distribui de forma genérica, sem identificação do legítimo autor, e sem definir critérios objetivos na distribuição dos recursos.

O texto aprovado da Lei Orçamentária Anual de 2021 autorizou as emendas de relator, com indicador RP9, e a prerrogativa para priorizar e indicar os beneficiários. Diferente da Lei de Diretrizes Orçamentária vigente, o projeto do Executivo não previu a classificação das emendas de comissão e de relator geral, classificados, na LDO 2021, respectivamente com os indicadores RP8 e RP9. Entretanto, o relator retomou a redação vigente para inserir os RPs 8 e 9 em seu substitutivo.

Com margem estreita, o Congresso aprovou o substitutivo do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2022, mantendo as chamadas emendas de relator, que deverá ser enviado ao Congresso, pelo governo, em agosto – podendo remanejar verbas de ministérios para projetos indicados por parlamentares.

Dessa forma, direcionados politicamente, foram liberados neste ano de 2021, R\$3 bilhões de uma dotação de R\$16 bilhões, superando assim as emendas individuais e de bancada dos últimos anos. Esse valor só não continuou crescendo, porque o governo se sentiu acuado e sem ter como executar as despesas obrigatórias, como salários e benefícios da Previdência. Pressionado, o Presidente da República vetou R\$10,5 bilhões das emendas de relator, inicialmente previstas em de R\$26,5 bilhões. Mas todo o processo foi um péssimo sinal, para quem busca negociações mais republicanas, no trato com emendas.

TABELA DESPESA DISCRICIONÁRIA: EMENDA DE RELATOR GERAL

Ano	Dotação Atualizada (R\$ Bilhões)	Despesas Empenhadas (R\$ Bilhões)	% Empenhado/Dotação
2021	16,85	3,07	18,2
2020	21,90	21,49	98,1
TOTAL	38,75	24,56	63,4

Fonte: SIAFI, Data Base: 15/07/2021.

Ao final, como um todo, em meio aos passos para a frente e para trás, tem havido avanços, no sentido de tornar as emendas de fatos impositivas. É uma evolução que permite ganhos a todos. Evita-se a desgastante barganha política em torno de liberação de obras e ao mesmo tempo, na ponta do processo, a população ganha com melhorias em seus municípios. Afinal, o motivo fundamental pelo qual aquele parlamentar foi eleito, na convicção de seus votantes, é a construção da hipotética ponte, garantida por uma emenda constitucional. Esse tipo de aspiração, local precisa também ser levada em conta, por quem analisa globalmente o quadro político brasileiro, sem descartar a importância fundamental das demais discussões que ocorrem no Congresso. Por outro lado, artifícios recentes fizeram renascer a possibilidade de toma lá, dá cá. Devem ser prontamente condenados. O que se precisa, nas questões das fundamentais emendas parlamentares, é de responsabilidade e eterna vigilância.

Diversificação da Discrecionalidade e Fortalecimento do Relator-Geral do Orçamento na Definição de Prioridades¹



Édrio Nogueira ²

O Parlamento Brasileiro sempre buscou ter uma participação efetiva, no Orçamento Geral da União, principalmente, por meio das emendas individuais, de bancadas estaduais e comissões permanentes e, até mesmo, das emendas de relatores que, eram mais utilizadas, para a correção de erros e omissões do Poder Executivo, não tendo muito espaço, para a execução direta, pelo Relator, como temos percebido nestes últimos anos.

Até a entrada em vigor da Lei Orçamentária Anual de 2013³ (LOA 2013), aprovada em 2013, as emendas aprovadas pelos parlamentares não possuíam a obrigação de serem executadas, visto que ainda não existia sua impositividade. A execução das emendas ficava a cargo do Poder Executivo, que poderia executá-las da forma que lhe conviesse. Até então, todas as emendas eram classificadas como Resultado Primário 2 (RP2), despesas discricionárias, que se misturava com todas as outras despesas classificadas nessa modalidade, com pouca transparência quanto a execução das emendas.

A partir da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2014⁴, aprovada em 2013, os parlamentares inovaram, incluindo o art. 52, que trazia em seu texto o seguinte:

1 Versão revisada de texto publicado, em "Migalhas", <https://www.migalhas.com.br/depeso/349458/diversificacao-da-discrecionalidade-e-fortalecimento-do-relator-geral>, em 2 ago.2021.

2 Assessor de Orçamento da Liderança do PT, no Senado Federal, formado em Administração, com pós em Inteligência Competitiva e pós-graduando em Orçamento no Instituto Legislativo Brasileiro. Email: edrionog@senado.leg.br

3 Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013 – Lei Orçamentária Anual de 2013 – Foram aprovados R\$ 8,87 bilhões em emendas individuais, em torno de R\$ 15 milhões para cada parlamentar. O empenho dessas emendas ficou próximo dos R\$ 6 bilhões.

4 Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014.

“É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal. ”

É no Orçamento da União de 2014 que se dá a efetiva criação da impositividade das emendas individuais. Além de criar a impositividade, os parlamentares definiram um marcador específico, para as emendas impositivas individuais, conhecido como RP6, e definiram também como seria o cálculo para cada exercício do montante destas emendas.

A impositividade das emendas individuais trouxe mais protagonismo, para o Poder Legislativo, que passou a ter suas emendas realmente executadas conforme apresentadas no orçamento.

No ano de 2015, o Congresso alterou a Constituição e estabeleceu a execução obrigatória das emendas apresentadas individualmente pelos parlamentares, em um total de cerca de R\$ 10 bilhões, o que totalizou um valor individual de R\$ 16,32 milhões para cada parlamentar. Nas LDOs de 2016 a 2018, o Congresso adotou o mesmo formato utilizado, em 2014, para emendas individuais impositivas, para inclusão, nas respectivas leis, da obrigatoriedade de execução de valor específico também para emendas de bancadas impositivas.

Com a impositividade das emendas de bancadas, por meio das LDOs 2016 a 2018, os parlamentares passam a ter um poder maior de influenciar demandas orçamentárias, para seus Estados, principalmente em grandes investimentos. No ano de 2019, é sancionada a Emenda Constitucional nº 100⁵, tornando obrigatória a execução das emendas de bancadas estaduais, que garantiu o valor de R\$ 6 bilhões de reais, para serem divididos, de forma igualitária, para todos os Estados da Federação.

Agora, com as emendas individuais e de bancadas impositivas os parlamentares assumiram papel preponderante, na execução orçamentária, garantindo a destinação de fatia expressiva de recursos a serem distribuídos em suas bases eleitorais.

Ainda, em 2019, quando da análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020⁶, incluíram-se, no texto, a criação dos Resultados Primários (RPs) 8 e 9 que passariam a classificar respectivamente, as emendas de comissão permanente do Congresso Nacional e suas Casas e as emendas de relator-geral, bem como outros pontos que tornariam suas execuções de certa forma obrigatórias.

Ressalta-se que, isso pode ter sido uma reação a tentativa do Governo do Bolsonaro de estabelecer um “modus operandi” diferente de relacionamento, com o Poder Legislativo, baseado na interlocução com frentes

5 Emenda Constitucional nº 100 – Estabelece a impositividade das emendas de Bancada Estadual.

6 Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.

temáticas, como a ruralista, evangélicas entre outras. Como pode se observar, não deu certo, pelo contrário, o Poder Executivo ficou, ainda, mais dependente do Poder Legislativo, ou seja, retomou a relação que ocorria tradicionalmente, entre Líderes Partidários e os representantes do Executivo.

O resultado é que, na análise, pelo Congresso Nacional, da Lei Diretrizes Orçamentárias de 2019, o relator-geral acabou incluindo, em seu substitutivo, a criação dos Resultados Primários 8 e 9, que correspondia as emendas de comissão e de relator-geral, além de incluir outros textos que tornariam essas emendas também de execução obrigatórias. O substitutivo do relator foi aprovado, pelo Congresso Nacional, em 9 de outubro de 2020, e encaminhado ao Poder Executivo para sanção.

O Presidente da República, por meio do Veto nº 43, de 2019⁷, parcial, vetou a criação dos marcadores de RPs 8 e 9 da LDO2020, com a justificativa de que as despesas desses marcadores passariam a ser de execução obrigatória, o que contribuiria para a alta rigidez do orçamento, dificultando-se até mesmo o cumprimento das regras fiscais.

No dia 3 de dezembro de 2019, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Nacional nº (PLN) 51, de 2019⁸, de alteração da LDO de 2020, restabelecendo o texto vetado, quanto aos marcadores de resultado primário 8 e 9, entre outras alterações.

O PLN 51, de 2019, foi aprovado, no dia 10 de dezembro de 2019, e encaminhado a sanção do Presidente da República.

Em processo conjunto de análise de vetos e alteração da LDO, o parlamento estava analisando também a Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020)⁹, que passou a ter sua tramitação acelerada, para que pudesse ser aprovada, antes do fim da sessão legislativa, que ocorreria no dia 22 de dezembro de 2019. A LOA 2020 foi aprovada em 17 de dezembro de 2019 e encaminhada para sanção presidencial.

O ponto que salta aos olhos, na LOA 2020, é o valor de R\$ 30 bilhões, que ficou nas mãos do relator-geral, para sua discricionariedade, em distribuir estes recursos, entre seus pares. Ademais, fica evidente a disputa, entre o Parlamento e o Executivo, para manter o marcador de RP9 na LDO.

Na análise da LOA 2020, a equipe econômica, verificou que suas despesas discricionárias ficariam tão baixas que se corria sério risco de algumas atividades importantes não serem executadas naquele exercício. O presidente Bolsonaro ameaçou vetar o valor integral e, a partir daí o Congresso, mediante acordo com o Palácio do Planalto, renunciou a R\$ 10 bilhões. O relator-geral ainda manteve sobre seu poder o valor de R\$ 20 bilhões, sob a rubrica orçamentária de RP9.

7 Veto nº 43, de 2019 – Veto parcial da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

8 Projeto de Lei Nacional nº 51 de 2019 – Alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para restabelecer os marcadores de RP 8 e 9.

9 Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 – Lei Orçamentária Anual de 2020.

Neste momento, se dá a aproximação do Presidente da República com os parlamentares do chamado “Centrão”, que passou a indicar pessoas próximas do seu grupo político para dentro do governo.

Tem surgido, com frequência, nos meios de comunicação, que o Governo Bolsonaro utilizou, em dezembro 2020, emendas de relator-geral, favorecendo alguns parlamentares a fim de viabilizar candidatura dos presidentes da Câmara e do Senado. O caso ficou conhecido como “Orçamento Secreto”. Não é por acaso que os dois candidatos apoiados pelo Executivo foram eleitos.

Hoje, existem três ações de Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs 850, 851 e 854¹⁰), apresentadas pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Cidadania e PSOL. O PSB e o Cidadania decidiram recuar das ações, após pressão de suas bancadas no Congresso. Contudo, a ministra Rosa Weber se recusou a aceitar a desistência.

Nas ações ao STF, os partidos pedem que os pagamentos baseados, nas chamadas emendas de relator-geral, identificadas pelo código RP-9, sejam suspensas até que o Supremo Tribunal Federal analise a legalidade e a constitucionalidade dos repasses. Os partidos também pedem que o governo divulgue todas as informações relativas às emendas do chamado “orçamento secreto”. As ações estão aguardando decisão pelo Tribunal.

No dia 30 de agosto de 2021, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou análise das contas do Presidente da República, referente ao exercício de 2020 e um dos pontos avaliados foram os repasses realizados pelas emendas de relator-geral.

No relatório apresentado, pelo TCU, é apontado que a falta de transparência, na lógica de atender ofícios de deputados e senadores, sobre repasse de recursos, não demonstra compatibilidade com a Constituição Federal. “A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability”.

As contas do Presidente da República, de 2020, foram aprovadas com ressalvas, sendo algumas delas relacionadas a emendas de relator-geral, conforme descritas abaixo:

Quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem-se ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais, que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);

Quanto à execução do orçamento de 2021, adotem-se as medidas necessárias, no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma

10 ADPFs nº 850, 851 e 854 - Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais apresentadas pelos partidos PSB, Cidadania e PSOL, contra o pagamento das emendas de relator.

eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180, de 2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos, nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527, de 2011 e o art. 48 da Lei Complementar 101, de 2000.

Para o orçamento de 2021, aprovado pelo Congresso, o Relator-Geral, para inflar suas emendas e como forma de criar, mais uma vez, um orçamento paralelo, realizou cancelamento de mais de R\$ 26 bilhões em despesas obrigatórias. As principais despesas canceladas foram o abono salarial, parte do seguro-desemprego, parte dos benefícios previdenciários urbanos e rurais e subvenções econômicas.

Juntando o valor R\$ 3 bilhões do voto inicial do relator anterior, com os supracitados cancelamentos, o Relator-Geral apropriou-se de mais de R\$ 29 bilhões, sendo que, o órgão que mais recebeu recursos foi o Ministério do Desenvolvimento Regional, que foi o mesmo que apareceu, nos meios de comunicações, como sendo, um dos principais operadores da maior parte dos recursos destinados aos supostos “Orçamento Secreto” em 2020.

Na avaliação da área técnica do Poder Executivo, era necessário e urgente recompor as dotações de despesas obrigatórias que o relator-geral cancelou. Nesse sentido, o Presidente da República vetou valor de R\$ 19,8 bilhões, sendo que, este veto já foi apreciado pelo Congresso Nacional, mantendo-se a decisão do Presidente.

Na mesma sessão do Congresso que manteve o veto, também foi aprovado o PLN 4, de 2020, que recompôs as dotações obrigatórias canceladas, pelo Relator-Geral, quando da aprovação da LOA 2021.

Com o veto e os cortes posteriores, o valor que o relator-geral terá disponível é de R\$ 16,8 bilhões, para execução, no exercício de 2021. O relator terá um valor deveras substancial, para atender suas bases e as de parlamentares mais alinhados com sua posição política, na véspera de ano eleitoral.

Vale reforçar a diferença das emendas de relator em relação às emendas impositivas. Enquanto estas são igualmente distribuídas, entre bancadas/parlamentares, as primeiras são completamente discricionárias, sem quaisquer critérios relacionados às necessidades da população ou à representatividade das bancadas no Parlamento. O Poder Executivo, por meio da Portaria Interministerial ME/Segov-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2020¹¹, previu que as emendas passarão a ter caráter impositivo, ainda que não haja qualquer previsão, nesse sentido, na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2021 nem na Constituição Federal. Muito estranho isso. Será que estamos retomando ao tempo das portarias autônomas?

11 Portaria Interministerial ME/Segov-Pr Nº 6.145, de 24 de maio de 2020 – Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica.

No mês de julho de 2021, em pouco menos de uma semana, a LDO 2022¹² foi analisada e aprovada, pelo Congresso Nacional, em um dos processos mais céleres dos últimos anos. A LDO 2022 manteve os marcadores RP 8 e 9 em seu texto e inclui a possibilidade de o Poder Executivo descontar da meta de resultado e do teto de gastos despesas com o Sistema Único de Saúde - SUS, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEM e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE.

Com a possibilidade de o Governo Federal ter espaço, no teto de gasto, de aproximadamente R\$ 47 bilhões, de acordo com o relatório de julho de 2021, da Instituição Fiscal Independente - IFI¹³, do Senado Federal, e a possibilidade de retirar despesas da meta de resultado primário e do teto de gasto, cria-se uma margem muito grande, para o Poder Executivo desenvolver ou ampliar programas sociais, com vista à reeleição, além de possibilitar que o relator-geral do PLOA amplie os valores das suas emendas de relator, visando à eleição de 2022.

Para concluir, observa-se que, no decorrer dos últimos 5 anos, com enfraquecimento indiscutível do Poder Executivo, pela falta de projeto de Nação, o Poder Legislativo adquiriu, através das emendas individuais e de bancadas impositivas, substancial e efetiva participação na execução orçamentária da União. Para alguns, pode haver distorções, na aplicação dos recursos, uma vez que tais recursos talvez não atendam as reais necessidades da população, porque os interesses que movem as decisões individuais, podem não se concatenar com os interesses coletivos majoritários.

Quanto à discricionariedade do relator-geral, o montante a ser administrado, pela sua vontade e interesses, é um ponto de desequilíbrio, deforma a gestão e a destinação dos recursos dos contribuintes, tornando-se o Poder Executivo refém de parte do Poder Legislativo. Apenas vem revelar a incapacidade do Poder Executivo de contrapor-se ao modelo de compadrio e à mais completa submissão, por sua fragilidade, na capacidade de governar, ou por seu próprio interesse na operação do escandaloso processo de troca de favores.

Nesse sentido, o que resta é aguardar o envio do PLOA de 2022, para ver se as projeções apresentadas até aqui vão ser mantidas ou se aprofundarão ainda mais.

12 Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

13 Relatório de Julho/2021 da IFI – Relatório apresenta a possibilidade de o Governo Federal ter um espaço no teto de gastos para 2022 de aproximadamente R\$ 47 bilhões.

Emendas Parlamentares: Lobo Mau ou Chapeuzinho Vermelho?¹

Fabiane Aragão Dourado²

O desvirtuamento da finalidade precípua das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual.

Nos últimos meses, houve muita polêmica sobre emenda parlamentar. A imprensa cobriu de forma extenuante a aprovação do orçamento 2021. Foram levantadas suspeitas de fraude, mau uso de dinheiro público, corrupção, irresponsabilidade fiscal, entre outros abusos.

Mas, antes de emitir uma opinião a favor ou contra, faz-se mister esclarecer o que é uma emenda parlamentar: são, sinteticamente, instrumentos por meio dos quais as Câmaras Municipais, as Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional participam da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Tecendo de forma descomplicada, todo ano o Executivo, ou seja, a Prefeitura, o Governo do Estado ou Distrito Federal ou o Governo Federal precisa elaborar e aprovar um orçamento para o exercício seguinte: planejar uma expectativa de receita a ser arrecadada, e definir quanto de recurso será destinado, a cada área, como saúde, educação, segurança etc. É nesse momento que Deputados, Senadores, Vereadores podem indicar onde parte dos recursos será aplicado, ou seja, realizar destinação, para as políticas públicas da sua área de atuação ou interesse, e, com isso, conseguem cumprir os compromissos assumidos em seus redutos eleitorais, o que, em tese, permite uma melhor distribuição desses recursos.

A título de ilustração, se o parlamentar tem uma base política, em uma região muito carente, em que as praças estão deterioradas, as escolas necessitam de reparos, as UBSs de equipamentos, ele pode usar recurso da emenda parlamentar a fim de suprir tais deficiências. Nesse sentido, a emenda parlamentar pode ser um mecanismo muito positivo, para dar voz e vazão às demandas da população, às demandas específicas, que, muitas

1 Texto originalmente publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349207/emendas-parlamentares-lobo-mau-ou-chapeuzinho-vermelho>, de 28 de julho de 2021.

2 Diretora da Central de Compras da Câmara dos Deputados, Mestre em Administração pela UNB e em Especialização em Orçamento Público pelo ILB. Email: fabianedourado@gmail.com.

vezes, o Executivo desconhece. Mas o parlamentar, por estar próximo ao eleitorado, consegue ver e buscar a solução. É durante a tramitação, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, em nível federal, que nossos representantes têm a oportunidade de, em nome dos cidadãos, aperfeiçoar a proposta feita pelo Poder Executivo.

No entanto, Cecília Machado, professora da Fundação Getúlio Vargas, em artigo, na Folha de São Paulo, de 13 de abril de 2021, em avaliação a essas emendas, postula que, na prática, a execução descentralizada e atomizada das emendas pode encontrar desafios, na sua implementação, em razão da discricionariedade individual dos parlamentares, em detrimento de avaliação mais ampla de alternativas para a aplicação dos recursos, identificação de ações prioritárias e ausência de critérios técnicos.

No âmbito do Congresso Nacional, as emendas podem ser individuais, de bancada, de comissão e de relatoria. Dessas, apenas as individuais e as de bancada são de execução obrigatória. O objetivo a ser alcançado com isso é evitar que se transformem em moeda de troca em negociações entre Executivo e Legislativo.

Este ano, os parlamentares indicaram um montante de quase R\$ 50 bilhões, em emendas ao orçamento federal. O volume recorde gerou impasses, entre o Congresso e o Governo, o que culminou ainda mais, no atraso da aprovação da LOA, que deveria ter sido votada em 2020. Para não estourar o teto de gastos, os congressistas reduziram as despesas obrigatórias, o que inviabilizaria a execução do orçamento. Para não incorrer em crime de responsabilidade fiscal, o Presidente vetou cerca de R\$ 20 bilhões em dotação orçamentária.

Ademais, chamou a atenção o surgimento de “orçamento paralelo” ou “orçamento secreto”, criado por meio das chamadas emendas do relator do orçamento. Ao contrário das emendas individuais, que seguem critérios bem específicos e são divididas de forma equilibrada, entre todos os parlamentares, as emendas de relator não seguem critérios usuais e beneficiam somente alguns parlamentares, de acordo com acertos informais, feitos entre eles, o relator e o governo federal. Economistas e especialistas em orçamento dizem que essas emendas são, de fato, mais difíceis de rastrear.

Mais graves são os desvios de recursos de emendas para abastecer esquemas de corrupção. O grande problema é que boa parte da população e da imprensa não sabe o que é ou como funciona uma emenda parlamentar. Assim o controle social não ocorre, fazendo com que o mecanismo seja utilizado, muitas vezes, sem eficiência, com desvio, e até corrupção.

Dessarte, a depender do uso que se dá às emendas, elas podem ser um instrumento de participação popular, dando conformação ao disposto na Constituição Federal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos...”. Em contrapartida, o mau uso desse mecanismo deteriora o Estado Democrático de Direito.

A emenda parlamentar é da população. O parlamentar é apenas o meio para levar a demanda ao Executivo e tentar levar o recurso, para atender uma necessidade que o Prefeito, o Governador ou o Presidente, muitas vezes, nem sabe que existe.

Orçamento Impositivo e o “Abuso” do Poder Legislativo Orçamentário: Uma Analogia entre o Orçamento Impositivo e os Abusos dos Poderes Político e Econômico, como Formas de Comprometimento das Isonomia, Representatividade e Legitimidade do Processo Eleitoral¹.

Jó Carneiro da Rocha Menezes²

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a prerrogativa do Poder Legislativo de emendar o projeto de lei orçamentário anual, assim os legisladores voltaram a ter o poder de interferir na despesa a ser executada, prevista na peça orçamentária. Desde então, a cada nova legislatura e a cada exercício orçamentário-financeiro, nossos representantes vêm ampliando esse poder, sendo o mais recente exemplo dessa ampliação as aprovações das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019, que tornaram obrigatórias as execuções das emendas individuais e de bancada.

1 Texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349187/orcamento-impositivo-e-o-abuso-do-poder-legislativo-orcamentario>, em 27 jul. 2021.

2 Assistente Técnico na Câmara dos Deputados, Bacharel em Direito, Técnico em Contabilidade e pós-graduando em Orçamento Público no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Escola de Governo do Senado Federal. Email: jocarneiro@hotmail.com.

As emendas orçamentárias são produzidas, quando o orçamento é apreciado, nas casas legislativas e no decorrer dessa etapa do ciclo orçamentário, e os parlamentares possuem o direito de propor o remanejamento e a alteração das dotações das programações encaminhadas no texto oriundo do Poder Executivo.

Em razão dessa prerrogativa, é possível que senadores(as) e deputados(as) federais que concorram a reeleição obtenham vantagem, sobre aqueles candidatos sem mandato, em razão de os primeiros poderem destinar recursos do Orçamento Geral da União para seus estados, beneficiando diretamente o conjunto de seus eleitores, por meio das emendas individuais e de bancadas, cujas as execuções são obrigatórias.

As emendas individuais são tidas, por alguns autores, como “pork barrel”. Essa expressão é usada, na literatura mundial, para designar o particularismo legislativo, quando deputados(as) e senadores(as) fazem uso de políticas de caráter distributivo para angariar os votos das pessoas beneficiadas. A literatura define tal procedimento como “pork barrel spending”, que significa políticas distributivas, cujos benefícios e beneficiários dos recursos públicos concentram-se em determinada área ou zona eleitoral. Cabe destacar, também, certo perfil clientelista que ainda parece existir, na relação entre político e eleitor, no Brasil, fenômeno que pode ser potencializado através do uso eleitoral dos recursos orçamentários oriundos das emendas individuais e de bancadas.

Destaca-se também que o orçamento impositivo pode ser considerado uma afronta ao princípio constitucional da impessoalidade, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quando o legislador faz uso das emendas individuais como forma de promoção pessoal, ao fazer propaganda e divulgação do seu nome, na condição de autor da destinação de dotações orçamentárias, para atender demandas, mesmo que legítimas, do seu Estado. Esta ação reiterada, a cada exercício orçamentário, pode beneficiar o parlamentar, enquanto candidato, trazendo-se indesejável desequilíbrio nas eleições.

Em relação ao processo eleitoral, a imposição de execução das emendas individuais vai em direção contrária de medidas usadas, nos últimos anos, para eliminar desigualdades no pleito para a escolha dos representantes do povo, como por exemplo o fim do financiamento de campanhas, por pessoas jurídicas, aprovado em 2017, que alterou o artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096, de 1995.³

Além das críticas às emendas parlamentares, relacionadas ao incentivo à prática de corrupção e utilização pouco efetiva do erário, a desigualdade entre candidatos com e sem mandato pode ser potencializada, em razão da imposição de execução das emendas, comprometendo-se a isonomia de candidaturas e as representatividade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

Cabe também uma analogia, entre as consequências e efeitos do Orçamento Impositivo e as condutas de “Abuso de Poder Econômico” e “Abuso do Poder Político”, no processo eleitoral, uma vez que a utilização de recursos do Orçamento Geral da União, por deputados(as) e senadores(as), pode exercer influência, sobre o

3 BRASIL. PLANALTO. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

voto do eleitor, com impacto, na renovação das casas legislativas, e capacidade de definir os candidatos que serão eleitos.

O abuso de poder político ocorre, nas situações em que seu detentor faz uso da sua posição, para influenciar na decisão de voto do eleitor. É definido como ato de autoridade, praticado em detrimento da liberdade do eleitor em decidir em quem vai votar com base em suas convicções. Já o abuso do poder econômico, em legislação eleitoral, ocorre com o uso, anteriormente ou durante a campanha, de recursos materiais ou de pessoas que tenham valor econômico, buscando o benefício de determinado partido, candidato ou coligação.

Os abusos do poder político e econômico são condutas vedadas, praticadas no período eleitoral, que podem ensejar, entre outras punições, à inelegibilidade do candidato por oito anos, nos termos da Lei Complementar nº 64 de 1990⁴.

A reflexão necessária é avaliar em qual medida cabe à analogia, entre as condutas definidas como abuso do poder político e econômico, e a utilização dos recursos oriundos das dotações orçamentárias objeto das emendas parlamentares de execução obrigatória – orçamento impositivo – como um tipo de conduta que também deveria ser combatida, pois pode ser considerada como um tipo de “abuso” orçamentário do Poder Legislativo, já que parece ser inegável a potencial influência do orçamento impositivo sobre o processo eleitoral.

O perfil de alocação das dotações das emendas parlamentares, sobretudo das individuais, possui profunda característica de política distributiva, o que pode conduzir a concentração de benefícios e beneficiados, porém os custos dessa operação são divididos por toda a sociedade. Cabe ressaltar, ainda, a recorrente ineficiência da execução das ações que devem ser empreendidas com os recursos das despesas inseridas, na lei orçamentária, através das emendas, já que, como regra, seus autores parecem não considerar qualquer tipo de planejamento, princípios ou regras, para alcance da finalidade da aplicação dos recursos públicos, que deve ser o bem coletivo.

Os legisladores privilegiam regiões onde obtiveram melhor votação ou municípios nos quais o administrador é do mesmo partido ou do mesmo grupo político e, por vezes desconsideram se o município possui capacidade e está apto para receber e executar os recursos, de modo apropriado e se o fim social que deve visar o benefício coletivo será efetivamente alcançado.

As eleições, o poder do voto e o modelo de representação do nosso sistema, são três dos maiores pilares da nossa Democracia e qualquer ameaça a eles deve ser rechaçada. Mesmo que legítima, a atuação das senhoras e dos senhores congressistas, durante o ciclo do Processo Legislativo Orçamentário, mostra-se temerária, uma vez que avança, a cada ano, a interferência do Poder Legislativo, quando impõe, a cada exercício, a obrigatoriedade de execução de parte das dotações de despesas previstas na lei orçamentária. Há que se avaliar se não estamos diante de uma forma de “abuso” legislativo orçamentário, em razão do possível comprometimento

4 BRASIL. PLANALTO. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

da isonomia, entre candidatos, da representatividade, da legitimidade e do desequilíbrio que o instituto do orçamento impositivo de emendas parlamentares pode causar ao sufrágio brasileiro.

Ainda que outros quesitos influenciem, na decisão do eleitor, é certo que a interferência ou não do orçamento impositivo, na escolha dos nossos representantes, poderá ser mais bem avaliada, após o resultado das eleições de 2022, quando poderão ser observados, de maneira mais efetiva, os efeitos da execução obrigatória dos vultosos recursos das emendas individuais, de bancadas e, até, dos recursos das emendas de comissão permanente e relator, essas últimas motivo de mais uma grande polêmica em torno do tema.

Transferências Especiais: na Contramão da Transparência, Fiscalização e Controle do Dinheiro Público¹



Leandro Vieira Rodrigues Barbosa²

Da forma como estão estabelecidas, são portas abertas para a malversação e desvio de verbas públicas

As emendas parlamentares, define a Constituição, são instrumentos pelos quais os parlamentares participam da elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Executivo. Elas possibilitam o acréscimo de recursos, para atender as demandas das populações dos municípios, nos estados que representam.

Esta participação demonstra o caráter democrático da LOA.

Foi fortalecida, em 2015, com a promulgação da Emenda Constitucional nº (EC) 86, de 2015, que alterou os artigos 165 e 166, para tornar impositiva a execução orçamentária das emendas individuais, que atendem diretamente as necessidades do cidadão.

A impositividade das emendas individuais fortaleceu, sem dúvida, a atuação do Legislativo.

Antes da obrigatoriedade imposta pela EC 86, de 2015, o Executivo não era obrigado a cumprir as emendas individuais. Até então, elas eram utilizadas, usualmente, como moeda de troca, pelo governo, em votações de leis que considerava importantes, tornando-se um injusto e indesejável instrumento de pressão e de discriminação partidária sobre os parlamentares. Hoje, o Executivo é obrigado a cumpri-las independentemente da opção política do parlamentar.

1 Texto publicado, em "Migalhas", <https://www.migalhas.com.br/depeso/348805/transferencias-especiais-na-contramao-da-transparencia-e-fiscalizacao>, em 20 jul. 2021.

2 Assessor de Orçamento no Senado Federal, administrador especialista em Política e Gestão em Ciência e Tecnologia, pós-graduando em Orçamento Público pelo ILB. Email: lbarbosa@senado.leg.br

A EC 105, de 2019, que entrou em vigor, em 1º de janeiro de 2020, instituiu duas novas modalidades de transferências das emendas individuais: a) *transferência especial*, nas quais os valores são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio, acordo, termo de repasse ou instrumento semelhante, e b) *transferência com finalidade definida*.

No caso das *transferências especiais*, os valores das emendas parlamentares individuais são transferidos da União, diretamente, para as contas dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) indicados pelos parlamentares como beneficiários, sem passar por qualquer tipo de análise técnica.

Nesta nova modalidade de transferência, os valores passam a pertencer aos entes federados beneficiados, a partir de quando podem utilizá-los, de forma livre e discricionária, sem vinculação. Ou seja: como quiserem, devendo apenas observar a aplicação de ao menos 70% do valor recebido em investimentos.

O objetivo é desburocratizante e aparentemente inquestionável: dar celeridade, na execução dos recursos das emendas individuais impositivas, pondo fim à demora, às vezes de anos, como reclamavam, com razão, os entes federados, entre o momento da indicação da verba e sua efetiva aplicação, com prejuízos à população que as emendas buscam beneficiar.

Constata-se, porém, no texto da EC 105, de 2019, que, na modalidade *transferência especial*, a aplicação do recurso é fiscalizada **somente**, pelos órgãos de controle interno e pelos tribunais de contas municipais e estaduais, pois, no § 2º, inciso II, da Emenda Constitucional, o recurso, depois de transferido, fará parte da receita do município, Distrito Federal ou estado, da mesma forma como ocorre no FPE e FPM.

Ora, se o recurso é oriundo de emenda parlamentar da Câmara de Deputados e do Senado Federal, estamos tratando de recurso exclusivo da esfera federal. Como tal, isto é, proveniente da União, não deveria deixar de passar, pelo crivo e acompanhamento ou do Tribunal de Contas da União ou do Ministério Público Federal ou da Controladoria Geral da União ou do Departamento Nacional de Auditoria do SUS ou das comissões fiscalizadoras da Câmara dos Deputados e do Senado.

No modelo imposto, pela EC 105, de 2019, quando os entes federados destinatários das *transferências especiais* deixam de ser fiscalizados, por órgãos de controle federal de comprovada expertise, é enorme a probabilidade de não serem detectadas fraudes contábeis e fiscais na utilização delas.

Tem se multiplicado, nos últimos anos, felizmente, a adoção de medidas de maior controle, sobre o dinheiro público, que na origem é recurso obtido do cidadão via impostos, taxas, contribuições.

Entre os exemplos desta saudável postura, estão a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites mínimos de aplicação, nas áreas da saúde e educação, os tetos das despesas de pessoal, a Portaria Interministerial nº 424, de 2016, que regulamenta as transferências da União por meio de convênios e contratos de repasses.

Outros bons exemplos de controle são o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, o Siconv, hoje Plataforma +Brasil, os Portais de Transparência, a criação da carreira de analista de infraestrutura, nos Ministérios, a contratualização, com a Caixa Econômica Federal, como órgão controlador da execução de emendas ao Orçamento Fiscal.

Da forma como está regulamentada, a *transferência especial* se coloca, portanto, na contramão do que tem sido construído. até aqui, para a sempre bem-vinda fiscalização do uso correto do dinheiro público, uma justíssima reivindicação do cidadão que gera os recursos. Do jeito como está, é um retrocesso.

Alguns poderão duvidar, se vale a pena abrir mão do controle mais rigoroso, sobre o dinheiro público, em favor da celeridade e da menor burocratização do uso das *transferências especiais*.

Os frequentes casos de corrupção, no País, inclusive no combate à terrível pandemia do novo coronavírus, que causou mais de meio milhão de mortos e deveria estar imune às safadezas humanas, recomendam que sim, que deve prevalecer o controle eficaz sobre a celeridade.

É preciso fazer com que o Brasil comece a melhorar sua vergonhosa posição, no Índice de Percepção da Corrupção, produzido, desde 1995, pela respeitada ONG Transparência Internacional. Ocupamos, no ano passado, o 94º lugar numa relação de 179 países, logo atrás do Equador.

Do primeiro ano para o segundo ano de sua existência, as transferências especiais deram um salto de R\$ 621 milhões, em 2020, para R\$ 1,9 bilhão, no ano de 2021, com uma grande tendência de crescimento para os próximos anos.

O grande potencial de malversação e desvio dos muitos milhões de reais, no desenho das *transferências especiais*, estabelecido na EC 105, de 2019, impõe mudanças urgentes.



Parlamentares do DF Destinam Sete Milhões de Reais em Emendas Individuais, nos Anos de 2020 e 2021, para Fora do DF, Inclusive Para o Exterior

Luiz Cesar C Raymundo¹

Durante a análise da proposta orçamentária, os deputados federais apresentam emendas destinadas a realização de obras específicas em seus estados e municípios de origem. Na maioria das Unidades Federativas, parte desses valores são destinados a outros Estados, normalmente, com destinação nobre, como por exemplo, a rede Sarah de hospitais. Infelizmente, alguns recursos são destinados a ações controversas, com justificativas pouco claras e genéricas, o que dificulta o entendimento da aplicação final da verba da respectiva emenda. E também contraria a expectativa dos eleitores do parlamentar.

Iremos lidar, com as emendas individuais de execução obrigatória, na esfera federal de parlamentares (deputados e senadores) do DF, enviadas a outros estados e à região Centro Oeste e, em um caso, para o exterior, com as respectivas justificativas. As emendas estão na fase de empenho, as alocações e justificativas foram retiradas do projeto de lei orçamentária dos respectivos anos e a fonte de informações dos valores, o sítio Siga Brasil do Senado Federal.

Começamos, por uma emenda, de 2020, no valor de R\$ 86.832,34, que consta como localidade beneficiada o exterior, cuja justificativa é apenas “*Comércio Exterior*”, com o produto “evento apoiado”. A pergunta que fica é: qual seria esse evento no exterior em plena pandemia?

Outra emenda, no valor de R\$ 180.000,00, para o Rio de Janeiro, onde não há especificação do produto com a justificativa: “*Destina-se a aquisição de veículo*”. Qual veículo? Uma ambulância? Um automóvel de luxo? Esse veículo será usado no DF? Não sabemos.

¹ Economista.

Algumas emendas se destinam a cidades do entorno, como Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás, para Fomento ao Esporte, Saúde e Segurança, com o valor expressivo de R\$ 1.900.000,00. Um destino nobre, mas os impostos arrecadados nessas cidades vão para Goiás ...

Passamos, agora, para as emendas enviadas à Região Centro Oeste (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal), que têm o valor de R\$ 4.870.000,00. Deste total, o valor mais expressivo é de R\$ 2.800.000,00, para saúde no entorno. A justificativa é sintética (18 linhas) e confusa.

Há outra emenda, com o valor de R\$ 200.000,00, que tem como produto: *"Projeto apoiado"*. A justificativa mistura inclusão digital com descarte de resíduos eletrônicos.

Chama atenção uma emenda, no valor de R\$ 900.000,00, com o produto *"Estudo realizado"* e a estranha justificativa: *"A presente emenda tem por finalidade assegurar o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental da BR 070"*. A BR 070 é uma rodovia federal que tem o ponto inicial, em Brasília-DF, e o final, em Cáceres-MT. Uma rodovia com 1317,7 quilômetros, a rodovia existe há muitos anos, portanto, presume-se que tenha viabilidade técnica, econômica e ambiental.

Outro caso, emenda, no valor de R\$ 500.000,00, que tem como produto: *"Agricultor atendido"* e a justificativa: *"A presente emenda visa promover, apoiar e fomentar as ações de estruturação dos Sistemas Produtivos dos agricultores familiares, pequenos e médios produtores, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais e seus empreendimentos visando o fortalecimento das cadeias produtivas, geração de renda, superação da pobreza e melhoria da qualidade de vida no meio rural. Aquisição, distribuição e fomento à produção de insumos, com vistas a melhoria da capacidade produtiva, entre outros"*. Entre outros?

Após o relato, fica a questão: Esses milhões de reais estão sendo bem aplicados? Não seria mais oportuno e conveniente utilizar estes milhões aqui dentro do DF?

O Orçamento Secreto e a “(In) Transparência” Pública¹

Marcello Nogueira Cruvinel²

Resenha: Os R\$ 20 bilhões do “orçamento secreto” e a inconstitucionalidade aferida, pela falta de transparência, nas indicações das emendas de relator.

Ultimamente, tem-se falado muito em “Orçamento Secreto” ou “Paralelo”. É expressão originada da nova modalidade de emendas apresentadas, pelo Relator Geral do Orçamento, à lei orçamentária anual – LOA 2020 (Projeto de Lei nº – PL 22, de 2019, ou Lei nº 13.978, de 2020), com marcador específico (Resultado Primário – RP 9), caracterizadas pela pouca ou nenhuma transparência na sua execução.

Mas, efetivamente, o que vem a ser o tal de “orçamento secreto”?

As despesas relacionadas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) utilizam-se de alguns identificadores, denominados RP (Identificador de Resultado Primário), enumerados de 0 a 9, dos quais se destacam os seguintes: Individuais (RP 6 – De cada parlamentar do Congresso Nacional), que tem seu valor limitado a 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior; de Bancada Estadual (RP 7), com limite de 1% da Receita Corrente Líquida do ano anterior; de Comissão Permanente (RP 8); e a famigerada Emenda de Relator Geral (RP 9 – de autoria do relator-geral da Lei Orçamentária Anual), a qual não possui limite de indicação vinculado à receita.

O nascimento do “Super-Relator” se deu, pela edição da Lei nº 13.957, de 2019, que alterou a lei de diretrizes orçamentárias – LDO 2020 (Lei nº 13.898), por meio da criação do RP 9, especificamente, em seu art. 7º, § 4º, inciso II, alínea C, item 4. Essa autorização legislativa, criada durante as discussões do PLDO para 2020, não é algo novo, apesar de, anteriormente, não ter um marcador específico.

¹ Versão revisada do texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/348203/o-orcamento-secreto-e-a-intransparencia-publica>, em 7 jul. 2021.

² Assessor de orçamento no Senado Federal, Advogado, Especialista em Direito Eleitoral (PUC Minas) e Legal Tech, Direito, Inovação e Startups (PUC Minas), Pós-graduando em Orçamento Público (ILB). Email: marcellorvd@gmail.com.

Nos anos anteriores, o parecer preliminar da LOA tinha o condão de dar, ou não, a permissão para que o Relator Geral pudesse criar emendas, como foi o caso dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, por exemplo. Essa autorização dava ao relator o direito de incluir vários tipos de despesas, necessários à aprovação da LOA, ou seja, o relator fazia suas emendas de modo a tornar o projeto exequível e aprovável do ponto de vista político-orçamentário.

A LDO 2020, permitiu ao Relator Geral da LOA incluir despesas, em diversos órgãos, a níveis nunca antes observados, as quais seriam controladas e geridas por ele próprio, por meio do RP 9. Os parlamentares tentaram, inclusive, tornar esse tipo de emenda impositiva, por meio do art. 64, § 23 da LDO 2020, posteriormente vetado, pelo Presidente da República.

Nasce, a partir daí, um “orçamento paralelo” ou, como foi apelidado, “orçamento secreto”, administrado pelo relator geral, porém sem a mesma transparência aplicada às emendas individuais e de bancada (RPs 6 e 7).

Como funcionam as emendas individuais e de bancadas?

As emendas em questão geralmente são apresentadas de duas maneiras:

- 1 – De forma genérica: em que, geralmente, se indica o órgão, para delimitação do beneficiário, em momento futuro, quando da abertura do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP;
- 2 – De forma específica (carimbada): onde, na própria emenda, define-se o beneficiário, o estado, os municípios e, às vezes, até mesmo, o objeto de execução.

Após a discussão, as emendas são encaminhadas aos relatores setoriais e, conseqüentemente, ao relator geral, que profere um parecer consolidado, pela aprovação, rejeição ou inadmissão das mesmas. Esse relatório é submetido à apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

Depois que o orçamento é aprovado e sancionado, pelo Presidente da República, a LDO estabelece um prazo, para que o Governo promova a abertura do SIOP, que é de, geralmente, 5 dias após a publicação da LOA.

Nesse sistema, os parlamentares e as bancadas indicam os beneficiários de cada emenda apresentada, genericamente, ou reafirmam as indicações já especificadas, na própria Lei Orçamentária, bem como a ordem de prioridade de execução.

Dessa forma, cada parlamentar explicita a destinação e a alocação dos recursos públicos de sua “cota” dentro do Orçamento Federal.

Isso permite aos sistemas de monitoramento de recursos, como Portal da Transparência, Siga Brasil, e o próprio site da CMO, um real acompanhamento dos recursos enviados por esses parlamentares.

Esses sistemas permitem, inclusive, o acompanhamento das empresas que executaram as despesas, nos âmbitos estaduais, municipais, bem como das entidades do terceiro setor, promovendo-se transparência e eficiência, na fiscalização dos recursos orçamentários, facilitando-se a ligação entre o beneficiário final e o parlamentar autor da emenda.

No caso das emendas de relator, isso não ocorre. Temos um orçamento destinado a diversos órgãos, sem uma destinação específica ou mesmo critérios objetivos para sua distribuição.

O que tem sido percebido é o favorecimento desproporcional de um grupo de parlamentares (inominados), geralmente governistas, em detrimento da totalidade dos senadores e deputados do Congresso Nacional, por meio da distribuição dos chamados “recursos extraorçamentários”, que nada mais são do que recursos do próprio Orçamento Geral da União, alocados nos ministérios, distribuídos a alguns congressistas, além daqueles já garantidos pelas emendas individuais e de bancada a cada um dos autores.

Em consulta ao SIGA Brasil, extrai-se que, apenas em 2020, foram empenhados quase R\$ 20 bilhões em emendas de relator, recursos sem justificação de destinação ou identificação do autor de fato, pois apesar de estarem registradas como emendas de relator-geral, são destinadas por acordo entre o governo e suas bases.

Para se ter ideia da dimensão do poder do relator-geral, em 2020, o valor de suas emendas superou as emendas de Bancada Estadual, Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, Senadores e Deputados, que, somadas, consubstanciam-se em um aporte de 15,6 bilhões de reais, contra quase 20 bilhões do relator geral.

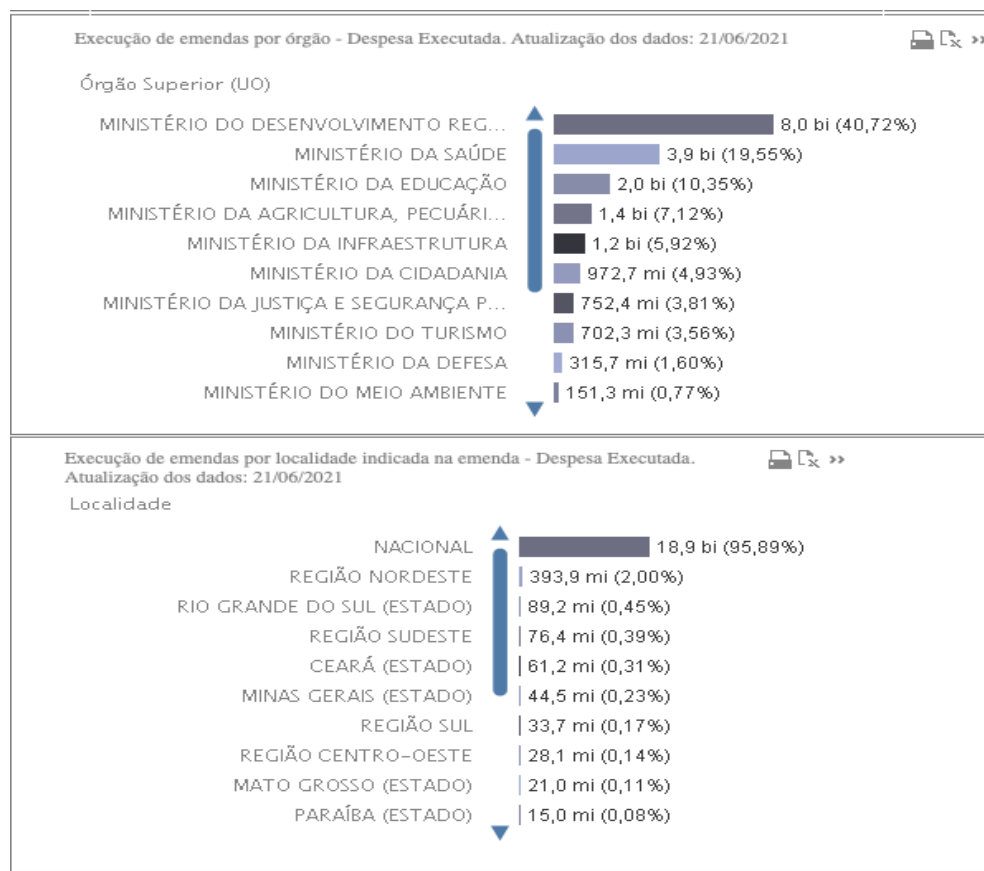
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
BANCADA ESTADUAL	27	546	5.927.298.253	5.863.241.414	5.863.241.414	5.071.518.829
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	25	94	325.123.243	293.060.227	293.060.227	153.818.300
COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO	4	16	118.502.428	117.694.940	117.694.940	91.934.217
COMISSÃO SENADO FEDERAL	13	50	196.044.237	171.875.250	171.875.250	22.595.452
DEPUTADO FEDERAL	1.190	20.307	8.177.277.710	7.970.895.254	7.970.895.254	7.993.660.872
RELATOR-GERAL	0	318	20.141.935.036	19.735.866.956	19.735.866.956	7.013.159.578
SENADOR	192	2.947	1.291.176.100	1.257.063.992	1.257.063.992	1.194.057.377
SOMA	1.451	24.278	36.177.357.007	35.409.698.033	35.409.698.033	21.540.744.625

Os Ministérios que mais receberam recursos das emendas de relator foram: Ministério do Desenvolvimento Regional, R\$ 8 bilhões, Ministério da Saúde, R\$ 3,9 bilhões, Ministério da Educação, R\$ 2 bilhões e Ministério da Agricultura, R\$ 1,4 bilhão.

Curiosamente, são os Ministérios com maior facilidade, para o trânsito e alocação de recursos, como compra de máquinas e equipamentos, no MDR e Agricultura, compra de ônibus escolares, no MEC/FNDE, e custeios de serviços de saúde e COVID, no Ministério da Saúde.

Esses objetos são estratégicos, pois permitem uma maior capilaridade para divisão dos recursos. Desses valores, mais de 95% foram destinados à rubrica Nacional, enquanto os estados mais agraciados, nos subtítulos de cada ação, foram, nessa ordem: Ceará, estado do Relator Geral, Deputado Domingos Neto, Minas Gerais e Mato Grosso.

Além disso, de acordo com análise feita pelo TCU, o município de Tauá, governado pela mãe do relator Domingos Neto (PSD-CE), recebeu R \$146 milhões, em 2020, média de R\$2.476,77 por habitante.



Nota-se que os atendimentos dessas emendas são feitos, por meio de ofícios destinados diretamente aos ministros das pastas ou dos órgãos políticos do governo federal, que, discricionariamente, distribuem tais recursos de maneira indiscriminada, ou, pelo menos, não transparente, para um grupo de parlamentares específicos. É importante ressaltar que tal inovação é uma criação legislativa, bem aproveitada, pelo governo federal, criando uma espécie de parlamentarismo velado, onde grande parte dos recursos discricionários ficam a cargo do Parlamento e não do Chefe do Executivo.

Não se trata de uma prática inovadora. Desde o regime militar, o governo já se utilizava de acordo junto aos seus apoiadores. No governo FHC, esses acordos circundavam as lideranças partidárias do Congresso Nacional. Já, no governo Lula, os congressistas se organizaram, para fortalecer as negociações de acordos políticos, bem evidenciadas pelo nascimento do mensalão. Pelo contexto histórico, mostra-se que as negociatas, entre Legislativo e Executivo não são algo novo, mas algo que tem se aperfeiçoado, ao longo do tempo, tendendo à formação de blocos de coalizão, um parlamentarismo velado ou semipresidencialismo, em que tais blocos blefam com o governo, para consecução de seus interesses, republicanos “ou não”. É a transformação de um modelo partidário para um modelo de cadeia alimentar, onde os mais fortes detêm mais poder e, consequentemente, “engolem” os mais fracos, que, por falta de equidade, deixam de sobreviver politicamente e deixam segmentos sociais sem representação satisfatória.

A grande crítica a esse sistema é que muitos parlamentares ficam “a ver navios”, enquanto a execução dessas emendas ocorre, livremente, entre os “amigos do rei”, sem a participação democrática de todos os congressistas eleitos.

Os questionamentos mais gritantes resultantes dessa celeuma são: Quais critérios estão sendo utilizados para essa distribuição? Legalmente, ao ferir o princípio da transparência orçamentária, esses recursos não seriam considerados inconstitucionais? Outra questão importante seria analisarmos a discussão do ponto de vista eleitoral: A desproporção, na distribuição dos recursos públicos, não estaria gerando um favorecimento político aos parlamentares beneficiados, desbalanceando-se o sufrágio?

Todos os questionamentos são plenamente importantes. Quando não temos um critério absoluto e objetivo para a distribuição de emendas. Parte do orçamento (RP9) é transformado em emendas individuais, para públicos específicos, sem equidade não apenas regional, mas partidária e parlamentar. Dessa forma, fortalecem-se alguns grupos políticos já fidelizados e são enfraquecidos aqueles que não rezam pela mesma cartilha. Temos, portanto, a criação de um clientelismo de elite, em torno das indicações de recursos de relator, além da volta da prática “lulista” do “pires na mão” nas relações parlamentares com o Executivo.

Vimos, no passado, fenômenos parecidos com os que ocorrem agora, que marcaram de maneira negativa nossa história. Casos de corrupção e de malversação do dinheiro público, já tão escassos à sociedade.

Podemos citar casos emblemáticos, como “Anões do orçamento”, “Mensalão” e o “Petrolão”, dentre outros subterfúgios não republicanos, utilizados para compra de apoio parlamentar, o que provocou várias crises institucionais e financeiras em nosso País.

Percebemos, nesse processo, a quebra de vários princípios orçamentários:

Unidade: O art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e o § 5º do art. 165 da Constituição Federal – CF 1988 estabelecem que o orçamento deve ser único. Apesar de o total das despesas estarem lançadas de maneira correta, na peça orçamentária, as distribuições não transparentes geram uma execução paralela àquela disciplinada pelo princípio da especificação. O orçamento paralelo apresentado, pelas emendas de RP9, torna-se notadamente dissonante das características necessárias ao cumprimento do princípio da Unidade Orçamentária.

Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação: Estes princípios estabelecem que as receitas e despesas devem ser apresentadas de forma clara, na Lei Orçamentária, de maneira a evidenciar, de maneira pormenorizada, as origens dos recursos e suas respectivas aplicações. Essa regra possui o condão de propiciar o controle do gasto público, inibindo as dotações genéricas. Tal princípio se encontra disciplinado, pelo art 5º da Lei nº 4.320, de 1964, e sua aplicação, aparentemente ignorada, pelos grupos de elite do Congresso Nacional, permitiria ao cidadão contribuinte ter a ideia de quem está escolhendo a alocação de recursos e quais os reais motivos para essa distribuição, se democráticos ou meramente eleitorais ou eleitoreiros.

Regionalização: princípio que consiste, na diminuição das desigualdades sociais e regionais, aparentemente burlado, pelas novas distribuições de emendas de relator, conforme já evidenciado neste artigo, por meio de exemplificação da distribuição per capita incoerente na distribuição do orçamento para 2020. Esse princípio é evidenciado, no §7º, do art. 165 da CF 1988. O orçamento precisa atender a critérios de proporcionalidade populacional, ao contrário da distribuição, por parlamentar, feita pelas indicações do RP9.

Publicidade e Transparência: Sem sombra de dúvida, esse é o principal princípio ignorado, pelas alocações de emendas de relator. Preceitua a publicidade, em veículos de comunicação, para conhecimento público, para eficácia de sua validade. Ele é esculpido, no art. 37 da CF de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:”. Também, pelo o art. 48 da LRF: “instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada **ampla divulgação**, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

Esse novo instituto, criado pelo RP 9, apresenta-se, claramente, de maneira inconstitucional, ferindo de morte vários princípios orçamentários que regem a administração pública. Fato esse já evidenciado por análise técnica feita pelo TCU. Além disso, o Supremo Tribunal Federal já analisa a inconstitucionalidade desse instrumento,

fato que, se confirmado, trará insegurança jurídica às execuções orçamentárias já finalizadas, além de evidenciar um imenso prejuízo já realizado aos cofres públicos.

Faz-se necessário, portanto, que os órgãos de controle, como o TCU, investiguem tais práticas, constitucionalmente já apontadas como irregulares, sob pena de colocarmos em risco um pilar democrático, como o princípio da transparência orçamentária, conquistado “a duras penas”, e agora ameaçado, pela insegurança jurídica, provocada pela falta de critérios objetivos e legalidade, constitucionalmente estabelecidos, para distribuição dos recursos públicos.

As sequelas dessa verdadeira aberração orçamentária têm sido sentidas, até hoje, pela execução dos Restos a Pagar. Foram mais de 10 bilhões de reais empenhados, em 2020, no apagar das luzes”. Um cavalo de Troia dado de presente de Natal às finanças públicas e aos brasileiros.

Emendas de Relator-Geral, Somos Todos Responsáveis¹



Orlando Neto²

Depois da CPI do Orçamento, de 1993, conhecida como a CPI dos Anões, o Congresso permanecia refém do Poder Executivo com relação à execução orçamentária. Ficaram famosas as trocas de apoio, em votações, pela execução de emendas ao orçamento, tanto de parlamentares da oposição, quanto da base. Na época, um amigo criou uma frase de efeito que resumia bem aquela situação: *“em termos orçamentários, o Congresso é como um elefante preso pelo Poder Executivo a um pé de alface”*.

Pesava, em seu argumento, que o orçamento foi criado exatamente para retirar o poder absolutista do rei e que o Congresso tinha competência constitucional para mudar a situação. O tempo passou e o elefante foi percebendo que poderia levantar a pata e arrancar o pé de alface. Nesse caminho, vieram as emendas impositivas. Antes disso, porém, as emendas de relator-geral, bloqueadas por mais de 10 anos, em decorrência da CPI, já haviam sido desenterradas.

O jornal *O Estado de São Paulo* publicou, em maio, uma série de reportagens sobre o “Orçamento Secreto”. Na primeira, de 8 de maio, afirma que o presidente Jair Bolsonaro criou, em 2020 um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas.

O que o *Estadão* chamou de “Orçamento Secreto” é, na verdade, uma parte do orçamento programada por meio de emenda de relator-geral. Em síntese, a programação de recursos ao orçamento, pelo relator, não é uma invenção do governo Bolsonaro, mas, nesse período, atingiu patamares nunca antes observados, não R\$ 3 bilhões, como afirma a matéria, mas R\$ 30 bilhões no orçamento de 2020. Esse valor representa 22,22% das despesas primárias discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade social. Além disso, o valor do investimento dessas emendas de relator (R\$ 8,79 bilhões), em 2020, corresponde a 33,68% do investimento do conjunto desses orçamentos.

1 Texto publicado, em “Poder 360”, <https://www.poder360.com.br/opinia0/congresso/emendas-de-relator-geral-somos-todos-responsaveis-escreve-orlando-neto/>, 11 jun. 2021.

2 Orlando Neto, 54 anos, é consultor legislativo na área de orçamentos públicos. Ex-Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal, é um dos criadores da plataforma de transparência orçamentária SIGA Brasil e do projeto Orçamento Fácil, que buscam tornar acessíveis e descomplicados os temas orçamentários para o cidadão comum. Email: orlandos@senado.leg.br.

O relatório da CPI dos Anões fez um alerta em relação às emendas de relator-geral: *“a chamada ‘emenda de relator’ era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões, até, praticamente, o término do prazo disponível”*. Como consequência da CPI, as normas que regem a tramitação do orçamento, no Congresso Nacional, passaram a limitar a possibilidade de o relator-geral emendar o orçamento.

A Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, que regulamenta as atividades da Comissão Mista de Orçamentos (CMO), restringe o poder de apresentação de emenda de relator-geral à correção de erros e omissões, recomposições de dotações canceladas e ao atendimento às especificações dos pareceres preliminares (art. 144). No entanto, essa última possibilidade abre uma brecha. O Parecer Preliminar é um relatório prévio, que o relator-geral apresenta e depois é votado na CMO.

O primeiro Parecer Preliminar, sob as novas regras, o do orçamento 2007, autorizava também a apresentação de emendas de relator para ajuste do salário mínimo, compensação aos estados de acordo com a Lei Kandir e revisão geral da remuneração de servidores públicos - ou seja, só para 3 itens, todos eles de aspecto geral. O Parecer Preliminar do orçamento 2020 estende essa autorização para 28 itens; o de 2021, para 22. As autorizações do Parecer Preliminar aprovadas, pelos membros da CMO, legitimam esse tipo de emendas de relator, elas são regimentalmente amparadas.

O fato é que, desconsiderando-se o orçamento de 2019 com R\$ 2,76 bilhões, os valores das emendas de relator só cresceram ao longo dos últimos anos: R\$ 5,83, R\$ 7,05 e R\$ 30,12 bilhões respectivamente em 2017, 2018 e 2020. O de 2021 é um caso especial. O valor aprovado das emendas de relator foi de R\$ 29,01 bilhões, mas o governo vetou uma parte; assim, o valor das emendas de relator ficou em R\$ 18,52 bilhões.

A pergunta que se faz é: como financiar o aumento dos valores dessas emendas ao longo dos anos? Antes o mecanismo era a reestimativa da receita, durante o processo orçamentário, às vezes conjugado com cortes das despesas do projeto de lei orçamentária. Então, com a crise econômica, veio o Novo Regime Fiscal, mais conhecido como Teto de Gastos. O Congresso poderia reestimar as receitas, mas, em função do Teto, não seria permitido aumentar as despesas. Então, o interesse pelas reestimativas dissipou-se e o jeito foi aumentar os cortes.

A fome de recursos continuou crescendo e, no orçamento de 2021, aconteceu um novo fato. O parecer preliminar permitiu ao relator-geral o cancelamento de despesas obrigatórias, aquelas impostas pela constituição ou pelas leis. Mais uma vez, a Comissão Mista votou essa autorização. Então, o relator propôs e o Congresso aprovou o orçamento com o corte dessas despesas obrigatórias. O governo ficou em uma situação difícil, não haveria como executar as despesas obrigatórias. Encurralado, o presidente vetou parte do orçamento aprovado, pelo Congresso, incluindo R\$ 10,48 bilhões das emendas de relator-geral.

Emendas individuais e uma parte das emendas de bancadas estaduais são impositivas, de execução obrigatória. Diferentemente, emendas de relator são executadas em função de negociação política. Com relação à execução

das emendas de relator, um novo embate político foi travado na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020. O Congresso tentou inserir um artigo, aparentemente inofensivo, que permitiria aos autores as “*indicações e prioridades das programações das emendas com identificador de resultado primário derivado de emendas*”. Evidentemente, o alvo eram as emendas de comissão e de relator aprovadas com base nas autorizações do parecer preliminar.

Essas emendas são obrigatoriamente aprovadas com localização “nacional”. Durante a elaboração do orçamento, não se pode definir a cidade ou o estado destinatário do gasto. A especificação da localização ocorre, durante a execução, no âmbito do ministério executor da despesa, em que os convênios são realizados. Além da especificação, o dispositivo concedia ao presidente da comissão e ao relator, por meio da priorização, o poder de determinar quais as emendas deveriam ou não ser executadas.

Além disso, em outro dispositivo, o Congresso tentou destacar, na execução do orçamento, as emendas de comissão e de relator geral, por meio dos RP 8 e RP 9. RP é uma abreviatura para resultado primário, uma classificação orçamentária utilizada para acompanhar a meta do resultado primário. Na época da criação das emendas impositivas, essa classificação foi aproveitada, para destacar, na execução, as emendas individuais e de bancadas, respectivamente, com RP 6 e RP 7.

Ambos dispositivos foram vetados, mas, no final, o Congresso aproveitou um projeto de lei que pretendia alterar a meta de resultado primário da LDO 2020 para ressuscitar as emendas RP 8 e RP 9. Isso foi bom para sociedade, porque permitiu o monitoramento, em sites como o SIGA Brasil, da execução das emendas de relator, antes sem transparência. Mas, como nem tudo é perfeito, a informação da execução apresenta apenas os valores executados das emendas em caráter nacional. A especificação da localidade é possível garimpar no SICONV da plataforma Mais Brasil. Já a indicação de qual parlamentar é o beneficiário de cada emenda, apenas é acessível, por meio de ofícios, como os que o *Estado de São Paulo* obteve com base na Lei de Acesso à informação.

Com essa concentração de poder, para emendar os orçamentos, o relator se torna um congressista com superpoderes? A resposta é não. Evidentemente, como apontam as notícias veiculadas recentemente, as ações do relator-geral estão ligadas a muitos interesses. Ele não está sozinho nisso.

Esqueça aquela velha imagem do orçamento como a de um burocrata fazendo contas. O orçamento é o *locus* do embate político e isso faz parte da democracia. Qualquer política pública não é nada sem alocação de recursos. O controle social e o caminho das urnas são as formas de manter o elefante a passos certos. Somos todos responsáveis pelo orçamento. Sorte do país em que a sociedade está de olho, na aprovação do parecer preliminar, do Orçamento e da lei de diretrizes orçamentárias e na execução orçamentária.

Transferências Especiais Ganham ‘Variante Estadual’ e Avançam sobre 6 Estados Brasileiros¹

Paulo Sérgio Correa da Silva Júnior²

Ao menos 6 estados da federação constitucionalizaram uma ‘variante’ das emendas de transferências especiais em suas constituições. A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte foi ágil. Replicou a nova versão da emenda impositiva 5 dias após os congressistas promulgarem, no dia 12 de dezembro de 2019, a Emenda Constitucional nº (EC) 105, de 2019, adicionando-a ao artigo 166 da Constituição Federal.

As outras ‘variantes’ estaduais vieram na sequência: Minas Gerais (20 de dezembro de 2019), Mato Grosso (6 de abril de 2020), São Paulo (18 de maio de 2021), Santa Catarina (1º de julho) e de Roraima (7 de julho). Os legisladores estaduais reproduziram, nos capítulos de suas constituições dedicados ao orçamento e às finanças públicas, até mesmo as anomalias tanto do ponto de vista do controle social (indefinições sobre a quem cabe fiscalizar) quanto também do federalismo fiscal (alocações indiferentes à LDO) associadas as transferências especiais.

Das 6 emendas constitucionais consultadas, nas páginas oficiais dos governos e legislativos estaduais, Mato Grosso e Roraima foram os únicos estados a apresentarem um antídoto para distorções originais das transferências especiais.

Os legisladores mato-grossenses e roraimenses estabeleceram, de modo expresse, nas respectivas normas jurídicas, o papel dos tribunais de contas e órgãos de controle interno, como responsáveis por monitorar e fiscalizar as emendas destinadas pelos deputados estaduais aos municípios. Um avanço para as finanças públicas.

¹ Texto publicado, como “Transferências especiais se multiplicam nos Estados: dispositivos dão um protagonismo aos legislativos nunca antes visto no processo orçamentário”, em “Valor Econômico”, <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/transferencias-especiais-se-multiplicam-nos-estados.ghtml>, em 13 ago. 2021.

² Jornalista. Email: paulocorrea@poderpolitico.com.br.

DIAGNÓSTICO - A EC 105, de 2019, instituída pelos deputados e senadores, foi criada com objetivo de alocar diretamente, nas contas das prefeituras, recursos oriundos do Orçamento Geral da União, sem necessidade de estabelecer convênios ou instrumentos congêneres. A transferência especial, nos orçamentos dos estados, é uma espécie de mutação da 'cepa original' criada na esfera federal.

MUTAÇÃO - Tais dispositivos concedem um protagonismo às casas legislativas nunca antes visto na história do processo legislativo orçamentário do país. Se combinados, a representação estadual e federal, poderão tomar decisões alocativas à revelia dos planejamentos orçamentários, em sintonia com sua conexão eleitoral, remodelando-se a 'troca' com gestores locais. Contexto que pode afetar a impessoalidade das decisões alocativas.

Esse protagonismo dos legislativos deve ser refletido do ponto de vista do nosso sistema representativo, já que existe, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadência social dos chefes locais (LEAL, 1975, p. 32). Essa troca é uma centrifugação, entre poderes públicos democráticos e clientelismos de chefes locais e regionais.

IMPREVISIBILIDADE – A justificativa dos deputados, ao promulgarem suas emendas constitucionais, não inova. Apenas repercute a narrativa dos congressistas em estabelecer uma nova dimensão distributiva. Na maioria das vezes, não identificáveis e controversas do ponto de vista da efetividade social, nas comunidades que financiam tais escolhas, nos ciclos orçamentários.

Diante desta 'nova variante', é importante refletir se decisões alocativas dos deputados estaduais correspondem às preferências dos votantes.

A inquietação mais potente recai, sobre o avanço, para as unidades federativas, do caráter antissistêmico e com elevado potencial de cultivo de clientelas patrocinadas por emendas parlamentares.

O grau de incerteza, em virtude da elevada taxa de discricionariedade de tais alocações, reforça os riscos de imprevisibilidade, ou seja, em contrariedade à gestão fiscal responsável, que previne riscos e corrige desvio (art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Contradição também evidente. diante da determinação do art. 169, § 1º, da Constituição, que prescreve como antídoto ao descontrole o atendimento aos princípios do planejamento e da transparência orçamentários.

Como vislumbrei, em artigo publicado na Revista Fórum (Imprevisíveis, transferências especiais desafiam o planejamento orçamentário), os congressistas enxertaram as transferências especiais no cabedal do pacto federativo, com intuito de esvaziar a percepção negativa da sociedade sobre este novo tipo de emenda. A narrativa vitoriosa agora ganhou rápida disseminação.

CONTRAPONTO - Contudo, é ponderado salientar que a descentralização dos recursos é instrumento importante, na redução das desigualdades regionais, sublinhando-se assim uma responsividade dos eleitos. O Consultor de Orçamentos da Câmara dos Deputados, Dayson Pereira Bezerra de Almeida (O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares), reflete, em artigo, sobre a dificuldade do governo central de obter informações, para a entrega dos bens públicos ajustados as preferências locais, enquanto os parlamentares associados aos gestores locais tendem a promover um bem-estar social mais efetivo em virtude da sua superioridade informacional.

Os congressistas alegam que as emendas impositivas individuais levam, em média, 5 anos para execução. Já as transferências especiais são instantâneas. O que levou o Assessor de Orçamento, Romero Arruda, a cunhar o termo 'pix orçamentário' em seu artigo "Nova Jabuticaba brasileira cria espécie de 'Pix Orçamentário'".

Contudo, há a preocupação com transparência e o controle. A Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Virgínia de Angelis, chama atenção deste ponto, em seu artigo "Transferências especiais: O descontrole do orçamento obscuro no STF". "Acontece que não há evidências de que a celeridade, na descentralização de recursos da União, para os entes, por si só, implica entregas mais ágeis e alinhadas ao interesse público.", avalia a autora. Esses especialistas, integrantes do curso de pós-graduação em Orçamento Público do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, refletiam esse binômio celeridade x efetividade, a partir da EC 105, de 2019.

Agora, a 'variante' estadual merece ser alvo de atenção. Assim como o seu reflexo, do ponto de vista eleitoral, em 2022.

A Virada de Mesa no Jogo entre Legislativo e Executivo: Na Disputa pelo Controle do Orçamento, o Congresso está Mudando as Regras do Jogo Previsto na Constituição e o Jogo de 2021 é Pior para o Executivo

Rafael Rocha Parente¹

Conceito fundamental, para explicar a sustentação política dos governos eleitos, em um cenário de pulverização partidária, o “Presidencialismo de Coalizão” descreve padrão de relacionamento, entre os Poderes Executivo e Legislativo, em que o primeiro distribui benesses aos partidos políticos da coalizão de governo, a fim de garantir apoio, na aprovação de sua agenda legislativa, no Congresso Nacional. Aos parlamentares, interessaria direcionar dotações orçamentárias, para a sua base eleitoral, em uma circunscrição pequena o suficiente para permitir que apenas ele possa ser reconhecido como o responsável pela benfeitoria.

Nessa concertação, o Poder Executivo teria os instrumentos necessários para garantir a formação de maiorias parlamentares: competência privativa do presidente, para iniciar matérias orçamentárias; distribuição de cargos e recursos do orçamento da União; além do poder de veto, cuja derrubada exige quórum qualificado. Esses instrumentos garantiriam controle sobre os congressistas.

Acontece que o Congresso Nacional, pouco a pouco, tem alterado esse estado de coisas. Há um movimento, paulatino e constante, em que o Parlamento toma as rédeas do processo orçamentário e retira prerrogativas do Executivo.

¹ Cientista Político, Mestre em Orçamento Público pela Universidade de Brasília, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, Assessor de Orçamento na Câmara dos Deputados. Email: rafael.parente@camara.leg.br.

Marco inicial desse movimento, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, que incluiu dispositivo para tornar impositivas as emendas individuais. À época, o argumento a favor do novo tipo de emenda era de que acabaria o balcão de negócios em que dotações são trocadas por votos. O resultado prático, entretanto, não foi esse. A troca de votos por dotações orçamentárias não acabou e o Congresso Nacional obteve pedaço do orçamento para utilizar como bem entendesse.

O movimento seguinte foi tornar o tema norma constitucional (Emenda Constitucional nº – EC 86, de 2015). Em seguida, foi a vez de as emendas de bancada estadual impositivas constarem da LDO. As emendas de bancada tornaram-se matéria constitucional, em 2019 (EC 100, de 2019).

O mais recente avanço do parlamento, rumo ao controle do processo orçamentário, são as emendas de relator-geral. As emendas de relator não são uma inovação da atual lei orçamentária. Entretanto, a cada ano o relator tem ganhado autonomia para a apresentação de suas emendas.

Usualmente limitadas a algumas poucas situações, tal como a correção de erros e omissões, durante a tramitação do PLOA 2021, o relator foi autorizado a apresentar emendas a praticamente todo o projeto. O relator não só o fez, como apresentou R\$ 30 bilhões em emendas. O valor foi parcialmente vetado e caiu para R\$ 18,52 bilhões.

Assim, realidade considerada impensável, à época da promulgação da Constituição, foi instalada. Atualmente, algo em torno de R\$ 35 bilhões do orçamento da União são direcionados pelo Congresso Nacional. Esse montante corresponde à soma das dotações constantes da Lei Orçamentária de 2021, destinadas às emendas individuais, às emendas de bancada estadual, e às emendas de relator-geral. Para deixar clara a magnitude das emendas parlamentares no orçamento, o valor total de investimentos previstos, para o País, em 2021, é R\$ 38,9 bilhões.

O montante por si chama bastante atenção e tem sido alvo de questionamentos pela sociedade. Entretanto, há um aspecto das emendas de relatoria ainda pouco discutido e que traz implicações profundas, sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Durante a execução das emendas de relator, o parlamento passou a indicar diretamente para onde irão recursos, sem a anuência ou aviso prévio ao governo e sem discriminar quem são os parlamentares responsáveis por cada indicação.

Pelo formato até então vigente, um interlocutor do Poder Executivo, usualmente a Secretaria de Governo, convocava um a um os líderes partidários e combinava os montantes a que cada agremiação teria direito. Os líderes, por sua vez, tinham a incumbência de distribuir os recursos prometidos entre os parlamentares da legenda. Feita a distribuição, os líderes entregavam planilhas ao Poder Executivo, com os programas de interesse de cada um dos congressistas contemplados. Essas listas eram nominadas, o Poder Executivo tinha controle sobre quem estava apadrinhando cada indicação. Se fosse o caso, era fácil cortar as benesses de algum parlamentar dissidente.

O que ocorre agora é diferente. O Poder Executivo abriu mão do controle sobre os beneficiados pelas emendas de relator. O Congresso passou a ter autonomia para direcionar as dotações como bem entender. Não

há planilha entregue ao Poder Executivo. O próprio Congresso Nacional, sem qualquer consulta ao governo, é quem determina o quinhão de cada partido e de cada parlamentar.

O relator do orçamento encaminha quem serão os municípios beneficiados, diretamente, ao Ministério que executará a emenda. Não há informação, sobre qual parlamentar indicou o beneficiário, tudo chega genericamente, como “emenda de relator”. Tampouco, há qualquer aviso à Secretaria de Governo.

Nesse novo arranjo, o Executivo não tem mais como “retaliar”, individualmente, caso o parlamentar vote contra a orientação do governo. Perde, portanto, instrumento de barganha. Agora, a retaliação tem que ser contra todo o Congresso Nacional e o custo disso é alto demais.

Até o momento, o novo arranjo não tem dado dor de cabeça ao governo, que tem conseguido fazer andar sua agenda. Entretanto, conforme a popularidade do Presidente se esvai e as eleições se aproximam, o Congresso pode se voltar contra o governo, e este não mais contará com importante mecanismo de defesa. O jogo disputado, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, era outro. Agora, o Legislativo tem muito mais influência, nos rumos do orçamento, e, por consequência, do governo.

Por fim, cabe salientar que o movimento do parlamento, no sentido do controle, sobre o orçamento, é sempre paulatino e contínuo. Consolidadas as emendas de relator, haverá nova investida nessa direção. Resta saber qual será e se o Poder Executivo tentará equilibrar o jogo.

Pix Orçamentário?¹

Romero Oliveira Arruda²

A mais nova jabuticaba brasileira é constitucional e faz soma ao arcabouço de raridades das contas públicas brasileiras. Trata-se do tema “Transferências Especiais”, título incluído, no texto da Carta Magna, através da Emenda Constitucional nº 105, que acrescenta o artigo 166-A.

De modo simplificado, apresenta-se o sistema, como transferência de recursos a Estados, Municípios e Distrito Federal, sem modalidade definida, ou seja, uma transferência de recursos sem análise prévia da política pública. Estados e municípios não apresentam proposta aos Ministérios, uma vez que a indicação parlamentar não se vincula a nenhum programa específico do Governo Federal. Praticamente um PIX, com recursos públicos federais, que viajam para os cofres locais, sem análise do tipo de política pública que será gerada com o saldo.

Há que se levantar, no mínimo, questionamentos, sobre a maneira de alocação desses recursos, especialmente para não se perder de vista o exercício de aperfeiçoamento do processo legislativo orçamentário. A liberdade conferida, pela novidade, é defendida, sob o argumento da celeridade, com resultante de redução da burocracia, que costuma nortear os convênios públicos e outros instrumentos de repasse.

O preço, porém, pode ser o comprometimento de pilares fundamentais, no manejo de recursos públicos, como controle e transparência. Os órgãos envolvidos, na operação, perdem sua capacidade de verificação de objeto antes, durante e depois do uso do recurso. Em âmbito federal, órgãos de controle devem começar a se posicionar, neste ano, acerca desse tema e é de se esperar que entendam que tal medida foi apenas uma mentira que a vaidade legislativa quis.

Se, por um lado, a jabuticaba carrega a estranheza, por outro, costuma ser muito apetitosa e, no caso das “Transferências Especiais”, o sabor parece atrair muitos adeptos. Em 2020, ano inaugural da novidade, o total de

1 Texto publicado, em “Metrópoles”, <https://www.metropoles.com/ponto-de-vista/nova-jabuticaba-brasileira-cria-especie-de-pix-orcamentario>, em 8 jul. 2021.

2 Advogado, assessor de orçamento, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, analista colaborador no INOP e pós-graduando em Orçamento Público pelo ILB. Email: romeroarruda@yahoo.com.br.

recursos transferidos, nesta modalidade, somou a ordem de R\$ 621 milhões, indicados por 137 congressistas. Já, para 2021, o total subiu para aproximadamente R\$ 1.9 bilhão, separados por 393 congressistas. Recursos públicos que caminham contra o vento, sem lenço e, praticamente, sem documento.

Parlamentares de boa fé e gestores fiéis ao seu compromisso de servir a sua população correm o risco de andarem ombreados aos que sempre enxergam outros tipos de oportunidades com o dinheiro público. Uma rápida busca, na lista de beneficiários, apresenta casos, no mínimo curiosos, de parlamentares que escolhem como beneficiários os municípios administrados por seus parentes, por exemplo.

Não parece difícil imaginar que as facilidades oferecidas, pelas “Transferências Especiais”, tão capazes de transpor a burocracia, também inspirem a falta de planejamento, dificuldades de fiscalização e desperdício de tempo e dinheiro, sem falar nos perigos de corrupção. Transferências de recursos públicos federais não deveriam ser simplificadas ao estilo *“Vô batê pá tú, batê pá tú pá tú batê”*.

As democracias carecem do exercício lento e contínuo de amadurecimento de suas instituições e, sob a óptica do processo legislativo orçamentário dos últimos anos, avisem aos cuidadores que o Brasil está com a fralda suja.

Transferências Especiais: o Descontrole do Orçamento Obscuro no STF¹

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula²

A novidade trazida, pela Emenda Constitucional nº (EC) 105, de 2019, pode custar a transparência e o controle de bilhões de reais.

As transferências especiais podem entrar, em breve, na pauta do Supremo Tribunal Federal (STF). Estabelecidas, pela EC 105, de 2019, essas transferências buscam dar celeridade à execução de emendas parlamentares individuais impositivas. Contudo, o mecanismo compromete a transparência e o controle, na aplicação dos recursos, assim como a economicidade, a eficiência e a efetividade do gasto público.

As transferências especiais, na lei orçamentária, saltaram de R\$ 621 milhões, em 2020, para R\$ 1,99 bilhão, em 2021. O valor pode ser aumentado, em até quatro vezes, se o instrumento puder ser utilizado, para emendas de bancada, a depender do resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº (ADI) 6786, no Supremo Tribunal Federal – STF.

Na ação, questiona-se autorização, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para 2021, Lei nº 14.116, de 2020, para que emendas de bancada estadual também aloquem recursos mediante transferências especiais. A autorização está, no §1º do art. 76 da LDO 2021, que havia sido vetado, porque a Constituição restringe o uso das transferências especiais às emendas individuais. Porém, o veto foi rejeitado, pela grande maioria dos parlamentares, e a alocação das emendas de bancada nessa modalidade aguarda manifestação do STF.

Duas são as características principais das transferências especiais. Primeiro, dispensam a celebração prévia de convênio ou qualquer outro instrumento para o repasse dos recursos. Além disso, uma vez transferidos, os

1 O artigo expressa a opinião da autora e não a posição oficial da instituição à qual se vincula (Tribunal de Contas da União – TCU). Versão revisada da publicada, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/347540/transferencias-especiais-o-descontrole-do-orcamento-obscur-no-stf>, em 24 jun. 2021.

2 Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, pós-graduanda em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal. Email: virginiaap@tcu.gov.br.

recursos passam a pertencer ao ente indicado pelo parlamentar. A justificativa seria evitar gargalos e atrasos comuns nos repasses por meio daqueles instrumentos.

Na lei orçamentária anual, estão alocadas, na ação “0EC2 - Transferências Especiais”, sem detalhes, sobre o objeto da despesa a ser realizada. Sabe-se a natureza (corrente ou de capital) e o ente que receberá os recursos. Mas não há informações que permitam identificar, por exemplo, em que área serão aplicados (saúde, educação, transporte urbano etc.) nem para que finalidade (construção de hospital, pavimentação urbana etc.).

A EC 105, de 2019 define algumas condições para uso dos recursos, destinadas a minimizar o impacto fiscal nos entes recebedores. Por exemplo, não podem ser considerados, na receita do ente, para fins de repartição nem para o cálculo dos limites de dívida e despesa com pessoal. Também não podem ser utilizados nessas despesas e, pelo menos, 70% dos repasses devem ser destinados a despesas de capital (investimentos e inversões financeiras).

Contudo, o texto da EC 105, de 2019, não deixa claro, se a fiscalização dessas condições cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) ou aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (TC). Na Proposta de Emenda à Constituição nº (PEC) 48, de 2019, que deu origem à emenda constitucional, a fiscalização da aplicação dos recursos, pelos entes, era atribuída ao respectivo Tribunal de Contas. Contudo, o trecho foi omitido, na versão aprovada, pelo Congresso Nacional.

Pelo sistema de pesos e contrapesos republicano, o Poder Legislativo é o titular do controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas – TC. Na Constituição, as normas que tratam da fiscalização da gestão pública conferem ao TCU jurisdição, sobre recursos federais, enquanto os TC devem fiscalizar os recursos dos respectivos entes.

Ao se confrontar as transferências especiais com essa lógica, surgem questões que evidenciam a sua incoerência com o arcabouço republicano: As transferências especiais alocadas pelo Legislativo federal passam ao controle do Legislativo local, que não participou do processo alocativo na fonte dos recursos? Pode o Tribunal de Contas com jurisdição, sobre o ente beneficiário, endereçar determinações e recomendações à União? Em caso de dano ao erário, o recurso será devolvido aos cofres da União ou do ente que recebeu a transferência?

Também é perceptível que as transferências especiais fogem do modelo de federalismo estabelecido pela Constituição de 1988. Nele, cada ente federado decide onde alocar seus próprios recursos, seguindo algumas regras gerais constitucionais, como mínimos para educação e saúde, mas sem interferências da União.

Quando descentraliza recursos próprios, para estados e municípios, a União visa aumentar a capilaridade, na oferta de políticas públicas, e atender demandas locais que estejam relacionadas a programas e ações federais. Para garantir o uso regular, eficiente e efetivo dos recursos, a União, normalmente, exige projetos e acompanha/fiscaliza sua execução.

Entretanto, em prol da celeridade, as transferências especiais sacrificam esse modelo. A partir de decisões resultantes do processo político orçamentário, a União aloca recursos que, na verdade, pertencerão aos próprios entes. Para transferi-los, dispensa estudos e avaliações para o repasse dos recursos.

Acontece que não há evidências de que a celeridade, na descentralização de recursos da União, para os demais entes federados, por si só, implica entregas mais ágeis e alinhadas ao interesse público. A exigência de projetos e planos de trabalho, previamente ao repasse, tem por finalidade justamente garantir a convergência dos projetos locais aos objetivos fundamentais, que devem ser buscados por meio do orçamento público.

A estruturação desses documentos, pelos órgãos federais e antes do repasse de recursos, tende a aumentar a eficiência e as chances de sucesso na aplicação dos recursos. Ao invés de gerar atrasos, poupa tempo e esforços do ente recebedor, sendo útil, especialmente, aos entes com limitações institucionais³.

As transferências especiais, na prática, apenas mudam a esfera responsável, pelos estudos, visto que estados, municípios e DF não estão liberados da obrigatoriedade de licitar ou de justificar a dispensa/inexigibilidade de licitação. Assim, o tempo supostamente economizado, no repasse dos recursos, será gasto, pelo próprio ente, na elaboração de projetos, os quais não raro são de baixa qualidade.

Segundo apuração do TCU, a principal causa, para paralisação de obras no país, são projetos básicos deficientes. Em seguida, são apontadas a insuficiência de recursos financeiros de contrapartida de estados/municípios/DF e a dificuldade de gestão dos recursos recebidos pelos entes. As constatações estão em fiscalização, julgada em 2019⁴, realizada com dados de mais de 30 mil obras públicas financiadas com recursos federais.

Em outra auditoria⁵, o TCU apurou que uma portaria utilizada, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, para agilizar transferências de verbas aumentou o risco de dano ao erário. Publicada em 2013, a portaria foi mencionada como causa de irregularidades, em diversas fiscalizações do TCU, confirmando que instrumentos de gestão que sacrifiquem a transparência e o controle violam a economicidade, a eficiência e a efetividade do gasto.

O uso de transferências especiais, para alocação de emendas de bancada estadual, potencializa as distorções apontadas. Além de contrariar a Constituição, o § 1º do art. 76 da LDO 2021, contestado, pela ADI 6786, contraria normativo do próprio Congresso Nacional. A Resolução nº 1, de 2006-CN exige, para emendas de bancada, identificação precisa do objeto e que os projetos indicados sejam de “grande vulto” ou “estruturantes”. Deixa inequívoco, portanto, que as indicações de bancada não podem dispensar planos de trabalho e projetos antes do repasse ao ente.

3 Levantamento de Governança Pública, elaborado, pelo TCU, em 2014/2015, apontou que cerca de metade das organizações estaduais e municipais estariam em estágio inicial de governança pública (Acórdão nº 1.273/2015-TCU-Plenário).

4 Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

5 Acórdão 901/2021-TCU-Plenário.

Em 15 de junho de 2021, o Ministério da Economia e a Secretaria de Governo da Presidência da República publicaram a Portaria Interministerial nº 6.411, de 2021, com normas de execução orçamentária e financeira das transferências especiais. A norma evidencia a atuação limitada da União em relação a essas transferências. Na essência, são elencados os passos de uma mera transação bancária, em âmbito federal, para que os recursos cheguem à conta corrente indicada, com seu registro e notificação aos interessados (parlamentares e entes).

Contudo, as incoerências e indefinições, em torno das transferências especiais, demandam, no mínimo, mecanismos robustos, que permitam acompanhar todo o trajeto dos recursos. Esses mecanismos já existem e são amplamente conhecidos, pelos entes, como a Plataforma + Brasil, usada na execução de convênios, e as iniciativas, para padronizar marcadores e indicadores contábeis e orçamentários, em toda a Federação, conduzidas pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶.

Na análise das transferências especiais, vale lembrar uma das máximas de Willian Edwards Deming, uma das maiores referências em administração, produtividade e qualidade: “Não se gerencia o que não se mede; não se mede o que não se define; não se define o que não se entende; não há sucesso no que não se gerencia”.

A novidade trazida, pela EC 105, de 2019, não ataca as causas dos problemas que atrasam ou inviabilizam empreendimentos públicos no País. Ao invés disso, pode dificultar ainda mais a sua identificação, ao comprometer a transparência e o controle dos recursos.

Ainda que desejável, a celeridade, no repasse dos recursos, certamente, deve ser ponderada por outras premissas, em especial os preceitos fundamentais e inafastáveis de uma república federativa, constituída na forma de um Estado Democrático de Direito. A expectativa é que o julgamento da ADI 6786 demarque os limites desse instituto do processo legislativo orçamentário.

6 Destacam-se as iniciativas adotadas, no âmbito do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), em <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>, acesso em 29 jul. 2021.

PLO e Teto de Gastos Primários do Novo Regime Fiscal da União

O Necessário Feng Shui Orçamentário



Dalmo Palmeira¹

A milenar sabedoria chinesa atribui ao modo como organizamos os móveis e objetos, no espaço interno de uma casa, ou seja, no espaço abaixo de um teto, a possibilidade de ter um ambiente plenamente harmônico ou totalmente desequilibrado. No Brasil, fica cada dia mais claro que precisamos aprender, com essa disciplina oriental, como organizar nosso espaço abaixo do teto... no nosso caso, o espaço abaixo do Teto de Gastos.

O Teto de Gastos foi criado, pela Emenda Constitucional nº – EC 95, de 2016, com o objetivo de estabelecer uma regra clara de governança fiscal, para as finanças federais, para que as despesas primárias não cresçam acima da variação da inflação, medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

No entanto, não houve, nesse período, a correspondente evolução normativa, para permitir a gestão equilibrada dos componentes que se submetem ao Teto de Gastos. Temos um limite geral bem definido, porém, componentes abaixo desse limite geral que crescem em ritmos descoordenados, o que torna difícil, para não dizer impossível, a tarefa de organizar as despesas dentro do Teto.

Por enquanto, esse frágil equilíbrio tem sido mantido, pela compressão dos investimentos públicos discricionários, que cada dia fazem mais falta à sociedade brasileira. Esses investimentos caíram de 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto), em 2016, para 0,2% do PIB, no orçamento de 2021, uma redução a menos da metade do patamar inicial, em apenas cinco anos. Ocorre que essa opção de ajuste já está muito perto de se exaurir, o que tem tornado a gestão orçamentária uma tarefa, cada dia, mais próxima da completa impossibilidade.

Algumas despesas primárias têm seu crescimento assegurado, em lei, e podem, em alguns casos, crescer em ritmo superior à correção do Teto de Gastos. Na perspectiva do Feng Shui, seria como tentar harmonizar, na decoração de uma casa, móveis que crescem de tamanho a cada dia. Uma situação simplesmente surreal, mas que expressa, exatamente, o que ocorre, neste momento, na gestão das finanças públicas no Brasil.

¹ Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, Assessor de Orçamento no Senado Federal. Email: dalmo.palmeira@gmail.com.

Qualquer equilíbrio obtido, no curto prazo, é ameaçado, no instante seguinte, pela correção financeira ou crescimento vegetativo de alguma das despesas primárias, em especial, das obrigatórias. É importante lembrar que as regras, para a correção dessas despesas, estabelecidas antes da EC 95, de 2016, não foram revisadas, desde então, e testam continuamente a resiliência do Teto de Gastos.

Diante dessa situação, a proposta de solução mais lembrada, que é tão simples quanto equivocada, é a própria extinção do Teto de Gasto. Adicionalmente, há ainda iniciativas para que algumas despesas sejam artificialmente contabilizadas “fora do Teto”. Contudo, para se obter o equilíbrio fiscal originalmente buscado, com a EC 95, de 2016, há que se debruçar, sobre alternativas mais consistentes, que permitam fortalecer o Teto de Gastos e não o enfraquecer.

Em primeiro lugar, a possibilidade mais óbvia é a troca do atual padrão de crescimento das despesas primárias, para que seus diversos componentes não cresçam além da variação do Teto. Se todas as partes crescerem, respeitando-se a variação do IPCA, o todo também respeitará esse limite.

Em segundo lugar, é possível e oportuno antecipar impactos inevitáveis das inovações tecnológicas, sobre as despesas governamentais, como as mudanças, na forma de entrega de serviços públicos à população, de um modo intensivo em mão de obra para um padrão baseado em automação e inteligência artificial.

Essa transformação tem potencial, para reduzir o ritmo de crescimento, nos curto e médio prazos, da segunda maior despesa abaixo do Teto de Gasto – a folha de pagamento, que ocupa hoje 20% do Teto –, e ainda permitir sua redução no longo prazo. Propostas de mudança, no padrão da despesa com Previdência, que representa 50% do Teto, também já são conhecidas.

Alguns críticos poderão dizer que essa troca de padrão de gastos é inviável, considerando-se o custo de transição, que é o acúmulo momentâneo do custo do modelo atual com o custo da implantação do novo modelo. Porém, algumas janelas de oportunidade certamente surgirão ao longo do tempo.

Em 2022, por exemplo, a correção do Teto de Gastos deverá ser maior do que o crescimento das despesas primárias, em R\$ 47 bilhões, segundo estudo da IFI (Instituição Fiscal Independente). Utilizar esses recursos, para cobrir o custo de transição do padrão de funcionamento de despesas do setor público, parece uma opção muito mais nobre do que gerar novas despesas, no padrão atual, que além de promoverem o desequilíbrio fiscal, no presente, vão repercutir por anos, mantendo o dilema atual, só que de forma ampliada.

Por fim, neste momento, há uma oportunidade rara de se transformar a maneira como são eleitas as prioridades públicas e decidida a alocação de recursos, para tais prioridades, no orçamento público brasileiro. A OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) lançou, em 2015, um conjunto de premissas de como organizar o orçamento público, denominado “Os Dez Princípios para a Boa Governança Orçamentária”. Para além da promoção das regras de governança fiscal, a OCDE passou, por meio desses

princípios, a incentivar a adoção, por todos os seus países membros, das práticas internacionalmente reconhecidas de boa governança orçamentária.

A convergência ao decálogo representa uma revisão profunda de processos, normas e estruturas do sistema orçamentário, voltada à promoção da eficiência do gasto público. Nesse sentido, o estudo “Melhores gastos para melhores vidas: Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos”, do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), demonstrou que, apenas em 2016, o orçamento brasileiro perdeu, por ineficiência, 3,9% do PIB, correspondentes a R\$ 245,7 bilhões, a preços da época, o que foi equivalente a uma vez e meia do déficit da Previdência Social daquele ano.

Essa alternativa é particularmente importante, no atual momento, pois o Brasil se coloca como candidato a membro pleno da OCDE. No entanto, para efetivar a intenção de se tornar membro pleno da OCDE, o País precisará aderir a 253 protocolos da Organização em diferentes áreas (chamados de instrumentos legais da OCDE), implementá-los totalmente e submeter-se ao escrutínio da revisão, pelos pares, isto é, passar pela avaliação dos demais países-membros daquele colegiado.

Dentre esses 253 protocolos, o Brasil já aderiu a 80 deles. Em 2020, o Brasil formalizou sua adesão aos “Dez Princípios”. Porém, falta agora tirar o compromisso do papel e implementá-lo, na prática, sem o que dificilmente o Brasil obterá sucesso em sua candidatura.

Assim, para nos colocarmos entre os principais “players” mundiais representados, na OCDE, precisaremos organizar nossas finanças, em um padrão que vá além da simples definição da quantidade do gasto, o que já é um ganho imenso, é verdade, mas também é necessário adotar estruturas normativas e institucionais que promovam definitivamente a qualidade do gasto.

Fica claro, portanto, que, para gerir bem o espaço abaixo do Teto de Gastos, precisamos urgentemente sair da discussão focada apenas na governança fiscal, isto é, no limite geral da despesa, e dar um passo em direção à discussão mais ampla da governança orçamentária, ou seja, como gerir bem os componentes que estão alocados abaixo desse limite geral. Dito de outra maneira, precisamos, urgentemente, harmonizar nosso espaço fiscal, por meio de um necessário Feng Shui orçamentário, sob pena de que venhamos a viver em uma casa muito engraçada... sem teto... e sem nada...



Análise do Orçamento 2021 acerca da “Trindade” das Contas Públicas: Teto de Gastos, Meta Fiscal e Regra de Ouro ¹

Larissa Gabriela de Abreu Toledo²

O Orçamento da União para 2021 (LOA 2021) foi aprovado, pela Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Como de costume, a publicação se deu já no decorrer do exercício.

Tal lei estimou a receita da União, para o exercício financeiro de 2021, no montante de R\$ 4.325,4 bilhões, e fixou a despesa em igual valor.

Na tabela abaixo, tem-se uma comparação dos valores, detalhados, por orçamento, apresentados no PLOA, aprovados, pelo Congresso Nacional – CN, no Autógrafo, e sancionados, na lei orçamentária anual – LOA, após os vetos do Presidente da República:

¹ Versão publicada, em “Jus.com.br”, <https://jus.com.br/artigos/91697/analise-do-orcamento-2021-acerca-da-trindade-das-contas-publicas-teto-de-gastos-meta-fiscal-e-regra-de-ouro>, em jul. 2021

² Consultora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Graduada em Ciências Contábeis pela UNESA e em Engenharia de Produção, pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Email: larissa.abreu@engenharia.ufjf.br

				R\$ bilhões
Orçamentos	PLOA	Autógrafo	Veto	LOA 2021
Receita	4.292,0	4.325,4		4.325,4
Fiscal	3.286,5	3.308,1		3.308,1
Seguridade Social	861,0	872,9		872,9
Investimento	144,4	144,4		144,4
Despesa	4.292,0	4.325,4	19,8	4.305,7
Fiscal	2.990,2	3.020,9	16,4	3.004,5
Seguridade Social	1.157,4	1.160,1	3,4	1.156,7
Investimento	144,4	144,4	0,0	144,4

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA – Projeto de Lei nº (PL) 28, de 2020) foi enviado, pelo Executivo, ao Congresso Nacional, estimando-se receitas e fixando-se despesas, no valor de R\$ 4.292,0 bilhões. Durante a tramitação, no Congresso, o Projeto sofreu emendas e passou a R\$ 4.325,4 bi. Após vetos do Presidente da República, foi sancionado, fixando-se R\$ 4.305,7 bilhões de despesa.

Dos R\$ 3.004,5 bilhões de despesas do Orçamento Fiscal (OF), R\$ 1.603,5 bilhões serão destinado ao refinanciamento da dívida.

Por meio da Mensagem Presidencial nº 156, de 22 de abril de 2021, o Presidente da República sancionou o PLOA, com veto parcial de R\$ 19,8 bilhões, sendo R\$ 16,4 bilhões, no OF, e R\$ 3,4 bilhões, no Orçamento da Seguridade Social (OSS). O veto incidiu, sobre despesas classificadas como Resultado Primário – RP 2 (despesas discricionárias), RP 8 (despesas fixadas por emendas de comissão) e RP 9 (despesas fixadas por emenda de relator-geral), conforme detalhado na tabela abaixo:

			R\$ bilhões
Indicador de Resultado Primário	Autógrafo	Veto	% do total
Emendas de Relator-Geral (RP 9)	29,0	10,5	53,1%
Emendas de Comissão (RP 8)	1,4	1,4	7,3%
Emendas não impositivas de Bancada Estadual (RP 2)	1,8	1,8	9,1%
Outras Despesas Discricionárias (RP 2)	93,9	6,0	30,6%
Total	126,2	19,8	100,0%

Fonte: Nota Técnica Conjunta publicada pelas Consultorias de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados.

O veto foi necessário, para adequar o orçamento ao teto de gastos, viabilizando-se a recomposição de dotações orçamentárias destinadas à cobertura de despesas obrigatórias, que haviam sido reduzidas, pelo CN, para abrir espaço às emendas parlamentares.

O Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº (EC) 95, de 2016, incide apenas sobre determinadas despesas primárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O limite para 2021 corresponde ao valor orçado, para essas despesas primárias, em 2020, corrigido pelo IPCA, ou seja, não se permite um aumento real de tais despesas. Para 2021, o Teto de Gastos é de R\$ 1.485,9 bilhões, que corresponde a R\$ 1.455,0 bilhões, de 2020, corrigidos, em 2,13%, variação do IPCA de julho de 2019 a junho de 2020.

Na tabela abaixo, têm-se as despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos detalhadas em discricionárias e obrigatórias:

		R\$ bilhões
Itens	Autógrafo	LOA 2021
Despesas Primárias	1.515,0	1.495,2
Obrigatórias	1.377,7	1.377,7
Discricionárias	139,1	119,4
(-) Ajustes metodológicos	-1,8	-1,8
Teto de Gastos	1.485,9	1.485,9
Excesso	29,1	9,3

Fonte: STN. Relatório Extemporâneo de Receitas e Despesas Primárias. Elaboração própria.

Parte do ajuste, para adequar o Autógrafo do PLOA 2021 ao Teto de Gastos, foi feito por meio de veto presidencial incidente, sobre despesas discricionárias, no valor de R\$ 19,8 bilhões. O restante do ajuste, R\$ 9,3 bilhões, ocorrerá, mediante bloqueio de despesas discricionárias, as quais poderão posteriormente ser canceladas, de forma a compensar o total restabelecimento das dotações de despesas obrigatórias que foram subestimadas no âmbito do Autógrafo. Os maiores bloqueios foram, nos Ministérios da Educação (R\$ 2,7 bilhões), Economia (R\$ 1,4 bilhões) e Defesa (R\$ 1,3 bilhões).

Os vetos e bloqueios totalizam um ajuste, nas despesas primárias, no valor de R\$ 29,1 bilhões. No entanto, o Executivo encaminhou ao Congresso, no dia 22 de abril de 2021, projeto de lei de crédito suplementar, no valor de R\$ 19,8 bilhões, para recompor despesas obrigatórias, subestimadas pelo CN. Portanto, na prática, os valores vetados serão recompostos.

Observa-se que menos de 10% das despesas primárias sujeitas ao teto são discricionárias, o que torna o orçamento completamente engessado, comprometendo-se a execução de políticas sociais pelo Governo.

Em relação à meta fiscal, a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), fixou, para a União, a meta de déficit primário de R\$ 247,1 bilhões. A LOA foi sancionada, com um déficit primário de R\$ 194,9 bi, sendo de R\$ 1.302,1 bilhões a receita primária líquida e de R\$ 1.497,1 bilhões a despesa primária.

No entanto, conforme bem ressalta a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), do 2º bimestre de 2021, não são consideradas, na apuração da meta

fiscal, as despesas decorrentes do auxílio emergencial, até o limite de R\$ 44 bilhões, e dos créditos extraordinários abertos, em 2021, destinados às despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde identificados com a programação de enfrentamento à pandemia, ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

Dessa forma, é permitido ao governo criar gastos relacionados à pandemia, sem que os valores precisem entrar na apuração da meta fiscal, são despesas ditas extra meta fiscal.

Por fim, mas não menos importante, há o cumprimento da Regra de Ouro. Na próxima tabela, pode-se observar que, tanto no Autógrafo como na LOA, dados os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as receitas de Operações de Crédito previstas excederam o montante de despesas de capital fixadas:

		R\$ bilhões
Itens	Autógrafo	LOA 2021
Despesa de Capital	2.009,04	1.993,07
Operações de Crédito	2.432,30	2.434,19
Excesso de Operações de Crédito	423,26	441,12

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

De acordo com o art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que institui a regra de ouro, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta pelo Congresso Nacional. Dessa forma, as despesas custeadas com esse excesso de operações de crédito dependem da aprovação de créditos adicionais, pelo Congresso Nacional, para serem executadas. Esse excesso corresponde a cerca de 30% das despesas primárias.

Vale ressaltar que o art. 167-E, acrescido à Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, dispensa o cumprimento da regra de ouro, durante o exercício financeiro em que for declarada calamidade pública de caráter nacional, o que possibilita aumentar despesas correntes com novas operações de créditos (aumento do endividamento).

Na tabela abaixo, pode-se observar o detalhamento, por Grupo de Natureza de Despesa (GND) das despesas correntes com juros e de capital previstas:

				R\$ bilhões
Itens	Autógrafo		LOA 2021	
	Valor	% do total de Despesa de Capital	Valor	% do total de Despesa de Capital
Despesas de Capital	2.009,04	100,0%	1.993,07	100,0%
Investimentos	52,54	2,6%	38,13	1,9%
Inversões Financeiras	82,72	4,1%	81,16	4,1%
Amortização da Dívida	1.873,78	93,3%	1.873,78	94,0%
Despesas Correntes com Juros	362,62	18,0%	362,62	18,2%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Percebe-se que mais de 90% do total das despesas de capital previstas, na LOA, foram destinados à amortização da dívida e que apenas 4,9% das operações de crédito serão para investimentos e inversões financeiras. Em relação às despesas com juros previstas, na LOA, essas correspondem ao triplo do somatório das despesas com investimentos e inversões financeiras. Já, em relação ao total de despesas de capital, as despesas com juros representam 18,2%.

O Orçamento federal de 2021 nasceu atrasado e com vários problemas. Antes mesmo da sanção, pelo Presidente, economistas e parlamentares já o chamavam de “peça de ficção”, “retorno das pedaladas fiscais”, “vergonhoso”, “inexequível”. Diante de tantas amarras, empecilhos e erros, a execução do orçamento se torna cada vez mais difícil.

Rigidez Extrema da EC 95: Melhorou a Vida dos Brasileiros?



Mariane Kamienski Palhas¹

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº (EC) 95, em 15 de dezembro de 2016, instituindo o denominado Novo Regime Fiscal – NRF, observamos uma extrema rigidez, no controle dos gastos públicos, com a intenção de frear a trajetória da dívida pública (pano de fundo essencial das motivações da EC 95, de 2016) que o país enfrentava e, conseqüentemente, fazia o risco Brasil crescer num ritmo acelerado.

A atenção, portanto, está em como adotar a EC 95, de 2016, identificando-se os aspectos fundamentais de sua implementação prática e de suas conseqüências.

Os principais argumentos, para votar a favor ou contra esse controle, foram: a necessidade de fixação do teto de gasto, como quitação das contas públicas, devido aos cenários inegáveis e consistentes déficits primários, ao longo dos últimos anos, e o potencial enrijecimento duradouro, dos limites para gastos sociais (saúde e educação, especialmente), em prejuízo das classes menos favorecidas, com a aprovação da Emenda.

Notavelmente, o Novo Regime Fiscal não consegue dar a pretendida previsibilidade, na contenção do gasto público, essencialmente, por incluir as chamadas “cláusulas de escape” indeterminadas, que aumentam a discricionariedade do Poder Executivo, na definição de quais são as despesas concretamente integradas, nas condições restringidas, que o NRF estabelece.

As cláusulas de escape não podem ser consideradas senão como um dos vários instrumentos necessários ao equacionamento das finanças públicas nacionais.

Percebe-se também que a rigidez, de certo modo, veio acompanhada, propositalmente, para dar celeridade a reformas que eram necessárias ser realizadas.

¹ Servidora do Senado Federal, assessora do Senador Flávio Arns, formada em Engenharia Industrial da Madeira, com especialização em Planejamento e Orçamento Público pela Unyleya e pós-graduanda em Orçamento Público no Instituto Legislativo Brasileiro – ILB. E-mail: mariane.palhas@senado.leg.br.

Sendo mais objetiva, a constatação de que regras fiscais, em estados nacionais soberanos, são “contratos de um governo consigo mesmo” suscita a possibilidade do simples descumprimento de regras mais rigorosas, mediante argumentos variados, quando são contrariadas as posições da maioria, em cada conjuntura da política nacional, ou da citada modificação formal do texto. Essa probabilidade se torna ainda mais sólida, quando as normas não têm a nitidez de rigidez, como no caso do NRF.

Se fixarmos a lente, particularmente focalizada, no controle da despesa primária, o NRF servirá ao propósito oposto: em lugar de garantir a sustentabilidade fiscal, que, conseqüentemente, correspondesse ao desenvolvimento nacional, estaria, simplesmente, servindo como ilusões, para tentativas de preservar a tendência consagrada de centralizar os custos do financiamento da ação pública, sobre os segmentos menos privilegiados da população. Despesas primárias são aquelas correlacionadas a aposentadorias, pensões, custeio das ações do poder público e obras de infraestrutura. O governo excluiu do NRF as despesas financeiras, aquelas vinculadas ao pagamento de encargos financeiros da dívida (juros e amortizações).

O que nos faz refletir, não por acaso, é que a escolha do governo sempre é cortar das despesas primárias, em outras palavras, daqueles recursos que estão mais continuamente ligados ao atendimento de necessidades básicas da população.

André Borges Uliano, afirma que, com o NRF, não há possibilidade de diminuição do gasto com saúde. Ele necessariamente crescerá, numa velocidade sustentável, correspondente, pelo menos, à inflação do período anterior. Esse tipo de redução, no investimento em educação, não ocorrerá daqui para frente. Haverá um crescimento planejado e sustentável, no mínimo equivalente à inflação do ano anterior.

Será mesmo?

A meu ver, as condições econômicas e sociais do Brasil e do mundo, quando aconteceu a votação do NRF, foram alteradas, bruscamente, com a nova crise mundial. Devemos refletir que tipo de gasto público e impulso fiscal podem ser realizados, expandindo-se investimentos públicos, para estimular a economia e defender a população mais vulnerável, em especial em áreas como saúde e educação.

“Folga” no Teto de Gastos ou Subutilização do Restrito Espaço Orçamentário??¹



Rodrigo Mellos Gonçalves²

No dia 30 de junho de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou o parecer prévio das contas do Presidente da República, no qual consta uma “folga” formal de R\$ 52,1 bilhões, entre o limite imposto pela Emenda Constitucional nº (EC) 95, de 2016, para o exercício de 2020, e a sua aferição (despesas e restos a pagar pagos).

O Teto de Gastos³ é um tema amplamente debatido, na área de finanças públicas, em especial, sobre a sua sustentabilidade futura. Nesse contexto, a Instituição Fiscal Independente (IFI) divulga, em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), de forma recorrente, uma análise, sobre o risco de descumprimento do Teto de Gastos.

O debate não para por aí, a compressão que o crescimento das despesas obrigatórias primárias⁴ exerce, sobre as despesas discricionárias – essenciais para o funcionamento da máquina pública – também é um ponto importante, no que diz respeito ao limite imposto pelo Teto de Gastos. Tanto que o orçamento de 2021 foi alvo de controvérsias, entre o Executivo e o Legislativo, por causa do cancelamento de despesas obrigatórias e da ampliação das emendas do relator-geral (despesas discricionárias programadas pelo relator do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA).

1 Texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349209/folga-no-teto-de-gastos>, em 28 jul. 2021.

2 Contador, Subcoordenador-Adjunto do Orçamento da Marinha, Pós-Graduando em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: rodrigomellos@yahoo.com.br.

3 O “Teto de Gastos”, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, limitou o crescimento das despesas primárias da União ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado dos últimos doze meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual.

4 Despesa que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, cuja execução é mandatária. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são de pessoal e de encargos sociais e os benefícios da previdência social.

Assim, de acordo com os fatos ora apresentados, surge o seguinte questionamento: **considerando-se a possibilidade de rompimento e a insuficiência de recursos, para o funcionamento da máquina pública, como pode haver “folga” no Teto de Gastos?**

Para responder tal questão, a abordagem visa a verificar as regras fiscais que impactam o “Teto de Gastos”, a ocorrência de “folga”, no período de vigência da referida limitação Constitucional (2017 a 2020), e a possibilidade de sua utilização em benefício do funcionamento da máquina pública.

O limite instituído, pelo Teto de Gastos, é aplicado, na fase inicial do ciclo orçamentário, quando, durante a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) a ser encaminhado ao Congresso Nacional, deverá-se respeitar o limite previsto, no § 1º do art. 107 do ADCT⁵. Contudo, a efetiva verificação do acatamento do Teto de Gastos ocorre, sobre o aspecto financeiro, levando-se em conta as despesas e os Restos a Pagar (RP) primários pagos, bem como as demais operações que afetam o resultado primário durante o exercício.

Nesse contexto, outras regras fiscais a serem observadas, durante a fase de execução orçamentário-financeira, como a meta de resultado primário, o Limite para Movimentação e Empenho (LME), o Limite de Pagamento (LP) e as regras para cancelamento de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) impactam, diretamente, na efetiva utilização do limite estabelecido para o Teto de Gastos do exercício.

Observa-se, então, que há o risco de as regras fiscais restritivas se sobreporem, no tempo, gerando-se um “hiato”, entre o planejamento e a efetiva utilização do Teto de Gastos, originando a chamada “folga”.

Faz-se mister comentar que as regras fiscais são extremamente importantes para condução da política fiscal e que em países com grande quantidade delas, como o Brasil, há uma necessidade de que elas sejam convergentes aos objetivos fiscais traçados. Todavia, deve haver um equilíbrio, entre as regras fiscais, com suas limitações, e o atendimento das demandas sociais e econômicas do País. As sistemáticas ocorrências de “folgas” indicam que está ocorrendo um desequilíbrio, entre as restrições fiscais e o atendimento das demandas, conforme apresentado na tabela a seguir.

5 § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Em R\$ bilhões

Análise do Teto de Gastos		2017	2018	2019	2020
Teto de Gastos - Planejamento	(a)	1.309,10	1.348,30	1.407,50	1.454,90
Teto de Gastos - Verificação	(b)	1.258,80	1.288,10	1.373,20	1.402,80
“Folga” - Teto de Gastos	(c)=(a)-(b)	-50,30	-60,20	-34,30	-52,10
Análise da Meta Fiscal					
Meta - Planejamento	(d)	-159	-159	-139	-124,1
Meta - Verificação	(e)	-124,3	-120,2	-95,1	-743,3
“Folga” - Meta Fiscal	(f)=(e)-(d)	34,70	38,80	43,90	-619,20

Fonte: Tesouro Transparente (adaptada).

Vale destacar que, em 2020, por conta do Decreto do Estado de Calamidade, o cumprimento da meta de resultado primário foi dispensado.

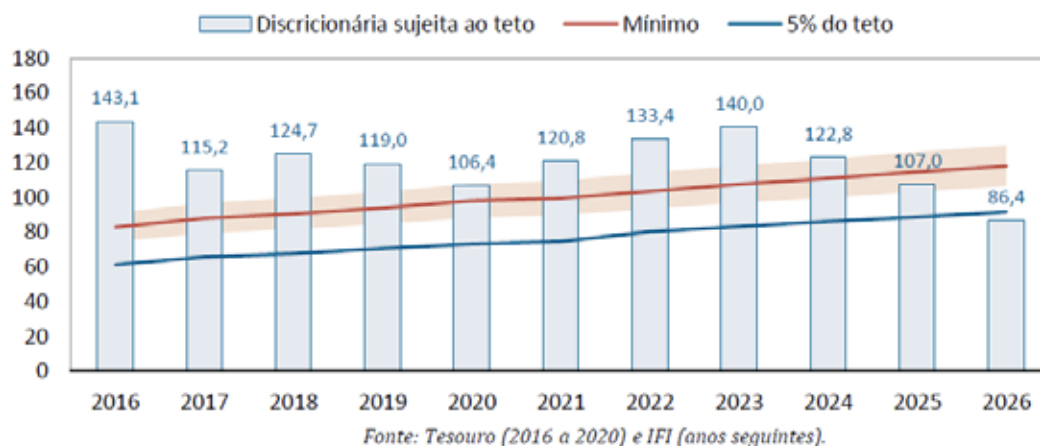
Inicialmente, depreende-se a existência de “folga”, em todos os exercícios, desde que passou a vigorar o “Teto de Gastos” e, portanto, que haveria possibilidade de sua utilização parcial, limitada à meta de resultado primário estabelecida para cada exercício. Percebe-se, ainda, que, em 2020, ano em que foi dispensada a observância da meta fiscal, era possível utilizar R\$ 52,1 bilhões.

É relevante mencionar, ainda, que os RP Não Processados (RPNP) são passíveis de cancelamentos, conforme estabelecido, no Decreto nº 93.872, de 1986, de tal modo que poderá contribuir, para uma redução ainda maior das despesas que “consumiram” o Teto de Gastos, no exercício anterior, mas, por conta do cancelamento, não impactaram a verificação do Teto de Gastos nos exercícios seguintes. Nesse caso, ocorre a utilização do restrito espaço fiscal, mediante o empenho dos créditos orçamentários, porém, em virtude do cancelamento dos RPNP, a sociedade não desfruta do produto ou serviço que deveria receber.

A existência de “folgas”, no Teto de Gastos, se torna contraditória, perante a demanda por recursos mínimos indispensáveis ao funcionamento da máquina pública, posta em risco nos últimos exercícios. Nesses exercícios, foi constatada uma dificuldade em programar e executar tais despesas. Essa situação decorre, principalmente, pela limitação imposta, pelo Teto de Gastos e pela elevação dos gastos com as despesas primárias obrigatórias, que reduzem ainda mais o já insuficiente espaço fiscal, para alocação das despesas primárias discricionárias, além de provocar o risco de rompimento do Teto de Gastos.

Tal fato impeliu a revisão de regras fiscais, por meio da EC 109, de 2021, a qual alterou a redação do art. 109 do ADCT, estabelecendo-se o acionamento de gatilhos, quando as despesas obrigatórias cheguem a 95% das despesas primárias totais.

Por um lado, de acordo com o gráfico a seguir, elaborado pela Instituição Fiscal Independente – IFI e divulgado, no Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF, de maio de 2021, infere-se que, nos últimos anos, o Governo tem vivido a possibilidade de um shutdown, que é o impedimento de a máquina pública ofertar serviços fundamentais e necessários à sociedade. Também, pode-se verificar o provável acionamento dos gatilhos, para contenção das despesas obrigatórias, previsto para 2026.



Ainda, segundo as projeções da IFI, há uma sinalização de que o valor mínimo a ser dispendido, com a máquina pública, será insuficiente a partir de 2025.

Por outro lado, a tabela a seguir traz o percentual da "folga", em comparação com as despesas discricionárias, que poderiam ser utilizadas em benefício da sociedade:

Ano	Discricionárias sujeitas ao Teto de Gastos (1)	"Folga"	Em R\$ Bilhões	
			%	
			(c) = (b)/(a)	
(a)	(b)			
2017	115,2	50,2		44%
2018	124,7	60,3		48%
2019	119,0	34,3		29%
2020	116,4	52,1		45%
Média	118,8	49,2		41%

Fonte: Elaboração própria

(1) Projeções da IFI - RAF MAI2021

Nesse sentido, observa-se que, caso fosse efetivamente aplicado todo o limite do Teto de Gastos, no período entre 2017 e 2020, em média, 41% das despesas discricionárias poderiam ter sido ampliadas, consequentemente, haveria a possibilidade de ofertar mais produtos e serviços à sociedade, como saúde, educação, segurança pública e defesa.

Sendo assim, há indícios de que o arcabouço de regras fiscais, por conta das sobreposições de limitações, pode estar contribuindo para uma subutilização do Teto de Gastos. Sua revisão poderá alinhar os objetivos fiscais às prementes necessidades da população e, assim, otimizar o tão debatido Teto de Gastos, permitindo-se que a sociedade seja beneficiada pela plena utilização do restrito espaço fiscal.

PLO: Temas Específicos

O Processo Orçamentário no Brasil: o Uso de Medidas Provisórias para Autorizar a Abertura de Créditos Extraordinários

Conceição de Maria Silva Coser

Com a aprovação da Constituição Federal de (CF) 1988, a abertura do crédito extraordinário passou a ser veiculada, por meio de medida provisória (MP) expedida, pelo Chefe do Poder Executivo, não mais prevalecendo os mandamentos contidos, na Lei nº 4.320, de 1964. Entretanto, lançar mão de medida provisória, para abertura de crédito extraordinário, a fim de cobrir gastos previsíveis, configura autêntico desvio de finalidade (ROCHA, MARCELINO, SANTANA, 2012). De acordo com AMARAL Jr. (2004), a doutrina tem entendido que a CF 1988 adotou a medida provisória, como instrumento de abertura dos créditos extraordinários, ao dispor no artigo 62 que:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I- relativa a: [...]

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.

Os créditos extraordinários são abertos, por MP, no caso federal e nos demais entes subnacionais que possuem tal instrumento, em suas Constituições e Lei Orgânicas, e, nos que não o possuem, por decreto do Poder Executivo, que deve dar ciência imediata dos mesmos ao Poder Legislativo.

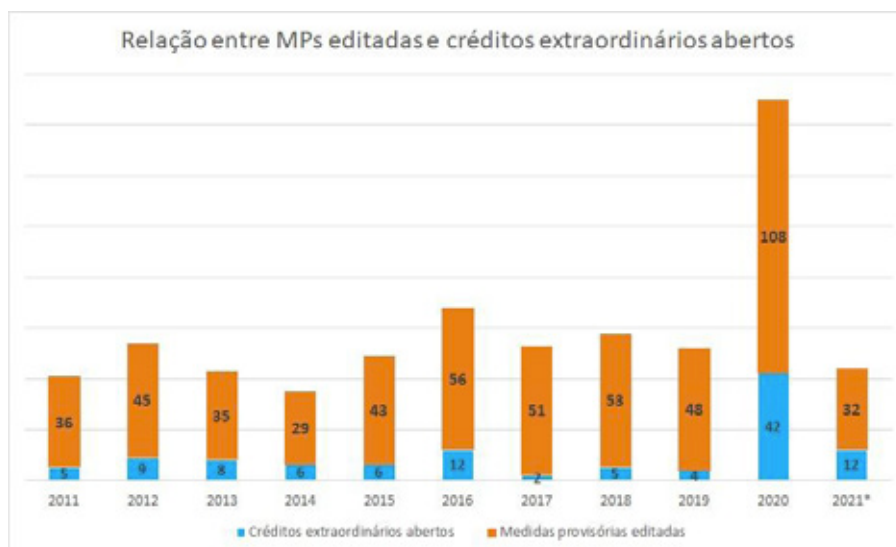
Para o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), o uso de MPs, pelo Chefe do Poder Executivo, para abrir crédito extraordinário, deve acontecer, quando ocorrer um estado de necessidade que obrigue o Estado a adotar providências imediatas de caráter legislativo, inalcançáveis, conforme as regras ordinárias do ato de fazer leis, em face do prolongamento de tempo ou que fatalmente decorreriam do atraso na concretização da prestação legislativa.

Conforme o STF, o que legitima o Chefe do Executivo a antecipar-se, de modo cautelar, ao processo legislativo ordinário, editando-se medidas provisórias pertinentes, é o fundado receio, por ele demonstrado, de que a morosidade da prestação legislativa provoque grave lesão de difícil reparação ao interesse público. A banalização da utilização de MPs, pelo Governo Federal, para fixar gastos públicos, é um procedimento condenado, pelo parlamento e, mais recentemente, pelo Poder Judiciário, por meio da ADIN nº 4.048, de 2008. Mesmo assim, o Executivo, em muitos casos, utiliza a edição de Medidas Provisórias (MPs), que são mais céleres, argumentando-se urgência e imprevisibilidade. Entretanto, essa prática possui aspectos negativos, entre eles, o aumento dos riscos de má administração do dinheiro público.

A extensa utilização de MPs é defendida, pelo Poder Executivo, por causa da celeridade que traz ao processo decisório, pela quase certeza da aprovação da política pretendida, pela impressão de governabilidade e pela presteza que confere às ações do Executivo. Nota-se o aumento, com grande intensidade, na definição de despesas obrigatórias de caráter continuado, renúncias de receitas e despesas correntes, apesar do discurso do Executivo a favor do controle dos gastos públicos.

Levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), até 2017, e também no portal da Presidência da República, de 2018 a 2021, mostra que houve significativo aumento de edição MPs, com matérias orçamentárias, consequentemente aumentando-se as despesas primárias. Essa ação pode ter afetado de forma direta, as metas fiscais dos exercícios financeiros. Conforme demonstrado, no gráfico a seguir, foram editadas 536 MPs no período. Dessas, 105 foram para abertura de créditos extraordinários. Observem que temos um pico, em 2020, por conta da pandemia, mas o Poder Executivo cancelou R\$ 75,91 bilhões, em créditos extraordinários previstos nessas MPs, para o combate à pandemia de coronavírus em 2020.

De acordo com Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (Conorf), esse montante autorizado por medidas provisórias (MPs) foi anulado, no final do ano passado, porque os ministérios não fizeram o empenho das despesas, até o dia 31 de dezembro. Daí fica uma pergunta: Essas MPs eram realmente necessárias?



Fontes: Elaboração própria. Artigo TCE. Presidência da República (BRASIL, 2021).

A edição excessiva de MPs, por parte do Poder Executivo, como mecanismo retificador do orçamento público, no Brasil, apresenta alguns aspectos adversos, como o aumento de riscos da ocorrência da malversação do dinheiro público, além de prejudicar o acompanhamento, monitoramento e a fiscalização. por parte do Poder Legislativo e demais órgãos de controle, já que foge do definido nos planejamentos orçamentários.

O processo orçamentário é fundamental, para a consecução das ações do Estado, e possui a possibilidade da utilização de mecanismos retificadores. O Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) é uma proposição destinada a dispor, sobre matéria orçamentária de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, analisada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), que sobre ela emitirá parecer, e apreciada pelo Congresso Nacional. No entanto, devido à inexistência de ajustes, na programação financeira, assim como em decorrência do descompasso que existe, entre o período de elaboração do orçamento e a sua execução efetiva, podem acontecer episódios que não foram previstos, na confecção da peça orçamentária, e que devem ser absorvidos no orçamento do exercício.

Tais episódios são descritos, por Pires (2002), como falhas ou omissões, e, para corrigi-los, é essencial lançar mão dos denominados mecanismos retificadores do orçamento. Esses **mecanismos retificadores** são conhecidos como créditos adicionais e são previstos, na Lei nº 4.320, de 1964, e na Constituição. Os créditos adicionais podem ser classificados, conforme art. 41 da Lei nº 4.320, de 1964, como:

a) suplementares - aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados, por Lei e abertos por Decreto do Executivo. O art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320, e a Constituição Federal, através do art. 167, autorizam a inclusão, no orçamento, de dispositivo que permita ao Executivo abrir créditos suplementares, até determinado limite, que normalmente varia entre 20% e 25% do total da despesa fixada no orçamento. Os créditos suplementares, por serem destinados a atender insuficiências, no orçamento, com este se confundem, acompanhando a sua vigência, ou seja, extinguem-se no final do exercício (art. 45 da Lei nº 4.320, de 1964).

b) especiais - os destinados a despesas para as quais não haja dotação específica. Os créditos especiais, por se referirem a despesas novas, não gozam dessa facilidade, sendo sempre autorizados previamente, por Lei e abertos por Decreto do Executivo.

A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, para atender à despesa, e será precedida de exposição justificada (art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964). Os créditos suplementares, por serem destinados a atender insuficiências, no orçamento, com este se confundem, acompanhando a sua vigência, ou seja, extinguem-se no final do exercício (art. 45 da Lei nº 4.320, de 1964).

c) extraordinários - os destinados a atender despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os créditos extraordinários serão abertos, por Decreto do Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo (art. 44 da Lei nº 4.320, de 1964). Os créditos especiais e extraordinários poderão ter vigência, até o final do exercício subsequente, quando o ato da autorização for promulgado, nos últimos quatro meses do exercício, e reabertos nos limites de seus saldos. Portanto, se autorizados, até 31 de agosto, vigerão, até o término do exercício; se autorizados após essa data, poderão ser reabertos, pelo saldo, e vigorarão até o final do exercício subsequente.

O crédito extraordinário está presente, no ordenamento jurídico brasileiro, desde o ano de 1850, quando a Lei nº 589, de 9 de setembro de 1850, definiu as primeiras diretrizes, sobre a sua abertura. Conforme aquele dispositivo, o Poder Executivo, sem prévia autorização do parlamento, poderia abrir créditos extraordinários **somente no caso de epidemia ou qualquer outra calamidade pública, insurreição, sedição, rebelião e outros dessa natureza**. Apesar dessas restrições, no ano de 1892, o Congresso da época já via o uso do crédito extraordinário como um modo de burlar autorizações orçamentárias ordinárias (PEREZINO, 1999).

O crédito extraordinário representa um dos mais antigos modos dos instrumentos de ajuste orçamentário do Direito Orçamentário do Brasil, sendo as primeiras referências a sua utilização insertas em atos do tempo do Império. Esse instrumento emergiu, ao lado dos créditos suplementares, destes distinguindo-se pela exigibilidade dos pressupostos de imprevisibilidade e urgência. (SANCHES, 2000)

De acordo com uma pesquisa, realizada pelo TCU, UNB e UFGO, (ROCHA, MARCELINO E SANTANA, 2012), intitulada "Orçamento Público no Brasil: A Utilização do Crédito Extraordinário como Mecanismo de Adequação da Execução Orçamentária Brasileira", publicada em 2012, que buscou identificar e analisar as razões e os principais fatores que levam o Governo Federal a utilizar, sistematicamente, o crédito extraordinário e também levantar o entendimento existente, quanto ao significado dos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência, além de avaliar a aderência dos créditos extraordinários abertos a esses pressupostos, apurou-se que o termo imprevisibilidade estaria relacionado a um evento que foge à capacidade humana de prever, uma situação anômala, excepcional e inesperada.

Quanto à expressão urgência, o seu significado foi descrito como uma necessidade de ação rápida e imediata do Estado para fazer frente a despesas inadiáveis. Ainda com base nessa mesma pesquisa, apurou-se que,

praticamente 100% dos créditos extraordinários abertos por medida provisória, entre 1995 e 2010, não obedeceram aos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência. Apenas, em 2000 e 2009, é que esse percentual ficou abaixo de 96%. Esse resultado corroborou o sentimento do STF de que os pressupostos da imprevisibilidade e da urgência não estariam sendo observados na abertura de créditos extraordinários. Essa desobediência é preocupante, na medida em que pode configurar crime de responsabilidade, praticado pelo Presidente da República, por atentar contra a lei orçamentária, como previsto no artigo 85, inciso VI, da CF 1988. Por fim constatou-se, ainda, forte influência política, na alocação dos recursos públicos, em detrimento a um processo de escolha que possuísse bases racionais, bem como indícios da prática do orçamento repetitivo, descritos por Caiden e Wildavsky (2003, *apud* ROCHA, MARCELINO E SANTANA, 2012).

Para finalizar, vale pontuar que os créditos extraordinários não são alcançados pela Emenda Constitucional nº (EC) 95, de 2016 (Teto de Gastos). Esse Novo Regime Fiscal impôs uma série de limitações, aos gastos públicos, pelas próximas duas décadas, estabelecendo-se novas formas de cálculo e fixando-se limites do que poderá ser gasto pelos órgãos e poderes abrangidos.

A EC 95, de 2016, também exclui algumas despesas primárias da base de cálculo e dos limites estabelecidos no art. 107. De acordo com o § 6º:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas, no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; (grifo nosso)

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Esse novo Regime Fiscal impôs limites, apenas, para as despesas primárias, entendidas como aquelas que modificam o resultado primário, alterando-se o endividamento líquido do governo no exercício correspondente. As despesas primárias se referem aos gastos com pessoal, previdência social, saúde, educação, assistência social, entre outros. As despesas financeiras, que não afetam o resultado primário e servem para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estão excluídas das limitações da Emenda.

De acordo com estudo feito, em 2017, pelo Tribunal de Contas do Ceará, os créditos extraordinários, não se incluem, nos limites da EC 95, de 2016, por ser uma categoria que não admite restrições financeiras. Mas há que se considerar, no entanto, que a intenção do constituinte de retirar tais dispêndios da contenção imposta, pela EC, pode representar uma ameaça às contas públicas, já que os créditos extraordinários representariam uma forma “fácil” de escape aos limites estabelecidos.

O estudo do TCE/CE, afirma ainda que, nesse cenário de contenção de gastos, a hipótese a que se quer chegar é a de que os créditos extraordinários podem servir como um escape aos limites fixados pela Emenda Constitucional. E explica, dizendo que uso irrestrito dos créditos extraordinários já ocorre, há muito tempo, mesmo em condições econômicas favoráveis e em gestões razoavelmente responsáveis. Ele alega que, na época, em 2017, em circunstâncias, como forte crise econômica, inúmeros escândalos de corrupção e diversas reformas legislativas (fiscal, previdenciária, trabalhista), a tendência já era de aumento, na demanda por recursos, e que a abertura de crédito extraordinário era uma das poucas formas de obtenção “fácil” de dinheiro público.

O ponto do teto de gastos é que alija o Legislativo da edição de créditos extraordinários e, mais ainda, da possibilidade de extrapolação do teto, pois essa modalidade de proposição é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, como em qualquer regime parlamentarista que se preze. Assim, o devido processo legislativo orçamentário é caracterizado por uma restrição exclusiva, para o Poder Legislativo, enquanto preserva o poder legiferante do Poder Executivo. (PEDERIVA 2021).

Por fim, acredito que é urgente a necessidade de implementação de um controle mais criterioso para a abertura dos créditos extraordinários. De acordo com o que observamos, em estudos realizados até aqui, ficou demonstrado que, nos moldes atuais, a fiscalização nesse sentido não é suficiente, para coibir ou ao menos diminuir a utilização desse tipo de crédito de maneira inadequada. Ademais, é importante ressaltar que não temos muitas fontes para pesquisar o assunto. Os artigos e estudos mais recentes datam, de 2017, e, de lá pra cá, muita coisa aconteceu. Assim, é nosso objetivo continuar estudando o tema, que será foco do trabalho de conclusão da pós-graduação em Orçamento Público.

Reforma Eleitoral – O que o Orçamento Público tem a ver com isso?¹



Flavio Gonçalves Vicente²

A reforma eleitoral vem aí. A profundidade de suas proposições ainda é um mistério e o será, até que o último voto seja contabilizado, nas duas Casas do Congresso Nacional. Não é possível afirmar, com certeza, o que efetivamente será modificado. Pode acontecer tudo, inclusive nada.

Existem as mais diversas e variadas reverberações que mudanças na legislação eleitoral podem gerar. Algumas mais óbvias e esperadas, mas algumas menos claras, para a população em geral, mas que, na vida prática dos contribuintes, de fato são as que farão diferença. Esse é o caso do orçamento público.

Só para contextualizar, quando falamos em processo orçamentário, estamos basicamente dizendo das fases de elaboração e execução das chamadas leis orçamentárias, que são três: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma delas tem seus respectivos ritos de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo.

O PPA tem a duração de quatro anos e sua vigência começa, no segundo ano do mandato do Poder Executivo, seja ele municipal, estadual ou federal. Termina, no primeiro ano do mandato de seu sucessor, com a finalidade de proporcionar continuidade do processo de planejamento orçamentário público.

Bom, mas qual é a relação entre o orçamento e a política eleitoral? Não estaríamos aqui misturando alhos com bugalhos? Não seria o orçamento uma peça densa, cheia de números, desconhecida pela maioria das pessoas, mas que se resume, apenas, num degrau burocrático, no caminho da política real?

1 Texto publicado, em “Congresso em Foco”, <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/opiniao/reforma-eleitoral-o-que-o-orcamento-publico-tem-a-ver-com-isso/>, em 17 jul. 2021.

2 Administrador e Assistente Social com mestrado em Administração, hoje exercendo a função de Assessor Parlamentar no Senado Federal. Email: flavio.vicente@senado.leg.br.

Não é bem assim. Esqueça o palanque político. É o orçamento que faz a política acontecer. Gabriel Lochagin muito bem coloca, em seu livro, sobre a execução do orçamento público, que o processo orçamentário, mais do que planejar para obter maior entrada de recursos, hoje se concentra em obter resultados e avaliá-los. Quer saber o que realmente o gestor público irá fazer, esmiuça todos os detalhes do orçamento.

Mas, nesse caminho da elaboração orçamentária, temos um aspecto temporal que compromete significativamente a qualidade do seu resultado. Com eleições em anos alternados, sempre que o ente federal e estadual estão elaborando seu PPA, no primeiro ano dos respectivos mandatos, o ente municipal já está na metade final do seu mandato.

O PPA é o pontapé inicial, que hoje é dado em momentos diferentes nas esperas públicas. Usando a analogia futebolística, é como se o jogo fosse iniciado, com uma parte dos jogadores já tendo jogado metade do jogo e a outra metade dos jogadores começando naquele momento. Depois da metade dessa partida, o mesmo acontece, com o outro time, e assim vamos indo de desencontro em desencontro. A população que olha da plateia esse desenrolar, muitas vezes, não entende nada do que está acontecendo, o porquê dos descompassos em campo e, pior, a qualidade do jogo é evidentemente irregular.

Estamos em 2021, quando os recém-eleitos prefeitos do ano passado estão elaborando seus respectivos PPA's, porém já encontram governos federal e estadual em pleno funcionamento, em seu terceiro ano de trabalho e tendo como perspectiva o pleito eleitoral em 2022.

A qualidade das decisões, nesse descompasso de gestões, acaba afetando o orçamento e obviamente prejudicando, sobremaneira, a sinergia, entre os objetivos elencados, nas esferas federal, estadual e municipal.

Prefeitos, entrando, e governadores e presidente, saindo. Governadores e presidente tomando posse e os prefeitos dos mais de cinco mil municípios já caminhando para a finalização de seus mandatos.

Quando observamos o começo de todas as gestões dos representantes eleitos, há um período razoável, às vezes, até os seis meses iniciais, para que a administração tome conta, de uma maneira inicial, do que está governando. Conhecer a casa leva tempo, ainda mais com a ausência de regras claras e objetivas de transição das equipes nas gestões públicas. Esse desencontro entre os mandatos prejudica ainda mais essa ambientação dos gestores. Cada ente se encontra em momentos completamente distintos entre si.

Imagine o efeito disso, na qualidade das decisões, sobre o orçamento. Quantas medidas são tomadas a reboque de um entendimento limitado da realidade pública. Quantos rumos definidos, a partir da opinião meramente especulativa de um gestor público recém-chegado. Ainda que existam equipes técnicas e bem preparadas, na burocracia estatal, a decisão, por natureza, é política, e o descompasso, entre as esferas, prejudica o atendimento das necessidades daquele público, notoriamente, mais importante – a população.

Com o início unificado de mandatos, análises conjuntas e estudos focados em realidades observadas, pelos novos gestores, poderiam surgir pelo simples fato de começarem conjuntamente. Um esforço sinérgico e unido de todas as esferas ao mesmo tempo. O orçamento não é uma peça neutra, ele expressa o que efetivamente o gestor quer fazer como representante político.

Unificar as datas das eleições nacionais pode trazer muitas mudanças positivas, na questão da qualidade de elaboração do orçamento público, nas diferentes esferas de poder, bem como na sua efetividade, como instrumento de ação política. Não é possível prever se esse tema será abordado, pois outros interesses também trabalham, contrariamente, a essa unificação, mas não custa lembrar que, num país que precisa melhorar a qualidade da gestão pública, esse pode ser o primeiro passo.

O Crescente Apoio da Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, após o “Teto de Gastos”¹

José Fernandes Pontes Júnior²

Vivemos, há alguns anos, um cenário de restrição fiscal, com sucessivos déficits acumulados nos últimos exercícios. Em meio a esse contexto, houve a aprovação do Novo Regime Fiscal introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, ou “teto de gastos”, que vigorará, até 2036, o qual impõe limites individualizados, para as despesas primárias de vários Órgãos da União, dentre eles, os do Poder Executivo, de forma agregada. Ou seja, a expansão da ação governamental que acarrete aumento de despesa primária implica, necessariamente, cancelamento de montante equivalente, em despesas primárias, para o cumprimento dos limites definidos. Dessa forma, para que haja o incremento de programas relacionados a determinada Pasta ministerial, faz-se necessário corte compensatório de recursos em outra Pasta, o que tenciona ainda mais as escolhas e decisões a respeito de qual política pública deve ser priorizada em cada exercício.

No processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), após seu envio ao Congresso Nacional, muitas discussões, análises e buscas de consenso são realizadas, no sentido de se chegar à conformação final da Lei que chamamos de “orçamento anual”.

Após a sanção, pelo Presidente da República, da Lei Orçamentária Anual (LOA), as programações nela previstas começam a ser executadas, no âmbito de cada Ministério, respeitando-se as dotações autorizadas.

Ocorre que, com o cenário de sucessivos déficits fiscais, verificados há mais de 5 anos, especialmente, após 2014, com quedas de arrecadação, e as citadas limitações impostas, pelo novo “teto de gastos”, que impactam mais diretamente as despesas discricionárias (que não constituem obrigações constitucionais ou legais) de

1 Versão revisada de texto publicado, em “Migalhas”: <https://www.migalhas.com.br/depeso/349034/crescente-apoio-da-forcas-armadas-em-operacoes-de-glo>, em 23 jul. 2021.

2 Analista de Planejamento e Orçamento (Carreira do Ministério da Economia). Pós-Graduado em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Pós-Graduando em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro - ILB. Email: josefernandesjp@gmail.com.

órgãos e entidades, visto que as despesas obrigatórias ainda mantêm, por diversas razões, viés de alta, muitas políticas públicas se encontram sufocadas, pela insuficiência de recursos, para sua continuidade satisfatória. Dentre elas, incluem-se as das áreas de Justiça, Segurança Pública e Proteção e Preservação Ambiental.

É nesse contexto que se verifica, em uma análise do período, entre 2017 a 2020, o crescente apoio das Forças Armadas, por meio de Operações de Garantia da Lei e da Ordem - GLOs, com consequente impacto orçamentário, nas despesas do Ministério da Defesa - MD para este fim. Esse acréscimo de orçamento, para viabilizar a atuação do Ministério da Defesa, nessas operações, pode ser verificado, pela publicação de atos normativos (Portaria, Lei Ordinária, Medida Provisória), a depender das decisões político/financeiras no exercício fiscal em que ocorreram essas atuações.

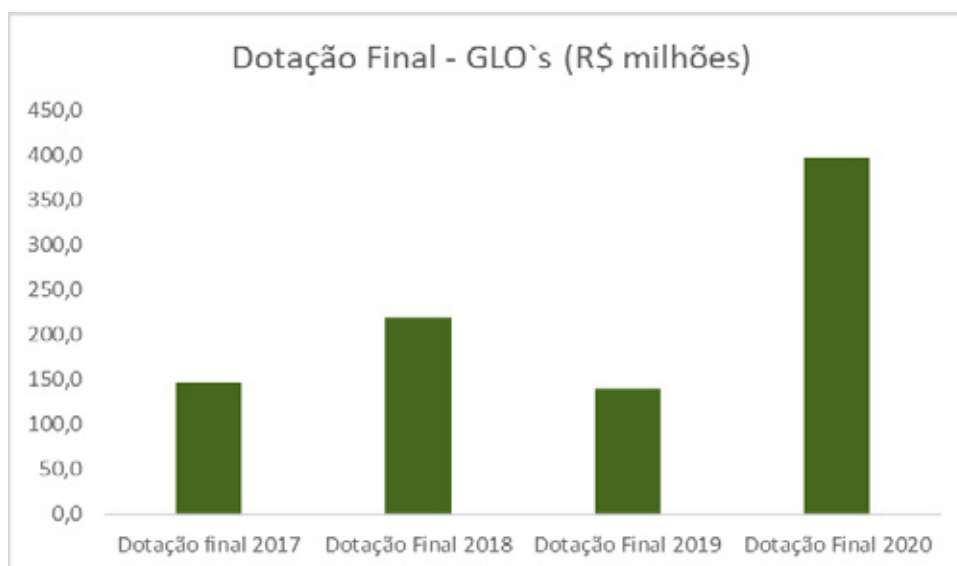
O art. 142 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

De forma a corroborar o já exposto, tendo como fonte de informação relatórios de gestão do referido órgão, no ano de 2017, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública, o Governo Federal determinou o estabelecimento de ações de apoio a Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Espírito Santo, com o emprego de tropas das Forças Armadas, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Ainda, no exercício de 2017, os efetivos militares também atuaram, nas Operações Varredura, por solicitação dos respectivos governadores, nos Estados de Rondônia, Amazonas, Roraima, Acre e Pará, em articulação com as Forças de Segurança Pública locais e com o apoio de agentes penitenciários, em revistas de estabelecimentos prisionais.

Em 2018, o MD iniciou o exercício, com R\$ 133,2 milhões, para despesas dessa natureza, destinados, em sua totalidade, ao atendimento da Operação Furacão, no Estado do Rio de Janeiro, na área de Segurança Pública, cujo encerramento era previsto para dezembro de 2018. No decorrer do exercício, recebeu crédito extraordinário, no valor de R\$ 80 milhões, para mobilização das Forças Armadas, durante a paralisação dos caminhoneiros, em atendimento à Medida Provisória nº (MP) 839, de 30 de maio de 2018.

Em 2020, cumpre destacar a atuação do Ministério da Defesa, na Operação Verde Brasil 2, atuando, na proteção da região amazônica, conforme estabeleceu o Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020. Para este fim, destaca-se a publicação da Lei nº 14.037, de 17 de agosto de 2020. O montante gasto, nessa Operação, foi da ordem de R\$ 370,7 milhões no referido ano.

Por fim, ressalta-se que, em relação ao período de 2017 a 2020, houve um incremento de 171%, na dotação final do Ministério da Defesa, para despesas relacionadas à garantia da lei e da ordem. Em 2017, o exercício foi encerrado, com R\$ 147 milhões nessa rubrica orçamentária, enquanto, em 2020, o valor verificado foi de R\$ 398,4 milhões, conforme gráfico a seguir.



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP: 13 de julho de 2021.

A crescente atuação das Forças Armadas, em apoio a outras áreas governamentais, em função das restrições orçamentárias de políticas públicas de diversas Pastas, influenciadas, pelas limitações ao crescimento das despesas primárias, decorrentes do “teto de gastos”, por ser um assunto recente e complexo, merece um estudo amplo e aprofundado, que esmiúce melhor as causas e os efeitos dos fenômenos aqui apresentados.

O sucesso das mencionadas operações evidencia as capacidades de planejamento, logística e execução dos comandos militares, frente às missões, para as quais são demandados. Contudo, isso não deve afastar o debate, sobre a falência da atuação estatal, em outras áreas, as limitações fiscais que a determinam, bem como possíveis alternativas e soluções. O próprio Ministério da Defesa necessita estar “equipado” (viaturas, munições, pessoal treinado), para atuar quando demandado, porém, é afetado também, pelo cenário de redução de despesas já mencionado.

O MD é uma Pasta intensiva em custeio e, diante das restrições orçamentárias recentes, quando da fase de elaboração do PLOA, prioriza a alocação dos recursos que recebe, em ações de manutenção de estruturas/ organizações, treinamentos e preparações de pessoal, gastos de custeio e manutenção, bem como projetos de grande porte, assumidos em governos anteriores, e com altos custos de renegociação contratual. Nesse contexto, durante o processo legislativo orçamentário, fase inicial, despesas subsidiárias, como as GLOs, recebem montantes menos expressivos de dotações. Salienta-se que estes gastos não atraem o interesse dos parlamentares, durante a fase de emendas ao PLOA, não recebendo, historicamente, qualquer dotação por essa via (emendas individuais, de Bancada, de Comissão ou de Relator). As emendas parlamentares individuais, por exemplo, recebidas pela Pasta, ocorrem, em sua grande maioria, para ações de implementação de infraestrutura básica nos municípios da Região do Calha Norte

Em observância ao processo legislativo orçamentário, o Congresso, então, prestigia determinadas ações, na forma da ampliação das autorizações para gastos, enquanto diminui ou mantém outras, mediante emendas. O mesmo ocorre, ao tempo da execução orçamentária, mediante créditos adicionais. Além disso, o referido processo faculta o ajustamento de dotações, ao longo do ano, durante a execução do orçamento fixado. A suplementação de recursos, nas rubricas para GLOs, são um exemplo disso.

As despesas com GLOs, por não serem priorizadas, na fase inicial de tramitação do PLOA, pela concorrência com gastos mais prementes do Ministério da Defesa e por não receberem emendas, durante a tramitação do projeto pelo Congresso Nacional, acabam por serem suplementadas, quando necessário, durante o exercício financeiro, pela edição de atos normativos já citados.

Por fim, de forma a reforçar todo o exposto, bem como comprovar a atualidade e a relevância do tema, há poucos dias, foi publicado o Decreto nº 10.730, de 28 de junho de 2021, que autoriza o emprego das Forças Armadas, na Garantia da Lei e da Ordem, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental, em áreas de propriedade ou sob posse da União e, por requerimento do respectivo Governador, em outras áreas dos Estados abrangidos. Esta é a primeira GLO, de 2021 e as tratativas entre os atores envolvidos, o levantamento das necessidades orçamentárias e o planejamento das atividades estão sendo realizados de forma a viabilizar a nova operação.



É Essencial a Classe Política do País Priorizar os Recursos para as Forças Armadas

Luciano Dornello Manso¹

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2022 deverá ser encaminhado, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de 2021. E com as recentes melhoras de comportamento dos principais indicadores macroeconômicos e fiscais utilizados, para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o Brasil terá uma situação fiscal melhor e poderá ter um orçamento maior do que o projetado inicialmente para o ano de 2022.

E esse cenário tem suscitado debates importantes, sobre a peça orçamentária que será enviada, em breve, ao Legislativo. Aumento do valor do programa Bolsa Família, reajuste de salário de servidores e elaboração de um novo programa de incentivos ao mercado de trabalho estão no centro do debate, para abocanhar esse espaço orçamentário que se vislumbra para o próximo exercício financeiro.

Contudo, os gastos discricionários do Governo, que deveriam ser objeto de atenção devido ao baixo montante dos últimos anos, têm sido relegados a segundo plano, principalmente, os destinados ao setor de Defesa Nacional. E este fato é extremamente preocupante para o País.

Os principais indicadores macroeconômicos utilizados, para elaboração do Projeto de Lei de Orçamento Anual de 2022, tem sido revistos, nas últimas semanas, tanto pelo Governo quanto pelo mercado, frente a melhora do quadro econômico brasileiro. O crescimento real do PIB e o aumento do IPCA têm contribuído para uma relação dívida/PIB mais favorável.

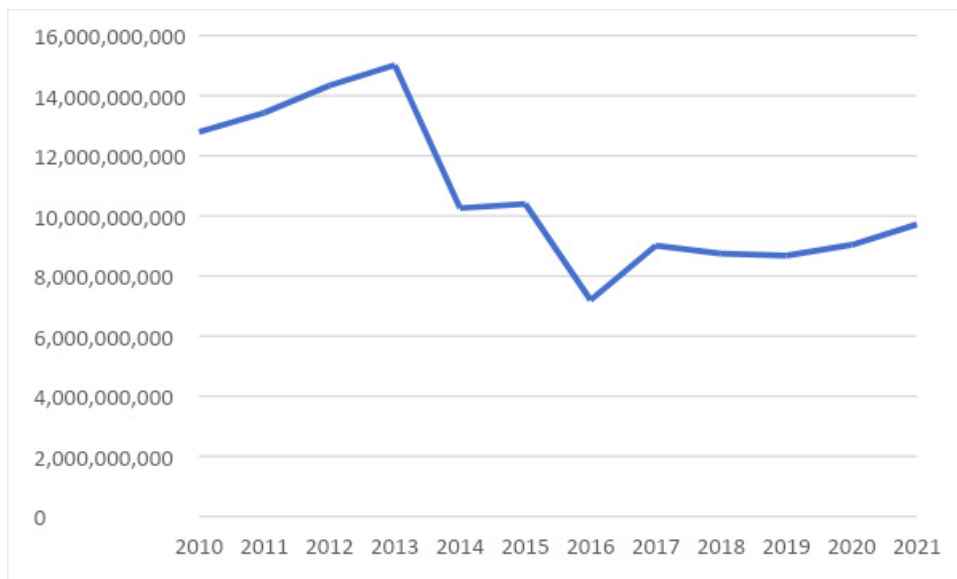
Além disso, o aumento da inflação, no País, acima das previsões iniciais, deverá abrir um espaço maior, no orçamento, uma vez que o Teto dos Gastos da União, hoje a principal âncora da política fiscal brasileira, é atualizado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA).

¹ Servidor do Ministério da Defesa. Email: procleme@gmail.com.

Nesta toada, o Diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI), Felipe Salto, publicou um artigo em que diz que é favorável à aplicação dessa folga, no orçamento, em aumento do Bolsa Família ou em um programa novo de renda básica. A imprensa, nos últimos dias, noticiou, amplamente, que o Governo está estudando reajustar o salário dos servidores públicos federais. O Ministro da Economia, Paulo Guedes, tem defendido a carteira verde e amarela para reduzir o desemprego no país.

As despesas discricionárias do Poder Executivo Federal que não tem tido muita atenção, entretanto, deverão ficar, no pior patamar dos últimos 10 anos, no ano de 2021. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) fez uma previsão, para o ano de 2021, de um gasto discricionário, no valor de R\$ 119,3 bilhões, ou 1,4% em relação ao PIB. Isso demonstra a situação degradante dos gastos discricionários.

E, ao se analisar o orçamento discricionário do Ministério da Defesa, aprovado na LOA 2021, de R\$ 9,7 bilhões, verifica-se que o valor é 50% menor do que o aprovado, na LOA do ano de 2013, conforme gráfico a seguir:



Fonte: Dados do Painel do Orçamento Federal (SIOP)

Portanto, fica clara a ausência de prioridade da classe política, no momento de alocar recursos, para a Defesa Nacional.

Uma hipótese para compreender melhor essa situação de baixa prioridade foi formulada, no livro “Democracia e Forças Armadas no Cone Sul”. Denominada de “teoria da inexistência de risco iminente”, diz que, enquanto não existe ameaças concretas ao País, a classe política não irá priorizar a Defesa Nacional.

Crescimento expressivos de ataques cibernéticos, no Brasil, declaração de presidente de outra nação de debater a “internacionalização” de parte do território nacional e instabilidade política, social e econômica de países que fazem fronteira com o Brasil são alguns exemplos de situações que deveriam suscitar, no mínimo, uma maior atenção e priorização da classe política brasileira. E, aqui, vale rememorar aquele velho provérbio em latim *Si vis pacem, para bellum* que em tradução livre significa “Se queres a paz, prepara-te para a guerra”

Outro fator importante que a classe política deveria considerar, no momento da alocação de recursos em Defesa, foi abordado, por Adam Smith, considerado o filósofo mais influente do liberalismo. Em sua obra, “A Riqueza das Nações”, ele realçou que o Estado deve sustentar três áreas: bens públicos, justiça e defesa. E, como a maior parte da classe política vencedora das últimas eleições defendeu a bandeira do liberalismo econômico e a diminuição do Estado, em suas campanhas políticas, então priorizar a Defesa Nacional não é só manter a coerência com as suas promessas eleitorais, mas também representar, em sua atuação no parlamento, as pautas que fizeram parte da população votar nesse congressista.

A Defesa Nacional, que deveria estar em uma situação orçamentária melhor, vem sofrendo, ao longo dos anos, com severas restrições orçamentárias. E os impactos dessa limitação de recursos estão começando a aparecer.

A Força Aérea Brasileira (FAB) anunciou, recentemente, que irá rever o quantitativo contratado de 28 aeronaves KC-390, junto à Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), devido à falta de recursos.

Essa situação financeira deteriorada não se limita ao projeto KC-390. O Ministro da Defesa, Walter Braga Netto, salientou, em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado Federal, que o principal problema das Forças Armadas é o orçamento. E ele citou que os projetos estratégicos de Defesa, como o PROSUB (Programa de Desenvolvimento de Submarinos), SISFRON (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira), FX-2 (Gripen) e KC-390 carecem de recursos para que não haja atrasos.

Assim, é primordial que a classe política destine os recursos para atender as necessidades das Forças Armadas, o quanto antes, para que elas tenham as condições adequadas de responder a eventuais ameaças à soberania nacional.

Quanto Vale a Ciência no Brasil?¹



Luiz Miranda²

Em meio a uma pandemia, que escancarou a importância da Ciência, o embate, entre o Congresso e o Executivo, gera dúvidas, sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e o orçamento do Ministério de Ciência Tecnologia e Inovações para 2021.

“Viva a Ciência” virou o jargão da pandemia, em forma de defesa da vacina, em combate ao COVID-19. Parte da população entendeu a Ciência como instrumento importante da sociedade, mas o orçamento público federal tem, anualmente, esquecido o papel do Estado, em garantir os recursos públicos necessários, para o avanço de Pesquisa & Desenvolvimento Inovação no País. A maior parte dos recursos, que deveriam ser executados, pelo MCTI, são contingenciados, no orçamento da pasta, e utilizados para atingir a meta de déficit primário. Nesse contexto, surge, desde 2020, um embate, entre Legislativo e Executivo, sobre o orçamento real da ciência brasileira e a disponibilidade de recursos aos fundos de fomento, em especial, o FNDCT.

Mas afinal, qual a importância do FNDCT para o financiamento da Ciência brasileira? O FNDCT foi criado, em 1969, com o objetivo de promover o desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil. Desde sua criação, o fundo conseguiu se estruturar, como principal instrumento público de financiamento de ciência, tecnologia e inovação do País. Foram financiados 11 mil projetos, entre 2004 e 2019, pelo Fundo, que fomentam Universidades, Institutos de Pesquisa públicos e privados de CTI e empresas, como a Embrapa e a Embraer, que representam o desenvolvimento científico-tecnológico brasileiro.

Porém, de acordo com informações do site SIGABRASIL - plataforma de transparência dos gastos públicos, mantida pelo Senado Federal - entre 2016 e 2020, o fundo arrecadou R\$ 18 bilhões e gastou apenas R\$ 5,7 bilhões do total, sendo a maior parte dos recursos arrecadados contingenciados. Também é possível observar a diminuição do seu desembolso, em 2016, de R\$ 1,8 bilhões - 21,61% do orçamento do MCTIC - para R\$ 899,3

1 Texto publicado, em “Valor Econômico”, <https://valor.globo.com/opiniaocolumna/quanto-vale-a-ciencia-no-brasil.ghtml>, em 17 ago. 2021.

2 Secretário Parlamentar da Câmara dos Deputados, formado em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de São Paulo e formando em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro no Senado Federal. Email: luiz.mirandac@gmail.com.

milhões, em 2021 - 11,79% do orçamento do MCTIC. No planejamento orçamentário de 2021, sem contingenciamentos do Ministério de Ciência e Tecnologia, o Fundo representaria 42,03% do total da Pasta. Na prática, ele se tornou apenas 8,16% do executado até este momento (dados de junho de 2021).

É neste cenário que o Projeto de Lei Complementar nº (PLP) 135, de 2020, apresentado em 22 de abril de 2020, no Senado Federal, pelo Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), buscava alterar as regras do FNDCT, para evitar que os recursos fossem contingenciados ou utilizados para amortizar a dívida pública. Em 19 de agosto de 2020, foi encaminhado, para a Câmara dos Deputados. e aprovado, na última sessão do ano, em 17 de dezembro de 2020. Após forte embate pela sanção, entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, o PLP 135, de 2020, transformou-se, na Lei Complementar nº (LC) 177, de 2021. Houve uma grande discussão, na aprovação do § 3º do art. 11 dessa Lei Complementar, que *"veta a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira."*

Em 12 de janeiro de 2021, o Presidente da República publicou a lei, com vetos, em especial direcionados ao contingenciamento do fundo. Em 17 de março, o Congresso Nacional derrubou o Veto nº 2, referente ao § 3º do art. 11 da Lei Complementar. Porém, como a Lei do FNDCT foi promulgada, em 26 de março de 2021, e a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi realizada, em 25 de março, o conteúdo da LC 177, de 2021, não constou no LDO aprovada.

Na aprovação do Orçamento, em 22 de abril de 2021, havia a oportunidade de o Presidente da República descontingenciar os recursos obrigatórios do Fundo, respeitando-se a Lei Complementar vigente, mas não o fez. Ao sancionar o Orçamento de 2021, o Presidente Jair Bolsonaro promoveu um contingenciamento de, aproximadamente, 90% do FNDCT e desrespeitou a LC 177, de 2021, aprovada semanas antes pelo Congresso. A projeção financeira era de que o fundo tivesse disponíveis R\$ 5,5 bilhões, para projetos não reembolsáveis, em 2021, mas a previsão orçamentária sancionada contingenciou R\$ 5,1 bilhões.

Também há um gatilho, inserido, no Projeto de Emenda Constitucional nº (EC) 186, de 2019, a PEC Emergencial, promulgada dia 15 de março, que permite o uso do superávit financeiro de alguns fundos públicos, como o FNDCT. Na proposta original, o Fundo estava resguardado, pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, de 1988, que vedava a vinculação das receitas públicas, mas a matéria foi suprimida, por um destaque apresentado, pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, na votação realizada, em 10 de março. O Partido dos Trabalhadores - PT ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº (ADI) 6884, com pedido de medida liminar, contra a alocação de mais de 90% dos valores destinados ao FNDCT em reserva de contingência.

No dia 11 de junho, o Presidente Jair Bolsonaro descontingenciou R\$ 415 milhões do FNDCT, para custear testes clínicos de vacinas nacionais contra Covid-19, nas Fases 1 a 3 e outros gastos afins, e R\$ 1,88 bilhão, em crédito suplementar, para o financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, recursos esses que provavelmente não serão usados. A verba foi destinada à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), uma empresa pública brasileira que faz empréstimos, para a inovação no setor privado, que já está com R\$ 6,8

bilhões em caixa. A taxa de juros cobrada, pela Finep, é maior que as de linhas de crédito similares em outras instituições e inviabiliza o fomento à inovação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) abriu, em 17 de junho, uma investigação, sobre o bloqueio ilegal de verbas do Fundo, pelo governo federal, após reportagens sobre o tema. Também nesse dia, o Conselho Diretor do FNDCT aprovou, em sua 1ª reunião, em 2021, a recomendação de liberação imediata dos recursos disponíveis, para o Fundo, em 2021, em uma tentativa de buscar maior autonomia das decisões do conselho gestor.

No mês de julho, foi percebida divergência de opinião, entre os Ministros Paulo Guedes e Marcos Pontes. Questionado, sobre a perda de autonomia do FNDCT, o Ministro da Economia tem tecida opiniões. em entrevistas realizadas. contrárias à gestão do Ministro da Ciência Tecnologia e Inovações, relativizando-se a importância da aplicação do FNDCT, na ciência brasileira. Em nota, de 22 de julho de 2021, o Ministro Marcos Pontes escreveu o “COMUNICADO FNDCT MINISTRO MARCOS PONTES”, em que afirma seu compromisso, na utilização do Fundo, para financiamento de pesquisa no País, e que considera o corrente ano como “um ano de transição para o estabelecimento e utilização dos recursos do FNDCT.”

Enquanto as pautas de orçamento do parlamento se voltam, para temas “mais importantes”, bem como a aprovação de R\$ 6 bilhões, para o Fundo Eleitoral, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, ou a liberação de R\$ 18,1 bilhões, em emendas de relatoria, ambos aprovados, no orçamento de 2021 - todas em geral para fortalecer a base aliada do governo - o que resta, para a Ciência, neste ano, é aguardar algum possível Projeto de Decreto Legislativo ser aprovado, até o final do ano, liberando-se o descontingenciamento de recursos, via crédito suplementar, ou boa vontade dos agentes políticos, em realmente levar a sério os recursos reservados para Pesquisa & Desenvolvimento e Inovação em nosso país.

Olhando-se para o futuro, a nota técnica conjunta relativa ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº (PLN) 3, de 2021, divulgada, em 30 de junho de 2021, pelas consultorias de orçamentos do Congresso Nacional e que examina o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, para 2022, fica claro que “No § 18 do art. 62, o PLDO assinala que não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, as despesas relativas às fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT.”

Até o momento, os recursos de 2022 estão garantidos, mas até quando? Será que não haverá outros dispositivos, como ocorreu, em 2021, que limitarão a utilização do Fundo para sua finalidade?

A Ciência tem ficado de lado, no orçamento público brasileiro, investindo-se menos de 1% do PIB, em atividades de pesquisa e desenvolvimento, enquanto países como Coreia do Sul e Israel investem acima de 4%. A Ciência, de fato, não é – e parece que nunca foi - uma prioridade das políticas de Estado do nosso País, dado que imploram recursos que já seriam seus!

REFERÊNCIAS

JÚNIOR, Janary. Projeto dá prazo para governo retirar FNDCT da reserva de contingência do Orçamento. Agência Câmara de Notícias. 15 jun. 2021. <https://www.camara.leg.br/noticias/765861-projeto-da-prazo-para-governo-retirar-fndct-da-reserva-de-contingencia-do-orcamento/>, em 29 jul. 2021.

MCTIC. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Sobre o FNDCT. <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/paginas/sobre.html>, em 29 jul. 2021.

MORI, Marcelo A. FNDCT pra quê? você nem imagina o quão importante ele é pra você! Jornal da Unicamp. 19 fev. 2021. <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/fndct-pra-que-voce-nem-imagina-o-quao-importante-ele-e-pra-voce>, em 4 mai. 2021.

PONTES, Marco. COMUNICADO FNDCT MINISTRO MARCOS PONTES. 22 jul. 2021. <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2021/07/comunicado-fndct-ministro-marcos-pontes>

SF. SENADO FEDERAL. Nota Técnica Conjunta nº 3/2021: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – PLN nº 3/2021. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-3-2021-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2022>, em 30 jun. 2021.

_____. Plataforma Siga Brasil. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>, em 29 jul. 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. PT questiona alocação de mais de R\$ 5 bi de fundo para ciência na reserva de contingência. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467238&ori=1>, em 8 jun. 2021.

A Emenda Constitucional 109/2021 e Algumas de suas Implicações¹



Tatiana Drumond²

Promulgada, em meio à Pandemia do Covid-19, a Proposta de Emenda à Constituição Emergencial, a PEC nº 186, de 2019, tornou-se a Emenda à Constituição Federal nº 109 (EC 109, de 2021) e trouxe diversas alterações à Constituição Federal, como mudanças de conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além disso, a norma basicamente tratou do retorno do auxílio emergencial e trouxe regras fiscais compensatórias. A seguir, algumas dessas alterações merecem destaque.

Entre as medidas de regras fiscais compensatórias, o texto diz que sempre que a proporção da despesa obrigatória primária, em relação à despesa primária total, for superior a 95%, restrições deverão ser adotadas, objetivando-se controlar as despesas com pessoal (art. 109, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

O ponto acima mencionado merece destaque e até mesmo ser questionado. Por qual motivo esse regramento foi inserido, na CF, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já trata do tema de forma muito clara e eficaz? A LRF diz, em seu art. 22, Parágrafo Único, que se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, uma série de vedações serão impostas. A diferença, então, entre a alteração, na CF e a LRF, é que com a inserção dessa regra, na Carta Magna, sempre que houver uma situação de calamidade pública ou quando as despesas correntes aumentarem, pode-se adotar tais restrições.

Em regra, essa situação se aplicaria, apenas, à União, mas a mudança, no art. 167-A, advinda da EC 109, de 2021, demonstra que os Estados, Municípios e o Distrito Federal também devem cumprir o que determina a EC. É possível depreender, do texto do artigo, que a aplicação do mecanismo de ajuste fiscal, é “facultada” aos entes federados. Porém, ao extrapolar o limite de 95%, fica proibida a contratação de empréstimos, com a União e outros entes, tornando-se assim a norma obrigatória a todos.

1 Texto publicado, em “Blog do cafezinho.com.br”, <http://blogdocafezinho.com.br/2021/07/19/a-emenda-constitucional-109-2021-e-algumas-de-suas-implicacoes/>, em 19 jul. 2021.

2 Servidora da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Email: tatiana.drumond@gmail.com.

ENVIO DE RECURSOS – O acréscimo de dois novos parágrafos, ao art. 168, que prevê o envio mensal de recursos do orçamento a Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública, entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, também chama atenção. Entende-se que, com a mudança, a regra prevista, no artigo e em seus parágrafos, vale tanto para União, quanto para os demais entes federados. Com isso, fica inviabilizada a constituição de fundos, para receber sobras dos duodécimos, e esses valores devem ser devolvido ao respectivo erário, no final do exercício, o que já deve ocorrer em 2021.

Essa questão sempre foi motivo de divergências, entre os Tribunais de Contas, especialmente, naqueles casos em que as Leis Orgânicas eram omissas. Porém, esse conflito foi pacificado por meio da EC 109, de 2021. Ou seja, as sobras devem ser devolvidas, caso contrários serão deduzidas das parcelas futuras.

LDO – A conceituação da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) também sofreu alterações, com a EC 109, de 2021. O § 2º do art. 165 diz que a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecendo as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, devendo dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Até então, a LDO compreendia as metas e prioridades da administração pública federal incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente. Ou seja, o conceito foi alterado pelo estabelecimento das diretrizes de política fiscal e respectivas metas de acordo com a trajetória sustentável da dívida pública.