

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

8 DE ABRIL DE 2021

Nota Técnica 45/2021

Comentários acerca de aspectos relacionados ao
processo de aprovação do PLOA 2021



Sumário

1. Introdução	2
2. Limites do Poder Legislativo na elaboração orçamentária	2
2.1. Disposições constitucionais	2
2.2. Disposições da lei de diretrizes orçamentárias para 2021	9
2.3. Disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN	10
3. Limites do Poder Legislativo para a revisão do montante de despesas obrigatórias ..	13
4. Apreciação do PLOA pelo Poder Legislativo e sua relação com os relatórios de acompanhamento de receitas e despesas primárias do Poder Executivo	18
5. Caracterização como crime de responsabilidade da sanção pelo Presidente da República de projeto de lei orçamentária contendo cortes em despesas obrigatórias ...	20
6. Atuação do Tribunal de Contas da União em relação ao PLOA aprovado pelo Congresso Nacional.....	27
7. Conclusão.....	28

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica, de forma resumida e sem buscar abranger todas as nuances que envolvem a matéria, tem por objetivo abordar alguns aspectos atinentes ao processo de aprovação do projeto de lei orçamentária anual - PLOA. Nesse sentido, nos tópicos seguintes, serão apresentadas considerações quanto aos limites de atuação do Poder Legislativo na apreciação do PLOA, inclusive para rever o montante de despesas previstas no projeto; à possibilidade de se imputar, ao Presidente da República, crime de responsabilidade em razão da sanção/veto do projeto aprovado pelo Congresso Nacional; bem como ao eventual espaço institucional para atuação do Tribunal de Contas da União diante das decisões implementadas pelo Congresso Nacional durante a tramitação do PLOA.

2. LIMITES DO PODER LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A legislação aplicável à elaboração dos orçamentos da União deve ser observada pelo Poder Executivo, que tem a iniciativa exclusiva para a apresentação do projeto de lei, e pelo Congresso Nacional, que tem o poder de alterá-lo e aperfeiçoá-lo, inclusive para corrigir distorções existentes, por intermédio da aprovação de emendas. Desse modo, o limite para atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário deve ser aferido no arcabouço jurídico constitucional, legal e regimental acerca da matéria.

2.1. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS

A Constituição promulgada em 1988 estabeleceu as regras gerais para a aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária, as quais devem ser apresentadas junto à Comissão Mista, de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, que sobre elas deve emitir parecer. Após, as emendas são apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, § 2º, da Constituição).

De acordo com essas regras, as emendas somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e indiquem os

recursos necessários, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesa, que não pode incidir, no entanto, sobre gastos com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida pública (amortização e encargos) e repartição constitucional de receita tributária. Admitem-se, também, emendas que visem à correção de erros ou omissões ou que estejam relacionadas aos dispositivos do texto do projeto de lei (art. 166, § 3º, da Constituição). A propósito, a correção de erros e omissões tem sido o fundamento constitucional com base no qual o Congresso Nacional realiza novas estimativas da receita considerada na proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo. Esse procedimento permite que os recursos para a aprovação de emendas não fiquem limitados àqueles que podem ser obtidos pelo cancelamento de dotações¹.

Certamente tanto a elaboração do projeto de lei orçamentária no âmbito do Poder Executivo como as emendas do Poder Legislativo têm que se conformar com diversas outras disposições constitucionais, existentes no texto promulgado em 1988 ou derivadas de emendas constitucionais, tais como: (i) limites orçamentários para as despesas com pessoal ativo e inativo e pensionista, na forma da lei complementar (art. 169 da Constituição²); (ii) observância de limites orçamentários dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, na forma da lei de diretrizes orçamentárias e/ou relativos a despesas primárias (arts. 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição e art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT); (iii) gastos mínimos com ações e serviços público de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive no que se refere ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (art. 212-A da Constituição e art. 110 do ADTC); (iv) limite para a realização

¹ A possibilidade de o Congresso Nacional reestimar a receita constante do projeto de lei orçamentária anual sob a alegação de existir erro ou omissão nas projeções iniciais, revelados sobretudo em virtude de mudanças em parâmetros macroeconômicos, não é livre de toda controvérsia. De todo modo, a reestimativa de receitas e sua destinação, juntamente com os recursos oriundos do cancelamento de reserva de contingência e de outras programações, para a constituição de reserva de recursos no âmbito do Congresso Nacional, bem como a utilização dessa reserva de recursos para o atendimento de emendas se encontram normatizadas na Resolução nº 1, de 2006-CN, a qual é parte integrante do Regimento Comum.

² Os arts. 18 a 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelecem os limites para a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas.

de operações de crédito, geralmente denominado “regra de ouro das finanças públicas” (art. 167, inciso III, da Constituição); (v) gastos com irrigação (art. 42 do ADCT); (vi) destinação de recursos para investimento que ultrapasse o exercício financeiro somente quanto incluído no plano plurianual (art. 167, § 1º, da Constituição); (vii) metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias para a seguridade social (art. 195, § 2º, da Constituição); (viii) destinação de recursos para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos condicionada à existência de autorização legislativa específica (art. 167, inciso VIII, da Constituição); (ix) vedação à realização de transferência voluntária para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e pensionista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou na hipótese de esses entes não cumprirem as regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (art. 167, incisos X e XIII, da Constituição); (x) vinculação das receitas previdenciárias ao pagamento de benefícios previdenciários (art. 167, incisos XI e XII, da Constituição); e (xi) observância da vinculação de recursos às situações aplicáveis (art. 167, inciso IV, da Constituição).

Necessário destacar ainda que o Poder Executivo, ao elaborar a lei orçamentária, e o Poder Legislativo, ao emendá-la, devem cuidar para que haja dotações suficientes à satisfação das obrigações da União: (i) derivadas de determinações constitucional e legais que imponham a realização dos gastos; (ii) determinadas por sentenças judiciais, especialmente quando já transitadas em julgado; (iii) relativas a contratos, convênios e acordos nacionais e internacionais, em andamento ou que devam ainda ser celebrados, cuja execução possibilitem o adequado funcionamento dos órgãos e das entidades públicas federais, necessário à provisão de bens e serviços de responsabilidade da União, exclusiva ou solidária com os demais entes da Federação, em quantidade e qualidade que atendam às necessidades do Estado brasileiro e de sua população³.

³ A Lei nº 4.320/1964 deixa expresso que o orçamento público deve conter todas as receitas e despesas: “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

Dito de outro modo, além das disposições constitucionais já mencionadas, os orçamentos públicos federais devem, na verdade, observar diversos outros preceitos difundidos por todo o texto da Carta Política, tais como os que cuidam de: (i) fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil; (ii) direitos e garantias fundamentais; (iii) ordem econômica e financeira (princípios gerais da atividade econômica, política urbana, política agrícola e fundiária); (iv) ordem social (disposição geral, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura, desporto, seguridade social); (v) ciência, tecnologia e inovação; (vi) comunicação social; (vii) meio ambiente; (viii) família, criança, adolescente, jovem e idoso; e (ix) índios.

Assim, não obstante a escassez de recursos, não se pode deixar de atender às despesas obrigatórias, nem àquelas que, apesar de seu caráter discricionário – no sentido de a execução da despesa depender da celebração de contratos e convênios –, são indispensáveis ao funcionamento adequado da máquina administrativa e à provisão de bens e serviços que atendam a requisitos mínimos de qualidade e de quantidade.

Dificuldades insuperáveis na gestão das contas públicas, que tornem inviável a obtenção de recursos – pelo aumento da carga tributária, endividamento, alienação de ativos ou emissão de moeda – indispensáveis à satisfação das obrigações da União, inclusive no que se refere à necessária provisão de bens e serviços em quantidade e qualidade adequados, são circunstâncias em que geralmente surgem proposições legislativas que visam à alteração de disposições constitucionais ou legais para possibilitar a contenção ou mesmo a redução dos gastos públicos.

Enquanto o Poder Legislativo não alterar disposições constitucionais e legais que possibilitem a contenção ou a redução dos gastos públicos obrigatórios e indispensáveis, os

orçamentos públicos não podem deixar de contemplar os montantes então projetados, ainda que a União esteja diante de severas dificuldades financeiras sem solução imediata⁴.

Nos últimos anos, em decorrência da promulgação das Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 100/2019 e 102/2019, a Carta Magna tem conferido à execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social caráter impositivo cada vez mais nítido.

De fato, ao deixar expresso que a administração tem o dever de executar as despesas primárias discricionárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, adotando os meios e as medidas necessários à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, a Constituição não poderia ser mais clara quanto à evolução de um orçamento autorizativo para um orçamento impositivo. Obviamente, existem situações que podem obstar a execução da despesa, como é o caso: (i) da obrigação de cumprir disposições constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de gastos; (ii) da ocorrência de impedimentos de ordem técnica que inviabilizem a execução orçamentária; e (iii) da necessidade de abertura de créditos adicionais (art. 165, §§ 10 e 11, da Constituição). Deve-se lembrar que os créditos adicionais são os instrumentos utilizados justamente para aperfeiçoar os orçamentos públicos no que tange a ajustes que melhor atendam ao funcionamento da máquina pública, à execução das despesas obrigatórias e à provisão de bens e serviços.

Vale destacar que a Constituição, ao conferir o caráter de execução impositiva às despesas primárias discricionárias, certamente não o retira das despesas primárias obrigatórias, decorrentes de disposições constitucionais ou legais, ou das despesas financeiras, cujas obrigações são exigíveis com fundamento em contratos e títulos públicos emitidos, bem como na legislação que se lhes aplica. Então, de certa forma, pode-se afirmar

⁴ Lembrar que mesmo o limite para operação de crédito determinado pelo art. 167, inciso III, da Constituição, que não permite o endividamento para suportar despesas correntes no âmbito da lei orçamentária anual (apenas em projeto de lei de crédito adicional aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), levou a que, nas últimas leis orçamentárias, as despesas se apresentassem subestimadas. Ao contrário, as projeções dessas despesas correntes, obrigatórias e discricionárias, foram consideradas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, ainda que a autorização orçamentária, de fato e de direito, viesse a ocorrer posteriormente, com aprovação de projeto de crédito adicional específico por maioria absoluta do Congresso Nacional. Essa solução foi acordada pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional no âmbito das respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

que o caráter de execução obrigatória aplica-se a todas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Nesse contexto de execução impositiva dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a Constituição prevê dois tipos especiais de emendas que o Congresso Nacional pode aprovar quando da apreciação do projeto de lei orçamentária. Trata-se de emendas individuais (apresentadas por deputados ou senadores) e de bancada estadual. Importa lembrar que, até a advento das Emendas Constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019, a Constituição não havia feito distinção de qualquer tipo entre as emendas parlamentares que pudessem ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual⁵.

Quanto às emendas individuais, seu limite correspondeu, no exercício de 2017, a 1,2% da receita corrente líquida considerada no projeto de lei orçamentária. A partir de 2018, o limite passou a corresponder ao montante de execução obrigatória do ano anterior corrigido pelo IPCA acumulado no período de doze meses completado em junho do ano de envio da respectiva proposta orçamentária (art. 111 do ADCT). Na lei orçamentária para 2021 (LOA 2021) o montante alcançou R\$ 9,7 bilhões. As emendas individuais podem destinar recursos a título de transferências especiais ou transferências com finalidade definida⁶, devendo 50%

⁵ A caracterização das emendas ao projeto de lei orçamentária, segundo os tipos e os autores, bem como a definição de critérios e condições para apresentação e aprovação delas, para além dos requisitos mínimos previstos na Constituição, vinha e continua sendo tratado naturalmente no âmbito da Resolução nº 1, de 2006-CN, norma integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional. Contudo, em decorrência de um processo que levou determinadas emendas a gozar de garantias constitucionais na execução orçamentária, a matéria ganhou maior relevância e passou a ser tratada também nas leis de diretrizes orçamentárias (que já haviam tratado de emendas de execução impositiva mesmo antes do disciplinamento constitucional), nas leis orçamentárias (para protegê-las de cancelamentos quando da abertura de crédito suplementar por ato próprio, salvo quando for necessário para a solução de impedimento de ordem técnica e contar com o consentimento do autor) e em normatização do Poder Executivo (para registro de impedimentos de ordem técnica identificados; para apresentação, por parte dos autores, de soluções que possam afastar os impedimentos e para indicação dos entes da Federação ou entidades privadas beneficiárias dos recursos; para disciplinamento sobre projetos de lei de crédito adicional específicos que se façam necessários para o afastamento de impedimentos que não puderem ser resolvidos por outros meios).

⁶ Nas transferências especiais ou com finalidades específicas, os recursos não integrarão a receita dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição, cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e do limite de endividamento, vedada a aplicação em despesa com pessoal ativo e inativo e com pensionistas ou com serviço da dívida pública. Especificamente quanto às transferências especiais, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, passando a lhe pertencer, e serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo, sendo pelo menos 70% em despesa de capital.

do valor total dessas emendas ser destinados a ações e serviços públicos de saúde e, portanto, computados para atingir o valor mínimo a ser aplicados nessas despesas (arts. 166, §§ 9º e 10, e 166-A da Constituição).

No que se refere às emendas de bancada estadual, o limite aplicável a 2021 corresponde a 1,0% da receita corrente líquida de 2020 (R\$ 6,5 bilhões na LOA 2021). A partir da lei orçamentária para 2022, no entanto, o limite passará a ser atualizado também conforme IPCA acumulado em doze meses (art. 166, § 12, da Constituição e art. 3º da Emenda Constitucional nº 100/2019)⁷.

Os dois tipos especiais de emendas contam com proteção constitucional que impede que sofram limitação de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento), senão até o montante correspondente à média aplicável às demais despesas primárias discricionárias. A execução impositiva das dotações referentes a essas emendas pode também ser obstada por impedimentos de ordem técnica, os quais, excetos quanto a situações de inadimplência desses entes junto à União, aplicam-se às demais despesas discricionárias. Para garantir a eficácia das determinações constitucionais, os órgãos e entidades deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise das respectivas programações e verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, bem como para a adoção de procedimentos necessários à viabilização da execução orçamentária (art. 166, §§ 13, 14, 16 e 18, da Constituição).

Como se pode observar, considerando-se as disposições constitucionais sobre orçamentos públicos, as demais emendas apresentadas aos projetos de lei orçamentária não gozam de garantia ou restrição quanto ao montante até o qual possam ser apresentadas, nem

⁷ Nos processos legislativo relativos às leis orçamentárias para 2020 e 2021, prevaleceu o entendimento de que, além do montante de execução obrigatória aplicável às emendas de bancada estadual, a que se refere o art. 166, § 12, da Constituição e o art. 3º da EC nº100/2019, é possível alocar recursos adicionais, parcela que, contudo, não deve gozar de garantias de execução orçamentária. Assim, uma emenda de bancada estadual de “apropriação” poderia apresentar uma parcela de execução impositiva (classificada com RP 7 segundo as LDOs para 2021 e 2022) e outra sem qualquer privilégio na execução (classificada com RP 2 de acordo com as LDOs). Já as emendas de bancada de “remanejamento” podem ser apresentadas e aprovadas, mas sem garantias de execução (RP 2). Emendas de apropriação e de remanejamento são classificações dadas pela Resolução nº 1, de 2006-CN.

contam com qualquer proteção contra o contingenciamento. Assim, dependendo do montante da contenção de gastos necessária, demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado com periodicidade bimestral, as dotações relativas a emendas de comissão e de relator geral podem ser integralmente contingenciadas⁸.

2.2. DISPOSIÇÕES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2021

Ao dispor sobre emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), a Lei nº 14.116/2021 (LDO 2021) observa as disposições constitucionais relativas aos limites até o qual podem ser apresentadas e aprovadas e, durante a execução orçamentária, contingenciadas.

Sobre as emendas de comissão e de relator geral, da mesma forma que a Constituição não o faz, a LDO 2021 também não dispõe sobre qualquer referência de valor que constitua limites mínimos ou máximos para a apresentação e aprovação.

Porém, da mesma forma que o fez a LDO anterior, a LDO 2021 previu identificadores de resultado primário específicos para as emendas de comissão (RP 8) e para as emendas de relator geral (RP 9) que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “c”, itens 3 e 4, da LDO 2021).

A LDO 2021 prevê ainda que a competência do Poder Executivo para reclassificar as despesas no que se refere aos indicadores de resultado primário não alcança os RPs 6, 7, 8 e 9 (art. 44, § 1º, inciso III, alínea “c”).

Importa destacar também que a referida norma, ao mencionar impedimentos de ordem técnica, permite que as despesas relativas às emendas classificadas com RPs 6, 7, 8 e 9 possam ser empenhadas ainda quando ausentes a licença ambiental e o projeto de

⁸ Nessa mesma situação se encontram as parcelas de emendas de bancada estadual de “apropriação” classificadas com RP 2 e a integralidade do montante das emendas de bancada estadual de “remanejamento”, também classificadas com RP 2, pois em ambos os casos a execução da despesa não possui qualquer privilégio em relação às demais despesas discricionárias classificadas com RP 2. Conforme mencionado na nota de rodapé anterior, a existência dessas parcelas/emendas tem suporte em entendimento prevalecente nos processos legislativos referentes às leis orçamentárias para 2020 e 2021.

engenharia pertinentes, os quais devem ser providenciados posteriormente com vistas ao prosseguimento da execução orçamentária (art. 67, § 3º da LDO 2021).

Cumpre igualmente destacar dois dispositivos da LDO 2021 que se aplicam a todas as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional. Um prevê que os sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária devem conter identificador da programação incluída ou acrescida mediante emendas (art. 72 da LDO 2021). Outro estabelece que os procedimentos e os prazos referentes às programações decorrentes de emendas serão definidos por ato próprio do Poder Executivo federal, até quarenta e cinco dias contado da data de publicação da Lei Orçamentária de 2021, sem prejuízo de prazos e procedimentos já definidos em relação às emendas individuais (arts. 73 e 74 da LDO 2021).

2.3. DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN

Além do que determina a Constituição e as LDOs, as condições para a apresentação e a aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária constituem matéria disciplinada pela Resolução nº 1, de 2006-CN, norma integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional.

De acordo com essa norma, ao projeto de lei podem ser apresentadas emendas:

- a) ao texto da lei por senadores, deputados, comissões e bancadas estaduais, além do relator geral que pode apresentar emendas substitutivas;
- b) emendas à receita por senadores, deputados, comissões e bancadas estaduais, além do relator da receita⁹;
- c) emendas de cancelamento por senadores, deputados, comissões e bancadas estaduais, além dos relatores setoriais e do relator geral;
- d) emendas à despesa individuais, até 25 por deputado ou senador;

⁹ Em determinados casos, o Parecer Preliminar da CMO sobre o projeto de lei orçamentária permite que o relator geral apresente emendas à receita, como aquela que esteja fundamentada no aumento da receita do orçamento de investimento em decorrência de emenda aprovada ao orçamento fiscal ou da seguridade social destinada ao aumento da participação da União no capital de empresa estatal.

- e) emendas à despesa de bancada estadual – de apropriação, de 15 a 20 emendas por bancada estadual em função no número de parlamentares que a compõem;
- f) emendas à despesa de bancada estadual – de remanejamento, até 3 emendas por bancada estadual;
- g) emendas à despesa de comissão – de apropriação, até 4 emendas por comissão permanente;
- h) emendas à despesa de comissão – de remanejamento, até 4 emendas por comissão permanente;
- i) emendas à despesa de relator setorial, utilizadas pelos relatórios setoriais exclusivamente para promoverem ajustes de ordem técnica no projeto de lei;
- j) emendas à despesa de relator geral, utilizadas pelo relator geral para promover ajustes de ordem técnica, bem como determinar novas alocações de recursos com fundamento em autorizações específicas constantes do Parecer Preliminar aprovado pela CMO.

O atendimento dessas emendas, exceto no que se refere às emendas de remanejamento (que somente pode ser aprovada com a utilização de recursos oriundos dos cancelamentos que indicar), faz-se, nos termos do Parecer Preliminar, a partir da utilização da reserva de recursos do Congresso Nacional, constituída com fundos provenientes da reestimativa de receita, reservas de contingência ou cancelamentos de dotações prévios, bem como de recursos obtidos a partir de cortes efetuados, nas fases respectivas, pelos relatores setoriais e pelo relator geral.

Nos últimos anos, as reservas de contingência utilizadas para a constituição da reserva de recursos do Congresso Nacional têm sido justamente aquelas definidas nas LDOs para o atendimento de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7). Trata-se, portanto, de origens vinculadas ao atendimento de determinadas emendas, de modo que os recursos não podem ser direcionados para outros atendimentos (esses recursos são somados à reserva

PÁGINA 11 DE 31

de recursos bruta e logo em seguida são deduzidos para se chegar à reserva de recursos líquida).

Quanto as emendas de bancada estadual, nos processos legislativos referentes à leis orçamentárias para 2020 e 2021, buscando-se uma interpretação integrada entre disposições da Resolução nº1, de 2006-CN, e da Constituição, predominou o entendimento de que, além do montante previsto no art. 166, § 12, da Carta Magna, classificado com RP 7 de acordo com as respectivas LDOs, poderia haver parcelas das emendas de bancada estadual de apropriação de execução discricionária, classificada com RP 2. No mesmo sentido, também a execução das emendas de bancada estadual de remanejamento não gozariam da garantia de execução impositiva, razão pela qual deveriam igualmente ser classificadas com RP 2.¹⁰

Em decorrência dos limites individualizados para despesa primária (teto de gastos da União) definidos no art. 107 do ADCT, a reestimativa de receitas realizada pelo Congresso Nacional praticamente não tem aproveitamento para fins de suportar a aprovação de emendas parlamentares. Os recursos da referida reestimativa somente podem ser utilizados em despesas primárias não submetidas ao teto de gastos, como é o caso da repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios, do aumento da participação no capital social de empresas estatais e do aumento da complementação da União ao Fundeb.

Então, deve-se recorrer ao cancelamento de programações do projeto de lei orçamentária para o atendimento de emendas de apropriação de bancada estadual (RP 2), de comissão (RP 8) e as do relator geral (RP 9). Esse cancelamento prévio, utilizado para a

¹⁰ Contudo, a possibilidade de emendas ou parcelas de suas dotações serem classificadas como de execução facultativa, carece de melhor avaliação quanto a forma como são recepcionados determinados dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN pelas disposições constitucionais supervenientes. Com efeito, o § 12 do art. 166 da Constituição estabelece:

“§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

É inequívoco que o dispositivo constitucional não faz distinção entre os tipos de emendas – de apropriação e de remanejamento. Então, a garantia de execução se aplica a ambos os tipos. Também é razoável considerar que, sendo a garantia de execução correspondente a 1% da receita corrente líquida, as emendas deveriam também observar o montante correspondente.

constituição da reserva de recursos, é que vai definir, pelo menos inicialmente, os valores a serem utilizados pelo relator geral (para elaboração de suas emendas com fundamento em autorizações do Parecer Preliminar), pelos relatores setoriais (para atendimento de emendas de bancada estadual e de comissão), pelas próprias bancadas estaduais, a quem compete indicar a alocação entre suas emendas (parcela com RP 2) e para o relator geral distribuir entre emendas de bancada estadual e de comissão.

Assim, partindo da reserva de recursos bruta (reestimativa, reservas de contingência e cortes prévios de dotações), a dedução dos montantes destinados a emendas impositivas, parcela da receita que não pode ser utilizado em virtude do teto de gastos e a parcela destinada às emendas de relator geral, chega-se à reserva de recursos líquida. Esta última é repartida da seguinte forma: 55% para os relatores setoriais, 25% para as bancadas estaduais e 20% para o relator geral.

Além desses recursos oriundos da reserva de recursos líquida, tanto os relatores setoriais como o relator geral são autorizados no Parecer Preliminar a efetuar cortes adicionais para os atendimentos que lhe compete e, no caso do relator geral, dar maior suporte às suas emendas.

Certamente, deve haver critérios para que cortes de dotações sejam efetuados, de maneira que não comprometam a execução das políticas públicas estabelecidas ou o funcionamento dos órgãos e entidades federais, sobretudo no que concerne às despesas obrigatórias ou, conforme já mencionadas, às despesas discricionárias indispensáveis.

3. LIMITES DO PODER LEGISLATIVO PARA A REVISÃO DO MONTANTE DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Além dos aspectos normativos, acima descritos, a doutrina e a jurisprudência também apontam limitações à prerrogativa do Poder Legislativo de apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Nesse sentido, é didático o seguinte excerto do Parecer do Procurador-

Geral da República na ADI 5468/DF, transcrito pelo Relator da ação, Ministro Luiz Fux, em seu Voto¹¹:

Por conseguinte, é incabível mutação indiscriminada, pela via das emendas parlamentares, a projeto de lei orçamentária. Deve o Legislativo negociar com o Executivo, caso vislumbre necessidade de alterar substancialmente a proposição. Não deve o Legislativo desfigurar a proposta orçamentária a ponto de impedir funcionamento de órgãos estatais e tentar direcionar-lhes ilegitimamente a atuação.

Precisamente por esses motivos é tendência no direito comparado certa limitação a emendas parlamentares em projetos de lei orçamentária. Entende-se que o tema não se pode submeter a arbítrio desmedido do Legislativo, conforme observa RICARDO LOBO TORRES:

“Assunto dos mais delicados no regime democrático é o da tramitação das emendas ao orçamento. Da mesma forma que a iniciativa da lei orçamentária é reservada ao Executivo, que só ele tem as informações e os elementos necessários a sua elaboração, também as emendas não podem ficar ao arbítrio do Legislativo. É tendência universal estabelecer algumas limitações ao poder de legislar sobre o orçamento. Na Inglaterra desde 1713 se proíbem as emendas que majorem despesas. Na França o art. 40 da Constituição chega a dizer que ‘as propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento serão rejeitadas quando sua adoção tiver por consequência uma redução dos recursos públicos ou a criação ou aumento da despesa pública’; a iniciativa dos deputados tem sido vista pela doutrina como ‘dangereuse et parfois néfaste’; a proibição constitucional vem sendo interpretada de forma mitigada, a permitir emendas sobre a receita, quando se indiquem os recursos que devem ser anulados ou quando se tratar de criação ou aumento de uma fonte de recurso, embora o rigor seja maior no que concerne às despesas, admitindo-se apenas as emendas supressivas de gastos; a proibição de emendas se aplica à lei de finanças do Estado, às leis das coletividades locais e à lei de financiamento da seguridade social, que todas elas cuidam de ‘recurso público’.

Esse conjunto de normas visa a garantir que alterações realizadas pelo Legislativo não provoquem desvirtuamento da proposta orçamentária encaminhada pela Presidência da República. Desse modo, a despeito de admitir-se atuação parlamentar na elaboração de leis orçamentárias, esta se deve dar com responsabilidade, espírito

¹¹ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>. Acesso em 08/04/2021.

público, autocontenção e respeito ao sistema de freios e contrapesos, de maneira a observar e concretizar o estado democrático de direito.

Por mais que a Constituição da República permita interferência parlamentar na matéria, tal competência não se pode exercer de maneira abusiva, arbitrária, desproporcional, a ponto de impedir regular funcionamento de instituições. O poder de emenda do Legislativo em qualquer proposição, inclusive nas propostas orçamentárias, deve, naturalmente, exercer-se em conformidade com a ordem constitucional, além de estar limitado pelo art. 166, § 3º, da Lei Fundamental brasileira.

Resta claro, portanto, que a intervenção parlamentar no projeto de lei orçamentária deve se dar revestida de cautelas. Tais cautelas, evidentemente, terão que ser ainda maiores quando estiverem em questão programações orçamentárias relativas a despesas obrigatórias, que concretizam no plano financeiro compromissos assumidos pelo Estado com uma multiplicidade de atores da sociedade, muitos deles diretamente derivados da Constituição.

Nesse contexto, Rodrigo Oliveira de Faria¹² avalia que poderes, afinal, teria o Parlamento na avaliação das despesas obrigatórias no âmbito do processo orçamentário:

Em tese, entende-se que não se trata de incluir ou de deixar de incluir, no Orçamento, as dotações para o pagamento de despesas decorrentes de obrigações constitucionais e/ou legais obrigatórias. Pode-se visualizar a questão da alteração da composição das dotações orçamentárias muito mais em termos de **razoabilidade da estimativa elaborada**.

As dotações, relativamente às despesas obrigatórias - constitucionais ou legais -, são meramente instrumentais e possuem um nítido cunho estimativo, visto que a realidade do caso concreto ditará a necessidade e extensão do volume de recursos necessários ao atendimento daquelas obrigações.

Além disso, tais obrigações representam vinculações não somente para o Legislativo, mas também para o Poder Executivo. Porquanto, **quanto mais realistas as previsões de gastos para o atendimento das obrigações constitucionais ou legais, melhor será o atendimento das demais programações da Lei de Orçamento.**

¹² FARIA, Rodrigo Oliveira de. Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária. Dissertação de Mestrado (Orientador: Prof. Dr. José Mauricio Conti). Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-112722/en.php>. Acesso em 05/08/2021.

Uma programação bem feita, portanto, é necessidade imperiosa para que outros programas não sofram, desnecessariamente, com a frustração no recebimento dos recursos orçamentários. **Caso as dotações para as despesas obrigatórias revelem-se insuficientes, haverá exigência de cancelamento de outras programações**, o que acarreta um efeito em cascata em toda a programação, prejudicando-a.

Dito isso, em princípio, deduz-se viável que o Poder Legislativo altere a composição de despesas, mesmo daquelas relativas a despesas obrigatórias, reforçando a programação que entender conveniente. **Todavia, há que se utilizar dessa faculdade de forma criteriosa**, haja vista que há consequências negativas que posteriormente poderão atrapalhar a execução de outros programas e ações.

[...]

Não se pode admitir, no ordenamento brasileiro, montantes notoriamente insuficientes tanto em relação a despesas obrigatórias quanto em relação aos demais programas e ações. Portanto, um dever jurídico, ao qual se encontram vinculados tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, é, exatamente, o de consignarem dotações suficientes para o cumprimento dos fins a que se destinam. (negritamos)

Como se pode verificar, a discussão no processo orçamentário acerca de despesas obrigatórias centra-se na qualidade da estimativa das dotações orçamentárias. Não por acaso, o Congresso obriga o Executivo, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias¹³, a apresentar, nas Informações Complementares do PLOA, as memórias de cálculos das dotações de diversas despesas obrigatórias, tais como benefícios previdenciários e seguro desemprego. A precisa estimativa das despesas obrigatórias é elemento imprescindível para a qualidade da peça

¹³ Essa obrigação consta do Anexo II - Relação das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2021, nos seguintes termos:

VII - memória de cálculo das estimativas para 2021:

a) de cada despesa a seguir relacionada, mês a mês, explicitando separadamente as hipóteses quanto aos fatores que afetam o seu crescimento, incluindo o crescimento vegetativo e do número de beneficiários, os índices de reajuste dos benefícios vinculados ao salário mínimo e dos demais benefícios:

1. do Regime Geral de Previdência Social, destacando os decorrentes de sentenças judiciais, a compensação financeira entre o RGPS e os regimes de previdência de servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e os demais; [...]

4. Seguro-Desemprego;

orçamentária, ainda mais considerando que as despesas desse tipo ocupam mais de 90% do Orçamento.

Trazendo-se para o debate então o caso concreto do PLOA 2021, faz-se o questionamento: de uma perspectiva jurídica, foram adequadas as reestimativas de despesas obrigatórias, em especial as referentes a benefícios previdenciários e seguro-desemprego, promovidas na tramitação do orçamento no Congresso?

Para melhor responder a essa questão, vejamos primeiramente a importante lição de Heleno Torres¹⁴ acerca dos princípios orçamentários da clareza e da exatidão:

5.5 Critério da clareza

A clareza, por sua vez, integra-se à segurança jurídica na função “certeza” e, em relação à publicidade, afirma-se como um subprincípio imprescindível do orçamento público. Como diz Dino Jarach, “el conocimiento del Presupuesto se malogra si las previsiones presupuestarias no son claras”. Contudo, **a clareza tem um comando bem definido, que é impor à Administração o dever de precisão e objetividade na especificação das despesas autorizadas** e receitas estimadas.

Como corolário da clareza, usa-se falar no princípio da sinceridade orçamentária, porquanto não basta ao orçamento ser claro ou ter publicidade, mas deve contar elementos que atestem a veracidade e ética pública que permita ao setor privado melhor controle e seja indicativo para seus planejamentos.

Manipulações de dados ou insuficiência de informações corrompem o princípio de proteção da confiança legítima e afeta a segurança jurídica. A transparência deve contemplar plena fidelidade do conteúdo da peça orçamentária.

[...]

A clareza é também atendida com os critérios da exatidão, da unidade, da exclusividade e da universalidade, ao contemplar toda a estrutura e uniformidade reveladoras do conteúdo do orçamento. Não se pode aceitar o orçamento como peça protocolar e imprecisa, uma fantasia engendrada para enganar a economia ou o cidadão. O orçamento deve ser guiado pelo princípio de moralidade e respeito às máximas instituições democráticas, a assegurar confiança na atuação do Estado.

¹⁴ TORRES, Heleno Taveira. Direito constitucional financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

5.6. Critério da exatidão

Como desdobramento da clareza e da sinceridade orçamentária, os dados devem ser guiados pela exatidão, com a menor quantidade de erros ou imprecisões. [...]

Como previsão de situações a se verificarem ad futurum, os créditos orçamentários, como despesas a serem realizadas ou receitas estimadas, devem perseguir a correção, na sua melhor aproximação com as necessidades de recursos.

Decerto, isso não afasta mudanças, porquanto as previsões podem ser surpreendidas por alterações inesperadas, motivo pelo qual a Constituição contempla os chamados créditos adicionais, especiais, extraordinários ou suplementares, para atender a despesas com estimativas insuficientes. **Contudo, a exatidão nega a inclusão de créditos com imprecisões ou excessos.** (negritamos)

Assim, eventual ajuste pelo Legislativo nas estimativas de despesas obrigatórias precisa ser feito com a máxima clareza, transparência e exatidão. É condição indispensável para o cumprimento do devido processo orçamentário, sem o qual resta prejudicada a segurança jurídica, a utilização de atributos como premissas, metodologia ou memórias de cálculo - itens exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal quando de ampliações em despesas obrigatórias.

Em relação especificamente à tramitação do PLOA 2021, os ajustes promovidos em despesas obrigatórias não parecem ter sido apresentados de forma a contemplar todos esses atributos.

4. APRECIÇÃO DO PLOA PELO PODER LEGISLATIVO E SUA RELAÇÃO COM OS RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DO PODER EXECUTIVO

O processo de apreciação do projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo, definido na Resolução nº 1, de 2006, envolve diferentes fases e diversos atores. A principal divisão de papéis está relacionada à separação entre a avaliação da receita estimada e da despesa proposta. Cabe a um comitê permanente junto à Comissão Mista de Orçamentos a avaliação das projeções das receitas. Em relação à despesa, têm-se a participação do relator

geral do projeto e de 16 relatores setoriais, aos quais cabem avaliar a proposta do ponto de vista das políticas setoriais.

Tanto o responsável pela avaliação das receitas quanto os pela avaliação das despesas têm como função essencial analisar os valores propostos pelo Executivo com base em parâmetros atuais que possam corroborar as projeções do Poder Executivo. Nesse sentido é prevista, durante todo o período de apreciação da matéria na CMO, a possibilidade de debate da proposta em audiências públicas com a participação, por exemplo, do Ministro da Economia ou de responsáveis pelas políticas setoriais para a validação dos números da proposta, bem como a ação dos relatores em indicar correção de valores, seja com a aprovação de emendas apresentadas pelos parlamentares individualmente, ou pelas bancadas estaduais ou comissões permanentes das duas Casas, ou mesmo por meio de emendas de sua própria iniciativa.

Quanto à possibilidade de modificação da proposta, a citada Resolução remete à Parte Especial do Parecer Preliminar, apresentado pelo relator geral, explicitar as propostas de ajustes decorrentes da aprovação do Relatório da Receita e da reavaliação as despesas obrigatórias, bem como as medidas saneadoras necessárias para a correção de eventuais erros, omissões ou inconsistências detectadas no projeto¹⁵. Caberá, no entanto, à avaliação do Congresso a pertinência de se acolherem mudanças na proposta com base em diferentes fontes de informação disponíveis.

Sem dúvida, os instrumentos de acompanhamento da execução orçamentária determinados pela legislação, como o relatório de acompanhamento de receitas e despesas primárias do Poder Executivo, previsto no art. 9º da LRF, são fontes de informações para a tomada de decisão. Não há, no entanto, qualquer obrigatoriedade para que sejam incorporadas ao projeto novas projeções, seja em relação à receita seja em relação à despesa.

¹⁵ Art. 52, inciso II, alíneas "c" e "l".

Por exemplo, diversas projeções e avaliações do PIB são divulgadas mensalmente. Nem por isso o Congresso Nacional deve, necessariamente, trazer essas projeções para o âmbito do projeto, alterando variáveis importantes apenas em virtude de constarem estimativas diversas em documentos de acompanhamento oficiais. É certo que mudanças significativas no cenário econômico ensejam medidas rápidas de correção de rumo e que, sendo possível sua consideração durante a tramitação do projeto, são bem-vindas e fortalecerão o planejamento.

No entanto, muitas vezes a variação é momentânea e, diferentemente do que se pudesse imaginar, sua incorporação poderá significar um desarranjo a ser corrigido posteriormente. Outras vezes as mudanças podem ensejar tamanha alteração que é desejável que o próprio Executivo as realize, pois dispõe de mais informações sobre a necessidade de cada Órgão. Esse já foi o caso inclusive em diversas oportunidades, quando o Executivo preferiu encaminhar mensagem modificativa ao projeto ajustando-o a novos cenários a deixar o Congresso decidir unilateralmente sobre as alterações. Vale lembrar que ao longo dos anos o Congresso tem incorporado ao projeto diversos pedidos oriundos do Poder Executivo durante a apreciação da proposta, frutos da constatação de erros e omissões no projeto encaminhado.

5. CARACTERIZAÇÃO COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE DA SANÇÃO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA CONTENDO CORTES EM DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF¹⁶, tanto a aquiescência, formalizada na sanção, como a discordância, materializada pelo veto, são atos do caráter político do processo legislativo na medida em que, no modelo constitucional brasileiro, a introdução de lei no ordenamento jurídico supõe, em regra, a conjugação da vontade do Parlamento com a vontade do Chefe do Poder Executivo.

¹⁶ MS 33694/DF, ADFP 73/DF, ADFP 1/RJ, ADI 1254/RJ e outras

Portanto, salvo casos excepcionalíssimos, a sanção ou o veto não podem ser submetidos à apreciação judicial, dado que, por serem atos políticos do Presidente da República, são insuscetíveis de serem enquadrados no conceito de ato do Poder Público (ADPF 1/RJ-2000, rel. Min. Néri da Silveira). Nesse contexto, o controle judicial das razões da sanção ou do veto esbarra no postulado da separação dos Poderes, cabendo somente ao Congresso Nacional analisar e, eventualmente, superar os motivos do veto.

Sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, não se possui entendimento pacífico. As correntes doutrinárias que mais se sobressaem são a conciliatória entre a posição penalista e a política (corrente mista) e aquela que encara o instituto como sendo exclusivamente político. Alexandre de Moraes, Paulo Brossard, Themistocles Cavalcanti, Carlos Maximiliano e Michel Temer defendem a natureza política do instituto. Por outro lado, há partidários da concepção político-criminal do crime de responsabilidade, como José Frederico Marques¹⁷, Raul Chaves e Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Esses defendem ser um processo formalmente judicial, no qual incidem princípios e garantias do processo penal, porém materialmente admitem ser um processo político, pois o que se discute no mérito é a conveniência e a oportunidade política de manter-se o chefe do Poder Executivo no poder. Por fim, há um pequeno número de autores, como Aurelino Leal¹⁸ e Pontes de Miranda¹⁹, que qualificam o crime de responsabilidade como instituto de direito criminal.

A orientação jurisprudencial na Suprema Corte (RTJ 166/147, Rel. Min. NELSON JOBIM – RTJ 168/729, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 176/199, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI) é de que a **definição** dos crimes de responsabilidade é matéria de Direito Penal. Porém, entende que tanto a lei de improbidade quanto a lei de **crimes de responsabilidade têm natureza político-administrativa**, sendo a primeira aplicável aos agentes públicos, e a segunda, aos agentes políticos.

¹⁷ Da Competência em matéria penal, 1952, p. 155

¹⁸ Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, Primeira Parte, p. 480, 1925.

¹⁹ Comentários à Constituição de 1967, 1967, p. 347.

De todo modo, independente da corrente adotada, parece haver consenso de que o constituinte originário asseverou no âmbito da responsabilidade governamental o princípio penal *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Assim demonstra o ex-ministro do STF Paulo Brossard²⁰:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o **impeachment tem feição política**, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – **juízo que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos**. (grifos nossos).

No mesmo sentido, Alexandre de Moraes²¹, interpretando a Constituição, diz que:

A Lei Maior prevê, no **art. 85, rol meramente exemplificativo dos crimes de responsabilidade**, pois o Presidente poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição Federal, passíveis de enquadramento idêntico ao referido rol, **desde que haja previsão legal, pois o brocardo *nullum crimen sine typo* também se aplica, por inteiro, ao campo dos ilícitos político-administrativos**, havendo necessidade de que a tipificação de tais infrações emane de lei federal, eis que o STF tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na competência exclusiva da União. (grifos nossos).

O art. 85 da Constituição Federal dispõe:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

²⁰ O Impeachment. Saraiva: SP, 1992, p. 76.

²¹ Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. Atlas: SP, 2002, pp. 1237/1238.

Nesse contexto, temos que a Lei Federal nº 1.079/1950²², com a redação conferida pela Lei nº 10.028/2000, conforme orientação da Corte Suprema, foi recepcionada pela nova

²² (Lei 1079/1950) Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...]

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

[...]

CAPÍTULO V

DOS CRIMES CONTRA A PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

CAPÍTULO VI

DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;

3 - Realizar o estorno de verbas;

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; ((Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Ordem Constitucional e dispõe sobre os crimes de responsabilidade de agentes políticos, incluindo o Presidente da República (Lei nº 1.079/1950, art. 4º).

Em face das questões expostas acima, por se tratar de atos políticos, sanção e veto não poderiam constar do rol de tipificações da Lei nº 1.079/1950. Para serem caracterizados como crime de responsabilidade, os atos do Presidente da República devem se enquadrar em tipo específico definido na lei. Ainda assim, há de se verificar o cumprimento de outras normas que possam trazer novas tipificações.

A LRF, em seu art. 73²³, não define novos tipos, mas, ao invés disso, indica que as infrações de seus dispositivos serão punidas segundo leis específicas. Deveras, o enquadramento se dará na medida em que as leis específicas possuírem a definição das infrações. Portanto, não há acréscimo de infrações nos dispositivos legais contidos em seu texto.

A Lei nº 10.028/2000, além de alterar o Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-Lei nº 201/1967, estabeleceu, em seu art. 5º, alguns casos de infração administrativa relacionadas ao processo orçamentário²⁴. O inciso II estabelece

CAPÍTULO VII

DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

- 1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;
- 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;
- 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;
- 4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;
- 5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

²³ (LRF) art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

²⁴ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

[...]

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

punição para o Chefe do Poder Executivo que propuser LDO sem metas fiscais. Já no inciso III, se por um lado o descumprimento do art. 9º da LRF não pode ser enquadrado como crime de responsabilidade por uma questão de reserva legal da tipificação da infração, por outro esse inciso é bem preciso na definição da infração administrativa pelo descumprimento do mesmo artigo da LRF: deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei. O mesmo dispositivo pode ser aplicado em eventual omissão durante a execução orçamentária de ajustes das dotações que apresentaram erro de estimativa no projeto.

No caso, o Chefe do Poder Executivo que não tomar as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira necessárias e suficientes, conforme requisitos legais, deverá ser processado e julgado pelo Tribunal de Contas competente. E estará sujeito à punição de multa de trinta por cento dos vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Passada a anterior abordagem doutrinária, jurisprudencial e normativa acerca do veto e da sanção, bem como de sua caracterização como crime de responsabilidade, deve-se avaliar também quais alternativas existentes para mitigar eventuais vícios existentes em um projeto de lei orçamentária aprovado pelo Congresso Nacional.

De fato, é possível que o Congresso Nacional, ao buscar aperfeiçoar o projeto de lei orçamentária a partir das emendas aprovadas, propostas pelos diferentes tipos de autor, termine gerando outras imperfeições, como a subestimativa de dotações destinadas a despesas necessárias ao cumprimento dos objetivos estatais, sejam obrigatórias ou discricionárias, indispensáveis ao funcionamento dos órgãos e entidades federais e à justa provisão de bens e serviços a cargo da União. Desacertos nesse sentido podem decorrer de metodologias e critérios adotados pelo Ministério da Economia, órgão responsável pela elaboração da proposta orçamentária no âmbito do Poder Executivo, e/ou pelo Poder Legislativo, com fundamentação em informações produzidas internamente ou mesmo obtidas junto a órgãos da administração pública federal, inclusive do próprio Ministério da Economia.

Ocorrendo situação como essa, após a publicação da LOA 2021, para recompor as dotações necessárias, relativas a despesas obrigatórias ou discricionárias, o Poder Executivo pode adotar diferentes providências, cabendo-lhe avaliar a oportunidade e a conveniência de cada uma delas do ponto de vista jurídico e político.

Uma dessas providências já está autorizada em diversas disposições do art. 4º do PLOA, que possibilitam a suplementação de despesas primárias obrigatórias e discricionárias à conta de cancelamentos de dotações, superávit financeiro e excesso de arrecadação. Evidentemente que, independentemente da origem dos recursos, em face da meta de resultado primário e do teto de gastos da União, há necessidade de se promover, já no ato de abertura dos créditos suplementares, cancelamentos compensatórios. Ademais, a depender da magnitude do ajuste, essa providência pode se mostrar insuficiente, especialmente porque dotações decorrentes de emendas de comissão (RP 8) e de relator geral (RP 9), bem como das parcelas discricionárias das emendas de bancada estadual (RP 2), não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo, senão quando cumulativamente: (i) for demonstrada a ocorrência de impedimento técnico ou legal que impeça a execução da programação referente a essas emendas; (ii) houver o consentimento do autor²⁵; (iii) os recursos oriundos do cancelamento forem destinados à suplementação de outras emendas do mesmo autor ou, no caso de cancelamento integral de cada emenda do autor, os recursos forem destinados para apenas uma programação da lei orçamentária.

A outra providência é a apresentação de projeto de lei de crédito suplementar que permita recompor as dotações que sofreram cortes no âmbito do Congresso Nacional, dando-se como contrapartida o cancelamento de dotações, de modo parcial ou integral, constituídas por meio de emendas de comissão (RP 8) e de relator geral (RP 9), ou que se refiram à parcela de execução não impositiva das emendas de bancadas estadual (RP 2).

²⁵ Em muitos casos, o autor é o relator geral, título que somente é conferido a determinado parlamentar, designado para relatar a matéria, durante a tramitação do projeto de lei orçamentária na CMO e no Plenário do Congresso Nacional.

Uma terceira providência que pode ser adotada é o veto a determinadas programações ou dotações, naquilo em que o chefe do Poder Executivo puder demonstrar, em sua avaliação político-jurídica, haver inconstitucionalidade ou provocar contrariedade ao interesse público. Embora esse ato por si só não solucionasse a questão, abriria espaço para o envio de projeto de lei de crédito suplementar à conta dos recursos que deixariam de estar alocados na lei orçamentária.

Outra possibilidade é aumentar a capacidade de o Poder Executivo abrir crédito suplementar por ato próprio, o que impõe, de todo modo, o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional com o objetivo de ajustar as autorizações para abertura de crédito por decreto, constantes do art. 4º do texto da lei orçamentária aprovado, que poderia, por exemplo, retirar as restrições sobre o cancelamento de dotações relativas a emendas, salvo no que se refere a emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) que gozam de garantias constitucionais sobre montantes e execução orçamentária.

6. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM RELAÇÃO AO PLOA APROVADO PELO CONGRESSO NACIONAL

O Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar de controle externo do Congresso Nacional, tem suas competências definidas no art. 71 da Constituição Federal, bem como na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Não há sequer um dispositivo nos referidos diplomas legais que atribuam à Corte de Contas papel no processo legislativo que não seja a competência para envio de projeto de lei dispondo sobre o quadro próprio de pessoal de sua secretaria.

Por sua vez, a Resolução nº 1, de 2006-CN, atribui ao TCU algumas funções auxiliares ao processo legislativo orçamentário, ao passo que as leis de diretrizes orçamentárias têm trazido o detalhamento de tais procedimentos:

- a) O envio, para deliberação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, de documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização

da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

b) O envio, para apreciação do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária da CMO, de informações para o período respectivo, e em relatório único, os Relatórios de Gestão Fiscal previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

c) O envio, para apreciação do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária da CMO, de informações acerca da execução orçamentária e financeira, bem como do acompanhamento decorrente do disposto no inciso I do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e

d) O envio, para apreciação do Comitê de Avaliação da Receita da CMO, de informações concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas.

Como se observa, o Tribunal de Contas da União possui função auxiliar ao processo legislativo orçamentário, o que não poderia ser diferente tendo em vista o disposto no art. 48 da Constituição Federal: *“Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União [...]”*.

7. CONCLUSÃO

Conforme informado no tópico introdutório, a presente nota teve por objetivo abordar alguns aspectos relacionados à aprovação do projeto de lei orçamentária anual.

No que tange ao papel do Congresso Nacional durante o processo, foram elencados dispositivos constitucionais, legais e regimentais que delimitam os contornos da atuação legislativa. Nesse contexto, ao passo em que cabe ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva

para deflagrar o processo orçamentário, compete ao Poder Legislativo a prerrogativa de emendá-lo, respeitadas as normas cabíveis. Em comum, ambos os Poderes devem cuidar para que haja dotações suficientes à satisfação das obrigações da União: (i) derivadas de determinações constitucional e legais que imponham a realização dos gastos; (ii) determinadas por sentenças judiciais, especialmente quando já transitadas em julgado; (iii) relativas a contratos, convênios e acordos nacionais e internacionais, em andamento ou que devam ainda ser celebrados, cuja execução possibilitem o adequado funcionamento dos órgãos e entidades públicas federais, necessário à provisão de bens e serviços de responsabilidade da União, exclusiva ou solidária com os demais entes da Federação, em quantidade e qualidade que atendam às necessidades do Estado brasileiro e de sua população.

Em sua atuação na apreciação da peça orçamentária, é legítimo que o Congresso Nacional avalie o montante das despesas relacionadas pelo Poder Executivo. Contudo, eventual ajuste pelo Legislativo nas estimativas de despesas obrigatórias precisa ser feito com a máxima clareza, transparência e exatidão, contando com elementos tais como premissas, metodologia e memórias de cálculo. É condição indispensável para o cumprimento do devido processo orçamentário, sem o qual resta prejudicada a segurança jurídica. Quanto aos ajustes realizados no PLOA 2021, não foi possível constatar plenamente tais atributos.

Outro ponto de objeto de análise diz respeito aos instrumentos de acompanhamento da execução orçamentária determinados pela legislação, como o relatório de acompanhamento de receitas e despesas primárias do Poder Executivo, previsto no art. 9º da LRF. Muito embora as informações de tais relatórios sejam relevantes como balizas para apreciação da peça orçamentária, não há obrigatoriedade de que suas projeções quanto à receita e à despesa sejam incorporadas ao projeto, em sua fase legislativa. Muitas vezes a variação das estimativas noticiadas é momentânea e sua incorporação pode significar um desarranjo a ser corrigido posteriormente. Outras vezes as mudanças podem ensejar tamanha

alteração que pode ser desejável que o próprio Executivo as realize, por dispor de mais informações sobre a necessidade de cada órgão.

A despeito de eventuais divergências com relação às despesas aprovadas no PLOA 2021, não se identificou conduta tipificada como crime de responsabilidade em razão de sanção ou veto do projeto de lei. Segundo a jurisprudência do STF, tanto a sanção quanto o veto são atos do caráter político do processo legislativo que evidenciam a conjugação da vontade do Parlamento com a vontade do Chefe do Poder Executivo. Por sua vez, quanto aos crimes de responsabilidade, parece haver consenso de que se trata de julgamento político-administrativo que requer a tipificação de tais infrações em lei federal. Desse modo, por se tratar de ato político e, por não constar do rol de tipificações da Lei nº 1.079/1950, a sanção não poderia isoladamente ser considerada crime de responsabilidade, devendo atos seguintes, devidamente tipificados, serem observados na execução orçamentária.

Ademais, ainda que lei orçamentária aprovada contenha imperfeições, como a subestimativa de dotações destinadas a despesas necessárias ao cumprimento dos objetivos estatais, sejam obrigatórias ou discricionárias, pode o Poder Executivo adotar diferentes medidas corretivas, tendo sido abordadas quatro possibilidades.

A primeira trata da utilização das autorizações constantes do art. 4º do PLOA, que possibilitam a suplementação de despesas primárias obrigatórias e discricionárias à conta de cancelamentos de dotações, superávit financeiro e excesso de arrecadação. Contudo, a depender da magnitude do ajuste, essa solução pode se mostrar insuficiente, tendo em vista as limitações para cancelamento de dotações aprovadas por emendas parlamentares.

A segunda refere-se à apresentação de projeto de lei de crédito suplementar que permita recompor as dotações que sofreram cortes no âmbito do Congresso Nacional, oferecendo-se como contrapartida o cancelamento de dotações, de modo parcial ou integral, constituídas por meio de emendas de comissão (RP 8) e de relator geral (RP 9), ou que se refiram à parcela de execução não impositiva das emendas de bancadas estadual (RP 2).

Uma terceira providência possível refere-se ao veto a determinadas programações ou dotações. Embora esse ato por si só não solucionasse a questão, abriria espaço para o envio de projeto de lei de crédito suplementar à conta dos recursos que deixariam de estar alocados na lei orçamentária.

A quarta possibilidade seria o encaminhamento de projeto de lei para ajustar o texto do art. 4º, de modo a ampliar as possibilidades de o Poder Executivo abrir crédito suplementar por ato próprio, alterando, por exemplo, as restrições sobre o cancelamento de dotações relativas a emendas.

Por fim, quanto à atuação do TCU, o órgão tem suas competências definidas no art. 71 da Constituição Federal, bem como na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Embora não se identifique dispositivo nos referidos diplomas legais que atribuam à Corte de Contas papel no processo legislativo orçamentário, a Resolução nº 1, de 2006-CN atribui ao TCU algumas funções auxiliares enquanto o projeto tramita no Congresso, as quais são detalhadas anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias.

ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES

Consultora Legislativa - Assessoramento em Orçamentos

FLAVIO DIOGO LUZ

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos

MARCEL PEREIRA

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos

MAURICIO FERREIRA DE MACEDO

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos

VINICIUS LEOPOLDINO DO AMARAL

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos