



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

VVIANE ALENCAR DE ANDRADE

**A IMPOSITIVIDADE E A DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO NOS
PROCEDIMENTOS RELATIVOS À EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES
INDIVIDUAIS**

Brasília
2017

Viviane Alencar de Andrade

A impositividade e a discricionariedade do poder executivo nos procedimentos relativos à execução das emendas parlamentares individuais

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.

Brasília

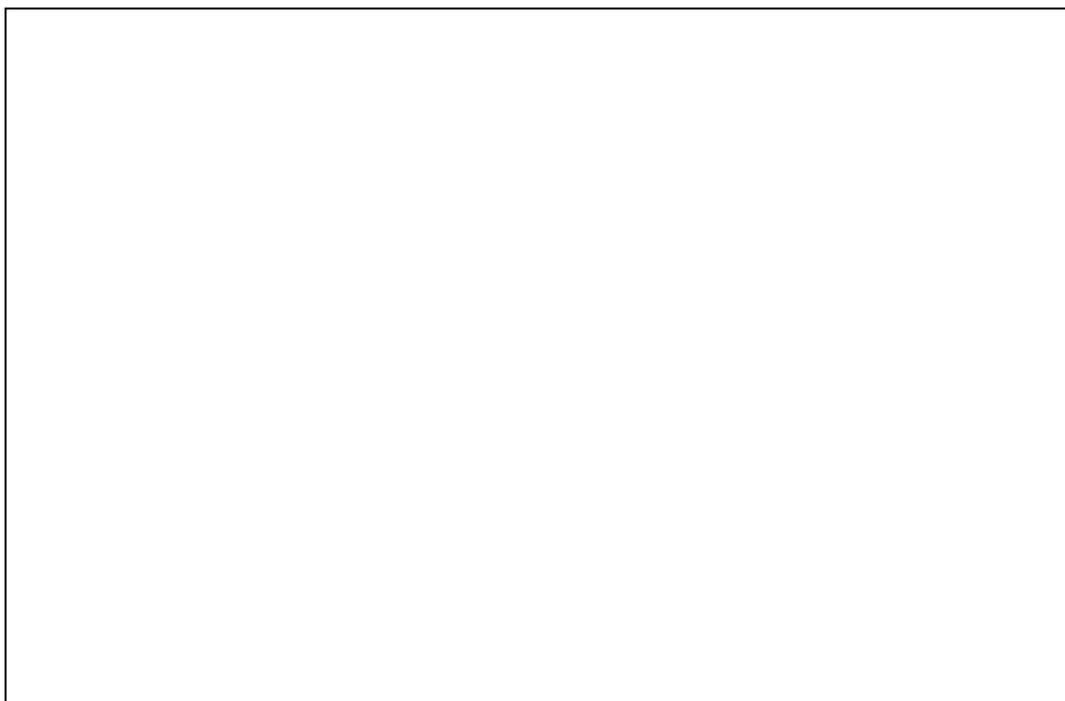
2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

A large, empty rectangular box with a thin black border, occupying the lower half of the page. It is intended for a signature or stamp.

Viviane Alencar de Andrade

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito parcial para à obtenção do grau de Especialista para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Brasília, ___ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Orientadora

Tânia Mara Eller da Cruz
Avaliadora

Agradecimentos

Agradeço a Deus, acima de tudo. Agradeço, em especial, a todos que me incentivaram, ajudaram e estiveram presentes nesta jornada; ao ILB, muito bem representado na pessoa da Sra. Telma América Venturelli; à minha chefia por me autorizar a participar deste curso e aos mestres, em particular à minha orientadora, Rita de Cássia Leal F. dos Santos, pela dedicação, paciência e profissionalismo demonstrados no desenvolvimento deste trabalho. Registro, ainda, minha gratidão ao auxílio prestado pelas colegas Ana Groba e a Fabíola Caixeta.

“Precisa-se combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro”.

Montesquieu

Resumo

O presente trabalho versa sobre a impositividade e a discricionariedade do Poder Executivo nos procedimentos relativos à execução das emendas parlamentares individuais. A análise parte da demonstração da evolução histórica do orçamento público nos textos constitucionais brasileiros, com o exame da participação dos Poderes Executivo e Legislativo, seja na prática, seja na doutrina. Também são apresentados conceitos doutrinários referentes ao orçamento. O estudo mostra, ainda, a elaboração e a execução do processo orçamentário – com a devida participação das emendas parlamentares – e as características dos orçamentos autorizativo e impositivo. Analisa a impositividade e a discricionariedade do Poder Executivo à luz da Emenda Constitucional nº 86/2015; descreve os procedimentos da gestão orçamentária das emendas impositivas parlamentares individuais; busca evidências quanto à discricionariedade do Poder Executivo no pagamento das emendas parlamentares impositivas individuais, bem como investiga essa mesma discricionariedade no contingenciamento e nos restos a pagar das emendas parlamentares impositivas individuais. Para o desenvolvimento deste estudo, além da doutrina e jurisprudência, foram examinados a legislação e os dados de elaboração e execução orçamentária. Adicionalmente, ajudaram a endossar o tema apresentado, documentos, relatórios, notas técnicas e informações decorrentes da experiência da autora como observadora participante na gestão orçamentária das emendas parlamentares.

Palavras-Chave: Orçamento público, orçamento impositivo, gestão e execução das emendas parlamentares individuais e discricionariedade do Poder Executivo.

Abstract

The present work is about the mandatory and discretion of the Executive Branch in the procedures for the execution of individual parliamentary amendments. The analysis starts demonstrating the historical evolution of the public budget in the Brazilian constitutional texts, with the examination of the participation of the Executive and Legislative Branches, whether in practice or in doctrine. Doctrinal concepts concerning public budget are also presented. The study also shows the preparation and execution of the budget process - with the participation of the parliamentary amendments - and the characteristics of the authorizing and mandatory budgets. It analyzes the mandatory and discretion of the Executive Branch in the light of Constitutional Amendment nº 86/2015; describes the procedures for budgetary management of individual parliamentary tax amendments, seeks evidence regarding the discretion of the Executive Branch in the payment of individual parliamentary tax amendments as well as investigates the same discretion in the contingency and remnants payable from individual parliamentary tax amendments. For the development of this study, in addition to the doctrine and jurisprudence, the legislation and the data of elaboration and budgetary execution also examined. In addition, they helped to endorse the topic presented, documents, reports, technical notes and information from the author's experience as an observer who participates in the budgetary management of parliamentary amendments.

Keywords: Public budget, mandatory budget, management and execution of individual parliamentary amendments and discretion of the Executive Branch.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 – Portal de acesso a consulta de orçamento
- Figura 02 – Painel Execução de emendas impositivas
- Figura 03 – Consulta SILOR
- Figura 04 – Consulta SILOR
- Figura 05 – Consulta SILOR
- Figura 06 – Consulta SIOP
- Figura 07 – Solicitação da Secretaria de Governo às Lideranças partidárias
- Figura 08 – Dados enviados à Liderança Partidária com as emendas parlamentares aptas ao pagamento
- Figura 09 – Dados enviados, pela Secretaria de Governo, à Liderança Partidária
- Figura 10 – Governo Temer libera R\$ 800 milhões em emendas para a base
- Figura 11 – Em meio à crise, Temer libera R\$ 1,8 bilhão em emendas em junho
- Figura 12 – Temer libera R\$ 4,5 bilhões em emendas e troca deputados na CCJ
- Figura 13 – Temer libera R\$ 7,3 bilhões para emendas e restos a pagar desde 2007

LISTA DE TABELAS

01 – Emendas individuais impositivas (em R\$)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	-	Artigo
CF	-	Constituição Federal
CN	-	Congresso Nacional
EC	-	Emenda Constitucional
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
PLOA	-	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	-	Plano Plurianual
RCL		Receita Corrente Líquida
RP	-	Restos a Pagar
SIAFI	-	Sistema Integrado de Administração Financeira
SILOR	-	Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária
SIOP	-	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL HISTÓRICO E CONCEITUAL.....	14
2.1 Evolução histórica do orçamento brasileiro.....	14
2.2 Conceitos.....	19
2.3 Orçamento autorizativo.....	21
2.4 Orçamento impositivo.....	23
2.5 Elaboração do orçamento.....	24
2.5.1 Plano Plurianual.....	25
2.5.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	26
2.5.3 Lei Orçamentária.....	27
2.6 Execução do orçamento.....	30
2.6.1 Empenho.....	31
2.6.2 Liquidação.....	31
2.6.3 Pagamento.....	32
2.7 Emendas parlamentares individuais.....	33
3 METODOLOGIA.....	35
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DA DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO NAS EMEMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS.....	36
4.1 Emenda constitucional nº 86/2015.....	36
4.2 Gestão das emendas parlamentares impositivas individuais.....	42
4.2.1 Mapeamento dos procedimentos na gestão das emendas parlamentares Impositivas individuais.....	42
4.2.2 Pagamento das emendas parlamentares impositivas individuais.....	48
4.3 Contingenciamento.....	56
4.4 Restos a pagar.....	59
5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é primordial para a gestão de um país, haja vista que o seu planejamento e a sua execução impactam diretamente a economia e o desenvolvimento de uma Nação. Dessa forma, faz-se necessário constante conhecimento de suas normas e de seus respectivos procedimentos.

O orçamento público no Brasil é caracterizado, historicamente, por um avanço de suas concepções ao longo do tempo. Ou seja, a estrutura normativa que possui hoje provém de um processo evolutivo discriminado neste trabalho com a progressão do assunto abordado nas constituições brasileiras refletindo-se nas conceituações feitas sobre o tema pelos doutrinadores.

O orçamento evolui de uma visão clássica que tinha como norteador a simples previsão de receita e fixação de despesa para uma norma que planeja a aplicação dos recursos procurando prestigiar as necessidades do interesse público. Para tanto evidencia-se a progressiva atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário, na elaboração (por emendas parlamentares), aprovação e na fiscalização.

Define Bastos (1991, p.73-74):

“Orçamento é de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária.”

Na Constituição Federal de 1988 o assunto ganhou relevância e estabeleceu um processo de planejamento orçamentário consoante com os projetos idealizados pelo Governo Federal, observaram-se para tanto, os recursos disponíveis e as diretrizes e prioridades estabelecidas nos novos instrumentos norteadores: o Plano de Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Na norma constitucional, também, destacou-se a participação do Poder Legislativo como fator determinante para a efetividade do processo democrático nas finanças públicas brasileiras. Mais recentemente, com a Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC nº86/2015), buscou-se fortalecer a participação dos Congressistas no orçamento público

brasileiro alterando de orçamento autorizativo para orçamento impositivo as emendas parlamentares individuais.

A EC nº 86/2015 surgiu como uma ação para limitar a discricionariedade do Poder Executivo na gestão e execução das emendas parlamentares individuais, haja vista que esse Poder utilizava, habitualmente, essas emendas como troca por apoio político em votações no Congresso Nacional do seu interesse. Isso, por sua vez, corroborava para uma submissão indireta do Parlamento brasileiro aos interesses do Governo Federal vigente. Esse regramento contribuiu, também, para uma democracia partidária no Orçamento Geral da União, ao considerar igual o valor empenhado a todos os parlamentares, independentemente de serem, ou não, da base governista.

No entanto, observando-se a gestão do processo orçamentário das emendas parlamentares impositivas individuais, constatam-se evidências de que remanesce discricionariedade no Poder Executivo, mesmo a Constituição estabelecendo a impositividade de execução dessas emendas.

Mediante o exposto, este trabalho tem como objetivo geral analisar a impositividade e a discricionariedade do Poder Executivo nos procedimentos relativos à execução das Emendas Parlamentares Individuais. Para tanto, tem como objetivos específicos: analisar a impositividade e a discricionariedade do Poder Executivo à luz da Emenda Constitucional nº 86/2015; descrever os procedimentos da gestão orçamentária das emendas parlamentares impositivas individuais; buscar evidências quanto à discricionariedade do Poder Executivo no pagamento das emendas parlamentares impositivas individuais; e, por fim, investigar a discricionariedade do Poder Executivo no contingenciamento e nos restos a pagar das emendas parlamentares impositivas individuais.

2 REFERENCIAL HISTÓRICO E CONCEITUAL

O Orçamento mudou seu foco ao longo das décadas. Evoluiu de um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto para um documento legal, que contém programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar num determinado exercício. Conforme demonstrado na seguinte evolução histórica.

2.1 Evolução histórica do orçamento brasileiro

No Brasil, percebe-se que as constituições começaram a contemplar as normas orçamentárias a partir da Carta Magna Imperial de 1824, como descrito no seu artigo 172:

“O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos novos ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará, na Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente geral de toda as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.”

Nas competências dos poderes imperiais dessa constituição, ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária, à Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária, e à Câmara dos Deputados a iniciativa privativa das leis sobre os impostos.

Entretanto, o entendimento atual é que o Orçamento brasileiro se efetivou no Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 que fixava a despesa e estimava a receita das antigas províncias para o exercício de 1.º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832.

Alteração substancial, sobre o orçamento público, ocorreu na Constituição de 1891, que retirou do Executivo e repassou ao Congresso Nacional a competência privativa para orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro. Porém, segundo Arizio de Viana (1950, p.76), a iniciativa “sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante

entendimentos reservados e extraoficiais, orienta a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”. Para auxiliar o Congresso Nacional no controle orçamentário, instituiu-se um Tribunal de Contas.

Novo destaque referente ao orçamento veio a ocorrer em 1922 com a aprovação do Código de Contabilidade da União – Decreto nº 4.536/22. Considerado uma inovação técnica por ordenar todos os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc (Giacomoni, 2012). Com isso, o Executivo fornecia ao Legislativo todos os itens necessários para iniciar a lei orçamentária.

Na Constituição de 1934 o orçamento ganhou notoriedade sendo classificado em uma seção própria. Ao Poder Executivo, o Presidente da República, coube a competência à elaboração da proposta orçamentária, mas tecnicamente organizada pelos ministérios vigentes e encaminhada ao Ministério da Fazenda, que consolidava e remetia à Câmara dos Deputados para apreciação do Congresso Nacional. Essa norma não estabeleceu limitações ao poder de emendar, por parte dos legisladores, caracterizando-se assim a coparticipação dos dois poderes na elaboração da proposta orçamentária.

Assim disposto no art. 39:

“compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: [...] votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas da União, a qual nasce nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República.”

Na Constituição de 1937 a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo, criado pela Presidência da República, e a votação feita pela Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. No Decreto Lei nº 579, de 30/07/1938, houve a criação desse órgão que foi denominado Departamento Administrativo do Serviço público (DASP).

Competia a essa instituição a função de organizar, anualmente, sob as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária e enviá-la à Câmara dos Deputados. Cabia-lhe, ainda, fiscalizar, por delegação do Presidente da República, a execução orçamentária.

Ressalta Giacomoni (2012, p.43), “a verdade é que essas duas Câmaras Legislativas (Câmara dos Deputados e o Conselho Federal) nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo”.

Viana (1950, p. 75) faz uma comparação entre os orçamentos: “na Constituição de 1937 sendo do ‘tipo administrativo’ (modalidade entre os do ‘tipo executivo’); e os da constituição de 1891 seriam do ‘tipo legislativo’ e os da constituição de 1934, do ‘tipo misto’ ”.

Na constituição de 1946, o orçamento voltou a ser do tipo misto: ao Poder Executivo caberia a obrigação de elaborar o orçamento, e ao Poder Legislativo a sua aprovação. Foram consagrados princípios básicos como da unidade, universalidade, exclusividade e especialização. Houve mais ênfase na transparência e nas atribuições do Tribunal de Contas, das quais destacam-se:

- a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas;
- c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Na vigência dessa Carta Magna foi criada uma norma que merece destaque: a Lei 4.320/64. Esse regulamento consolidou e padronizou os procedimentos orçamentários para todos os níveis de Governo; estabeleceu as bases à implantação do Orçamento Programa – instrumento legal que contém programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício financeiro, com ênfase às realizações do Governo – (PALLUDO 2017, p. 12); e, também, determinou as normas gerais do Direito Financeiro.

Outro ponto de destaque à Lei 4.320/64 foram as restrições criadas à possibilidade de emendar a proposta orçamentária aos legisladores. Conforme descrito no seu art. 33:

- [...] Não se admitirão emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a:
- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando aprovada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;
 - b) Conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
 - c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
 - d) Conceder dotação superior aos quantitativos fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.”

Por sua vez a Lei 4.595/64 criou o Conselho Monetário Nacional, como órgão formulador de políticas econômicas, e o Banco Central do Brasil, como órgão executor e fiscalizador dessas políticas.

Na Constituição de 1967 manteve-se a competência à iniciativa das leis orçamentárias ao Poder Executivo e retirou do Poder Legislativo às prerrogativas no que se refere à iniciativa de leis ou emendas às despesas, inclusive as emendas ao orçamento. Dessa forma, coube ao Congresso Nacional homologar o projeto orçamentário oriundo do Executivo.

O governo vigente editou o Decreto-lei nº 200/67 que definiu o planejamento como um dos norteadores fundamentais à orientação das atividades da Administração Federal, colocando o Orçamento Programa anual como um dos seus instrumentos básicos. Essa concepção, que incorpora planejamento e orçamento num mesmo sistema, foi reforçada na Constituição Federal de 1988, por tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais, e, também, orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por fim, houve a publicação da Portaria nº 46 de 1972, do ministério do Planejamento, atribuindo à Secretaria de Orçamento e Finanças (atual Secretaria de Orçamento Federal – SOF), o papel de órgão central do processo de elaboração orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi considerada um marco nas inovações ao orçamento público brasileiro, haja vista as relevantes normas contempladas nessa Lei. Completa Giacomoni (2012, p.45), “Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário”.

Nessa Carta Magna houve a criação de uma nova estrutura das peças orçamentárias e a participação do Poder Legislativo passou a ser determinante, ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras.

Segundo descreve Paludo (2017, p.33):

- “a) iniciativa de recuperar o planejamento na Administração Pública brasileira por meio da integração entre planejamento e orçamento, mediante a criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- b) consolidação o do processo de unificação orçamentária. A União reuniu no orçamento anual os orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais;
- c) resgate da competência do Poder Legislativo para tratar de matéria orçamentária. A participação do Legislativo passou a abranger todo o ciclo orçamentário, desde a aprovação do Plano Plurianual (PPA), as orientações para elaboração do orçamento e a definição de prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), até a autorização das despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA).”

Meirelles (2006, p.266) completa:

“a Constituição Federal de 1988 institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual, todos atos normativos que, de forma hierarquizada, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo a longo, médio e curto prazos.”

O Texto Constitucional de 1988 ampliou o poder dos parlamentares na apresentação de emendas outorgando-lhes a alteração da despesa, sob condições, como, por exemplo:

- a) apresentação dessas a Comissão mista de deputados e senadores;
- b) apreciação pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional;
- c) compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes orçamentárias;
- d) devem incluir os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e que não incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, exceto se verificado erro ou omissão.

Na vigência da CF/88, sob um aspecto técnico, destaca-se a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) que instituiu meios de gestão eletrônica do processo orçamentário, criou o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e o Sistema de Informações Gerenciais e

de Planejamento (SIGPLAN). No entanto, a partir de 2009 essas funções foram centralizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Outro ponto relevante, após essa Carta Magna, foi a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000, que introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios; como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros.

A LRF, também, introduziu restrições orçamentárias na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; representando, assim, um instrumento de compromisso dos governantes à sociedade.

Recente inovação dessa Constituição foi a Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou impositiva a execução orçamentária e financeira das programações das emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União, num montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada do exercício anterior; e, também, trouxe regras sobre a aplicação mínima de recursos da União à saúde.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu novo regime fiscal ao Brasil, impôs pelo prazo de vinte exercícios financeiros a partir de 2017, um teto de gastos na elaboração e execução do Orçamento pelo presidente da República, governadores e prefeitos. O regime valerá para os orçamentos fiscal e da seguridade social e para todos os órgãos e Poderes da República.

Em decorrência desse novo regime, foram estabelecidos, para cada exercício financeiro, limites individualizados para as despesas primárias, que são os gastos com a máquina pública e os serviços públicos ofertados à sociedade, deduzidas as despesas financeiras.

Dentro de um mesmo Poder, haverá limites por órgão. Existirão, por exemplo, limites individualizados para tribunais, Conselho Nacional de Justiça, Senado, Câmara, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União. O órgão que desrespeitar seu teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal, criar novas despesas ou conceder incentivos fiscais, no caso do Executivo.

Entre as limitações estão os valores das emendas apresentadas pelos parlamentares das três esferas de poder aos Orçamentos públicos, nas compras e nas contratações de produtos e serviços por qualquer ente público. Os recursos para as emendas parlamentares são alocados no Executivo, em uma dotação específica, e integram o limite de gastos deste poder. No entanto, quando o montante dessa reserva vai para outro órgão que não seja do Executivo, via emenda parlamentar, ele passa a comprimir o limite de gastos do beneficiado.

2.2 Conceitos

O orçamento público representa um dos mais antigos instrumentos de execução de finanças públicas e de planejamento. Sua conceituação apresentou uma significativa evolução nas últimas décadas. Com isso, diversas são as definições que encontramos na doutrina. Nos termos da Carta Magna de 1988, é um instrumento jurídico, governamental, econômico e técnico, traduzido em lei.

Giacomoni (2012) divide a história do orçamento público em duas fases: o orçamento tradicional e orçamento moderno. No orçamento tradicional, a concepção econômica era secundária. As finanças públicas seriam consideradas neutras, assumiriam o equilíbrio financeiro e se afirmariam naturalmente. Consideravam, ainda, que o volume dos gastos públicos não impactariam a economia.

Nessa linha tradicional, Augusto Paludo (2017) define o orçamento público como uma lei que estima a receita e fixa a despesa, em um período de tempo, e não prioriza, no planejamento, os interesses da sociedade e nem a ingerência na economia.

No entanto, no orçamento moderno a definição ganhou um novo contexto: “O orçamento é um documento que expõe a situação do tesouro público no momento e através do qual traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte. Principal função é ser um instrumento da administração” GIACOMINI (2012, p.57-58).

Nesse contexto, Augusto Paludo (2017, p.9) define:

“o orçamento é um programa de governo proposto pelo Executivo `a aprovação do Legislativo. É um plano político de ação governamental para o exercício seguinte. É um espaço de debate e decisão em que os autores envolvidos revelam seu poder, suas preferências, definem as realizações pretendidas e reservam os recursos à execução.”

W F. Willoughby disciplina:

“O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. É – ou deve ser -, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administram os negócios públicos no último exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa.” (apud GIACOMONI, 2012, p. 58)

As definições de orçamento público ultrapassam o aspecto jurídico, contábil e econômico, há também o aspecto político. Nesse último contexto, a sua elaboração reflete a execução dos programas de políticas públicas escolhidas pelo governo vigente, somada aos interesses emendados pelos parlamentares nessas ações.

Seguindo esse pensamento, Gustavo Ingresso declara:

“O Orçamento Público não pode ser reduzido as modestas proporções de um plano contábil ou de simples ato administrativo. Em vez disso, ele é o maior trabalho da função legislativa para os fins do ordenamento jurídico e da atividade funcional do Estado.” (Apud, DEODATO, 1967, p. 316)

Completa Affonso Almiro (1957, p.113-114),

“[...]Caracteriza-se, assim, o orçamento como um plano governamental, como um programa de administração que se renova, que se atualiza, cada ano, e que envolve interesses de todos os contribuintes, de todas as classes, de todos os setores de produção, de toda a nação, enfim, sendo por isso mesmo, um ato político por excelência.”

Concluindo, a visão clássica via o orçamento público como um instrumento disciplinador das finanças públicas, conforme diz Giacomoni (2012, p.45) “[...] o orçamento público serviu como instrumento de controle, tanto do legislativo sobre o Executivo, como desse sobre suas próprias unidades integrantes”. Complementa Antony

(1970, p.21) “[...] a elaboração do orçamento ocorre como parte do processo de controle administrativo”.

Por sua vez, a modernização do orçamento público favoreceu ao fortalecimento da separação dos poderes e a um regime político democrático. Dessa forma, o orçamento passou a ser um instrumento de planejamento para o bem-estar social, que deseja reduzir as despesas e diminuir as desigualdades regionais com a participação do Executivo e da população representada pelo Legislativo. Com destaque, a recente impositividade na execução das emendas parlamentares individuais.

2.3 Orçamento autorizativo

O Orçamento autorizativo permite ao administrador público, durante a sua gestão, realizar escolhas discricionárias entre gastar ou não gastar, podendo não executar parcela das suas despesas, através de denominado contingenciamento orçamentário.

Antes de discorrer sobre esse assunto, cabe uma distinção entre a elaboração e a execução do orçamento. Na elaboração da peça orçamentária se fazem as escolhas da destinação dos recursos públicos, sob os comandos constitucionais, legais, e por deliberações políticas (discricionárias). Na execução do orçamento, considerar-se-á autorizativa ou impositiva de acordo com o poder de discricionariedade do gestor. Não se pode, então, confundir a flexibilidade ou a rigidez na elaboração do orçamento com a liberdade ou a impositividade na sua execução.

Numa versão clássica sobre o assunto no Brasil, o orçamento público era visto, pela maioria dos autores, como exclusivamente autorizativo. Ou seja, o orçamento apenas autorizaria a atividade financeira, não impondo ou vinculando a seus termos a atuação do Estado, que manteria sua autonomia política em matéria financeira. Podendo para tanto, não realizar algumas das despesas previstas na lei orçamentária, contingenciando-as, sob a justificativa da necessidade de se dotar o Poder Executivo de flexibilidade na execução orçamentária.

Mendonça (2010, p.233-234) declara “o orçamento no Brasil é autorizativo, do que decorre a conclusão de que as previsões de gastos não são obrigatórias apenas por

terem sido nele previstas; [...] o orçamento autorizativo, no Brasil, significa o poder de não gastar”.

Nessa visão, Kiyoshi Harada (2016, p.96-97) completa:

“o orçamento anual regulado na Constituição é meramente autorizativo. É verdade que a sua execução é regida pelo princípio da legalidade. Nada pode ser gasto sem prévia fixação da despesa correspondente na LOA. Porém, é importante deixar claro que execução de despesa previamente autorizada pelo Legislativo não significa obrigatoriedade de o Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas dotações.”

Mediante o exposto, há de se considerar que essa discricionariedade do orçamento autorizativo, ao Poder Executivo, pode dar margem ao desvio de finalidade das emendas parlamentares. Afinal, essas emendas podem perder a natureza de política pública para ser utilizada como um instrumento de jogo político entre o Executivo e o Legislativo.

Nessa linha, Mendonça (2010, p.392) define:

“A tese de que o orçamento é meramente autorizativo – que não decorre expressamente de nenhum normativo – faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricionariedade. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas. [...] Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O Executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido.”

Kiyoshi Harada (2016, p.97) critica:

“o orçamento autorizativo permite burlar o princípio da legalidade das despesas, o qual representa a exteriorização da vontade popular no direcionamento das despesas públicas, por meio de representantes legitimamente eleitos. [...] esse orçamento tende à elaboração de uma lei orçamentária que não espelha as reais necessidades do Poder Público, sempre contando com as futuras realocações de recursos ao sabor dos acontecimentos do dia a dia, não raras vezes, ao sabor de interesses políticos supervenientes.”

2.4 Orçamento impositivo

Considera Piscitelli (2007, p.4), o orçamento impositivo “mais um produto das características e das práticas sociopolíticas brasileiras do que propriamente de uma ordem legal ou mesmo de um corpo de doutrina que lhe dê respaldo e consistência.”

Por sua vez, Kiyoshi Harada (2016, p.97) estabelece que

“O orçamento impositivo obriga o Executivo a esgotar as verbas das dotações orçamentárias como aprovadas originariamente, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. Confere maior seriedade na elaboração e execução do orçamento, bem como permite melhor desempenho dos órgãos destinados a fiscalizar e controlar a execução orçamentária”.

Segundo explica LIMA (2003, p.5):

“há que se ressaltar que a maior parte do orçamento público já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a estados e municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública. Mesmo a ampla maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, já que não há como se deixar de pagar as contas de água, de luz, de serviços de limpeza, entre outras, inerentes ao funcionamento da máquina pública. Resta, portanto, parte do custeio, principalmente o referente a novos programas ou expansão dos existentes e o investimento público, em que há uma discricionariedade relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, tornando muito difícil interrompê-los.”

Sob esse aspecto, o referido autor observa algumas definições para um orçamento impositivo:

“Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não. O modelo extremo é improvável, pois segundo esse modelo, quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja mais feito. A versão intermediária, seguida pelos Estados Unidos desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável e permite alguma flexibilidade orçamentária. [...] Um caso ainda menos rígido é a situação que autorizaria o Executivo a não realizar determinadas despesas sempre que fatos supervenientes ocorressem. Caberia ao executor apenas explicar ao Congresso a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento. O modelo poderia permitir que o Congresso pudesse impor algum tipo de sanção ao Poder Executivo desde que não se convencesse da real necessidade de anular a despesa prevista.” (LIMA, 2003, p.6)

Conclui-se então que o orçamento público brasileiro se caracteriza híbrido: parte impositivo e parte autorizativo. Essa duplicidade se explica em razão da parcela cada vez

maior de despesas obrigatórias não contingenciáveis previstas nas Leis e na Constituição Federal. Mas, há de se observar, que mesmo com a imposição, ao Poder Executivo, da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, esses recursos estão sujeitos à discricionariedade desse poder.

2.5 Elaboração do orçamento

O processo de elaboração do orçamento público no Brasil tem a competência de ser iniciado pelo Poder Executivo e obedece ao rito estabelecido no art. 165, da Constituição Federal de 1988 que prevê a elaboração do Plano Plurianual (PPA); da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cabe ao Poder Executivo à iniciativa sobre os projetos do PPA, da LDO e da LOA. Se necessário, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações nesses projetos, enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração é proposta (CF, arts. 165, I a II, e 166, § 5º).

Ao Poder Legislativo compete à deliberação sobre os projetos de lei e, com base em parecer da comissão mista permanente de Deputados e Senadores da República, a aprovação de emendas relacionadas com a correção de erros, ou omissões, dos dispositivos do projeto de lei orçamentária que sejam compatíveis com o PPA e a LDO. E, ainda, indiquem os recursos necessários para tanto (CF, art. 166, caput e § 1º, I, §§ 2º e 3º).

2.5.1 Plano plurianual (PPA)

O PPA é um instrumento regional elaborado pelo Poder Executivo que expressam as diretrizes, os objetivos, e as metas da administração pública federal para longo prazo; ou seja, é o planejamento estratégico das políticas públicas priorizadas pelo governo para esse período. É por meio de seu acompanhamento e de sua avaliação que se torna possível a verificação da efetividade na execução dos programas, na revisão dos objetivos e nas metas pretendidas.

Para Andrade (2007) é a normatização dos ideais políticos defendidos pelo Executivo durante o período eleitoral, levado em consideração o interesse da sociedade. Devem ser dispostos num programa de trabalho, desenvolvido para um período de quatro anos, e elaborado no primeiro mandato governamental. A execução começa a partir do segundo ano desse mandato e termina no primeiro ano do mandato governamental subsequente.

De acordo com a Constituição Federal, a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública Federal para as despesas de capital e, outras delas decorrentes, para os programas de duração continuada.

O projeto de lei do Plano Plurianual poderá receber emendas dos parlamentares, as quais serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), e estarão sujeitas a receber pareceres que serão votados nessa comissão. Posteriormente, o projeto de lei será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum.

Segundo Gandra e Bastos (2001, p.207),

[...] o plano plurianual estabelece as regras fundamentais de todo o projeto econômico-financeiro do governo, as diretrizes orçamentárias indicam – para o mesmo período – as regras que norteiam a preparação dos orçamentos, e estes, a projeção anual de gastos e despesas públicas, neles incluídos o crédito público, segue uma concepção moderna do papel do Estado em sua inserção na vida societária.”

Por fim, evidencia-se o fortalecimento da atuação do Congresso Nacional com a ampliação de poder concedida às suas prerrogativas nas inserções dos instrumentos normativos de planejamento orçamentários integrados. Como por exemplo, as emendas parlamentares adicionadas ao projeto de lei orçamentária anual.

2.5.2 Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um planejamento, constituído anualmente, que tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais e adequar os objetivos, metas e prioridades da administração pública, estabelecidos anteriormente no PPA, para o exercício financeiro seguinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 4º, acrescentou à LDO funções relevantes. Dentre essas, destacam-se as seguintes:

- a) estipular critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas ao exercício;
- b) quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- c) disciplinar as transferências de recursos às entidades públicas e privadas;
- d) estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- e) elaborar dois anexos que deverão acompanhar a LDO: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

A LDO, tem ainda, como finalidade, a definição das prioridades à aplicação dos recursos públicos. Isso advindo, também, da Lei de Responsabilidade Fiscal que considerou àquela lei um elemento de planejamento à realização de receitas e o controle de despesas públicas com o propósito de atingir e manter o equilíbrio fiscal.

Giacomoni (2012) disciplina que a LDO, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA), vem, a cada edição, sendo aplicada como difusora de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento.

O mencionado autor, (2012, p. 229), considera a lei de diretrizes orçamentárias uma modernidade no sistema orçamentário brasileiro, “representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas”.

Segundo Ricardo Torres (2010, p. 174), a lei de diretrizes orçamentárias “é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior

elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público”.

Na LDO de 2014 houve adequação à nova redação da Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo (PEC 353/13), que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, de forma equitativa, tornando-as, assim, de caráter impositivo. Esse movimento inicial viria a ser institucionalizado em março de 2015, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de mesmo teor.

2.5.3 Lei orçamentária anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual, é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, ou seja, nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada, ou por lei de créditos adicionais. É a norma que propicia a realização dos programas e das políticas públicas com intuito de promover o bem-estar da nação.

A LOA é um instrumento de planejamento que operacionaliza, no curto prazo, os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de lei orçamentária anual dispõe, consoante à LDO, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária é uma lei formal que disciplina todas as ações do Governo Federal e as autorizações que irão embasar a execução das despesas do respectivo exercício financeiro.

É a norma que tem toda a previsão das receitas públicas e a fixação das despesas públicas, para os três Poderes, seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta (inclusive as fundações públicas). Contém, também, todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão.

“a peça da democracia financeira é a lei orçamentária anual, a verdadeira costura que, demonstrando a necessária conexão entre a receita e despesa, determina à Administração a realização das Políticas públicas aprovadas pelo Legislativo a partir de proposta partilhada como o Executivo.”

Carvalho (2010, p.46) acrescenta:

“é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização para o período de um ano e o Poder Legislativo lhe autoriza, através da lei, a execução das despesas destinadas ao funcionamento da máquina administrativa”.

Nessa vertente, Gama Júnior (2009) elucida que a LOA deve atender à programação das ações que serão realizadas, para executar as diretrizes, os objetivos e as metas do Plano Plurianual, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Art. 165, § 5º da Constituição Federal, dispõe que a LOA deverá abranger os seguintes orçamentos:

“I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
 II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
 III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

Afirma ainda, a Constituição, que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º do art. 165 da CF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou que o projeto da LOA deverá:

- a) conter um anexo demonstrando a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais;
- b) ser acompanhado do demonstrativo referido no § 5º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e

- c) conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante (definido com base na receita corrente líquida) serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Cumprido destacar que a Constituição Federal nos arts. 166, §§ 3º e 4º, fez restrições para as emendas parlamentares junto à LOA, conforme descrito a seguir:

“[...]”

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.”

Por fim, cabe salientar que a Lei Orçamentária Anual é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e deve estar compatível com a Constituição Federal, com a LRF, com a Lei nº 4.320/64, com o PPA e com a LDO.

2.6 Execução do orçamento

Para se falar em execução financeira e orçamentária, cabe antes uma diferenciação entre ambas. Como define o Tesouro Nacional¹, a execução financeira “representa o fluxo de recursos financeiros (dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária) necessários à realização efetiva dos gastos dos recursos públicos para a realização dos programas de trabalho definidos”. Por sua vez, a execução orçamentária sendo “a utilização dos créditos (dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização) consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual – LOA”.

¹ Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-financiera1>>. Acesso em: 02.07.17

A execução orçamentária e financeira, por estarem atreladas, ocorrem no mesmo momento. Assim, em que pese haver orçamento, e caso não exista o financeiro, a despesa não deverá ocorrer. Da mesma forma, caso não tenha disponibilidade orçamentária mas apenas o financeiro, não se poderá também gastar.

O marco da execução orçamentária, propriamente dito, ocorre após a publicação da LOA, quando, então, observam-se as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União para o respectivo exercício. Tais dados serão fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e inseridos no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação.

Por conseguinte, aprovada e publicada a LOA, os créditos são descentralizados aos órgãos e Unidades Orçamentárias (UOs) que poderão dar início à execução orçamentária de suas ações.

A Lei nº 4320/64, nos arts. 58 a 70, estabelece o exercício financeiro no Brasil como sendo o período compreendido entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano. Determina, ainda, que a execução do orçamento ocorre quando as despesas públicas fixadas são realizadas sob três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

2.6.1 Empenho

O empenho corresponde ao primeiro estágio da despesa e consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Definido na Lei nº 4.320/64, art. 58, como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Além desse conceito, o empenho tem a destinação de ser um instrumento para a administração pública acompanhar e controlar a execução dos seus orçamentos. Tem como responsável pela sua assinatura o ordenador da despesa e o gestor financeiro.

Há de se frisar que Empenho da Despesa (explicado acima) é diferente da Nota de Empenho. A Nota de Empenho corresponde a um documento emitido e impresso no SIAFI, o qual somente pode ocorrer após o empenho da despesa; e, segundo a Lei nº

4.320/64, art.60, § 1º, apenas em casos especiais previstos nessa legislação específica será dispensada a emissão da Nota de Empenho.

Por fim, não há a realização de despesa sem o prévio empenho. O empenho precede a realização da despesa e não pode ultrapassar o limite de crédito disponível.

2.6.2 Liquidação

A liquidação corresponde ao segundo estágio e de acordo com a Lei nº 4320/64, art. 63, “é a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes no empenho. É no momento da liquidação que se verifica o cumprimento do implemento de condição, conforme o empenho, e surge ao Estado a obrigação de pagamento.

Nesse estágio, ocorre a entrega dos materiais ou serviços contratados, de acordo com as quantidades, a qualidade e o prazo previamente definidos na Nota de Empenho ou no contrato. O fornecedor formaliza a entrega mediante a emissão de um documento fiscal, que habitualmente é a nota fiscal. A liquidação, ainda, torna líquido e certo o direito do credor de receber o valor correspondente ao material entregue ou ao serviço prestado.

2.6.3 Pagamento

O último estágio da despesa é o pagamento. Segundo a Lei nº 4.320/64, consiste no efetivo desembolso financeiro público, procedido do empenho e da liquidação. Segundo o art. 65 dessa lei, “o pagamento será efetuado por Tesouraria ou Pagadoria, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento”. Esse procedimento ocorre mediante registro no SIAFI do documento Ordem Bancária (somente emitida após a ordem de pagamento), que deve ter como favorecido o credor do empenho.

Sobre a execução do orçamento público, Piscitelli (2006, p. 6) acrescenta:

“Mais, assim, que uma prerrogativa do Parlamento aprovar e controlar a execução do orçamento com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas

para cada exercício, é sua obrigação verificar e avaliar a utilização dos recursos públicos na consecução dos programas governamentais.”

Para Santos; Machado; Rocha (1995, p.31):

“[...]o controle do Executivo sobre a execução orçamentária implica em aparente ganho de eficácia no que se refere à compressão dos gastos públicos, por outro, tem como consequência a perda de transparência das ações governamentais, dificultando sua avaliação.”

Antes do orçamento impositivo sobre as emendas parlamentares individuais, observava-se certo domínio do Poder Executivo ao longo desses estágios: empenho, liquidação e pagamento. Pois, habitualmente, eram consideradas como condição para aprovação de projetos de interesse do Executivo em votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. E, também, se verificavam diferenças dos recursos liberados, para empenhos e pagamentos, aos partidos aliados do governo, em contrapartida aos valores dos partidos de oposição.

Subscrevem sobre esse processo Figueiredo e Limongi (2005, p.739)

“O Executivo precisa de votos dos parlamentares, mas não disporia dos meios para obtê-los. (...) como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda. A liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter apoio dos parlamentares.”

Este foi um ponto fundamental para que o Legislativo buscasse uma alternativa para findar ou minimizar essa discricionariedade do Executivo sobre as emendas parlamentares. Com efeito, a aprovação da EC nº 86/15, que estabelece a impositividade dessas emendas, foi uma alternativa de fortalecer o Legislativo e enfraquecer tais procedimentos.

Agrega Piscitelli (2007, p. 1), “a barganha política em torno da execução do orçamento e a sucessão de escândalos que envolvem a execução orçamentária trouxeram à tona a discussão o processo orçamentário, com ênfase para o orçamento impositivo”.

2.7 Emendas parlamentares individuais

As emendas parlamentares individuais são prerrogativas Constitucionais concedidas ao Legislativo e consideradas instrumentos que o Congresso Nacional possui para participar do Orçamento Geral da União (OGU) anual.

Previstas na Carta Magna, art. 166, § 3º, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual classificam-se em individuais e coletivas, as quais são apresentadas por Bancadas estaduais e Comissões de ambas as Casas, e aquelas pelos deputados e senadores – inseridas como escopo neste estudo.

O órgão do Legislativo que irá apreciar, num primeiro momento, as leis orçamentárias é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sendo essa responsável por todo o processo da matéria orçamentária: apreciação dos projetos; recebimentos das emendas; elaboração do texto final e parecer sobre os programas.

Por meio das emendas parlamentares, os Senadores da República e Deputados Federais podem modificar, acrescentar ou suprimir itens do projeto de lei orçamentário encaminhado pelo Poder Executivo na alocação dos recursos públicos para o ano subsequente. Os parlamentares, também, as utilizam para atender as demandas solicitadas pelas comunidades, pelos cidadãos do seu estado; por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos ou por órgãos e Governos Federais, Estaduais e Municipais.

De acordo com a Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, no período entre 01 de outubro a 20 de outubro de cada ano. As emendas poderão ser “genéricas” ou “carimbadas”. As “genéricas” o parlamentar somente define os municípios que irá atender quando for solicitado pelo Executivo. As chamadas de “carimbadas”, o autor identifica, no subtítulo da emenda, na hora da inclusão da emenda no PLOA, o (a) beneficiado (a).

Essa Resolução, no seu art. 37, dispõe que há três tipos de emendas aos projetos de lei orçamentária anual no que se refere à despesa: Emenda de Apropriação; Remanejamento e Cancelamento. A referida norma, arts. 38 a 40, define como:

- a) Emenda de Apropriação: propõe acréscimo ou inclusão de dotação;
- b) Emenda de Remanejamento: propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência;
- c) Emenda de Cancelamento: propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Por fim, Rennó Junior e Pereira Filho (2013, p.20) define:

“[...] emendas são mecanismos legítimos e legais de cumprimento das tarefas representativas de parlamentares e os eleitores os cobram por isso. Além disso, são elementos importantes que facilitam a aprovação de 21 proposições da maioria, gerando governabilidade. Nessa visão, emendas cumprem um papel relevante em lubrificar as relações executivo/legislativo e são chave para pensar as relações de responsabilização democráticas (accountability) entre eleitores e eleitos.”

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa se caracteriza, no que tange aos fins, como pesquisa descritiva, uma vez que envolve estudos sobre a gestão pública no tocante ao processo de elaboração, execução e aprovação de um projeto orçamentário ao longo do tempo. Também compreende teor explicativo, por demonstrar como os procedimentos para a realização da gestão orçamentária das emendas impositivas parlamentares individuais preservam parte da discricionariedade do Poder Executivo.

No que se refere aos meios, este trabalho é bibliográfico e documental, pois utiliza conceitos, informações de autores para compor o trabalho, isto é, livros, artigos e revistas de materiais já elaborados e tornados públicos. É documental por ser embasada em documentos constitucionais e legais, artigos periódicos e *sites* na internet.

No referido trabalho, também, constam informações apresentadas decorrentes da experiência da autora no acompanhamento da gestão e execução das emendas parlamentares individuais, ou seja, como observadora participante.

Leciona Chizzotti,

‘A observação participante visa a uma descrição fina dos componentes de uma situação, experienciado e compreendendo a dinâmica dos atos e eventos e a recolher as informações a partir da compreensão e sentido que os autores atribuem aos seus atos.’ (Apud, QUEIROZ, et al., 2007, p.280)

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DA DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO NAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS

O presente capítulo procura evidenciar a subjetividade do Poder Executivo na gestão dos procedimentos e na execução emendas parlamentares individuais, mesmo após a impositividade prevista na Emenda Constitucional nº 86/2015.

4.1 Emenda Constitucional nº 86/2015

Antes de observar as características dessa emenda, há de fazer um breve histórico. A primeira proposta de emenda constitucional que considerou o assunto orçamento impositivo foi a de nº 22/2000, apresentada pelo Senador Antônio Carlos Magalhães. Outras mais apareceram e foram a ela apensadas. Foi remetida à Câmara dos Deputados como PEC nº 353/2013. Não houve o entendimento entre os parlamentares durante sua tramitação no exercício de 2013, ocasionado a impossibilidade de sua vigência a partir de 2014. Alternativa encontrada foi inserir dispositivos na LDO/2014 (art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013) para efetivar a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais na LOA 2014, conforme descrito no referido art. 52:

“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.”

A Emenda Constitucional (EC) nº 86 foi promulgada em 17 de março de 2015 e destacam-se do seu texto as seguintes normas:

“Art. 165 [...].

II - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.”

“Art. 166 [...].

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. [...]"

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. [...]"

A referida emenda prevê ao Poder Executivo a obrigatoriedade (exceto no caso de ocorrer impedimentos técnicos, quando o favorecido não cumpre as exigências solicitadas no prazo determinado) da execução das emendas parlamentares individuais até o limite 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior.

Metade desse valor, obrigatoriamente, será destinada à área da saúde. Com isso, a União deverá empenhar, executar e pagar as despesas, dentro do mesmo exercício financeiro. Caso contrário, se o pagamento não for realizado até o dia 31 de dezembro, os valores serão inscritos em Restos a Pagar no limite de 0,6% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior. Cabe ressaltar, também, que a destinação total desses recursos à saúde será de 15% da receita corrente líquida, alcançados, gradativamente, até o ano de 2018.

Antes da EC nº 86/2015 eram expressivos os valores das emendas parlamentares individuais, mas estas não eram executadas integralmente gerando grande frustração aos possíveis beneficiários, à sociedade e aos Congressistas. Atualmente, com o percentual de até 1,2% da previsão da RCL, têm-se um valor mais real e próximo da sua execução.

Estudo técnico Conjunto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observa que:

“A eleição apenas das emendas individuais como objeto do orçamento impositivo, [...], pode ser explicada pela reconhecida importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demais locais: proximidade do parlamentar com o eleitor permite-lhe uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais.” (COFF; CONORF, 2013, p.5).

Para Giacomoni (2012, p. 42)

“Na concepção proposta [o orçamento impositivo], as leis orçamentárias podem conferir estabilidade e efetividade ao planejamento e às políticas públicas sem impedir a maleabilidade necessária à gestão administrativa. Sem dúvida, as conclusões alcançadas conferem maior complexidade ao tratamento da matéria, mas têm o benefício de prestigiar as decisões políticas inseridas nas leis orçamentárias e promover condições para sua concretização.”

Isso posto, cabe ressaltar que os recursos advindos das emendas parlamentares contribuem para financiar construções, comprar equipamentos, custear serviços, promover cursos etc, o que, por sua vez, contribui para o fomento do desenvolvimento da região favorecida, gerando empregos, diminuindo as desigualdades regionais, oferecendo mais atendimentos e melhorias à população beneficiada.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 86/2015 também recebeu críticas quanto à sua abrangência no Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015 das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por limitar-se apenas a impositividade das emendas individuais, podendo assim infringir princípios constitucionais e conceder privilégios no que concerne às demais programações.

Contribui a esse pensamento, Greggianin e Silva (2015, pp. 10 e 33):

“[...] trata-se de renúncia de prerrogativa política, uma vez que impede a ação individual do parlamentar de propor alterações estruturantes e de maior repercussão financeira na peça orçamentária, as quais serão previamente inadmitidas, independentemente de seu mérito. [...]”

“[...] De fato, ao aprovar a lei orçamentária, O congresso Nacional não está validando apenas as emendas individuais. Todas as programações orçamentárias, sejam oriundas da proposta orçamentária enviada pelo Executivo, sejam de emendas (individuais, coletivas ou de relatoria), passam a deter o mesmo status jurídico, uma expressão da vontade geral. [...]”

Nessa linha, ainda, acrescentam os referidos autores:

“[...] em vez de valorizar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode estar consagrando o poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias que, juntamente com as emendas, são igualmente aprovadas no Legislativo.

[...] O regime do orçamento impositivo, ao estabelecer o dever de execução da lei orçamentária e o de justificar eventuais impedimentos, nada mais faz do que enunciar conduta que, a priori, poderia ser deduzida do próprio sistema legal. Ao fazê-lo apenas para as programações decorrentes de emendas individuais, criou-se, na Constituição, um constrangimento para a aplicação do conceito do orçamento mandatário ao conjunto das políticas públicas, inclusive aquelas veiculadas por emendas coletivas.

O orçamento público deveria refletir um conjunto de programações que expressem o conteúdo do plano e das prioridades da LDO. Sendo assim, uma vez aprovados, deveriam ser totalmente executados. O dever de execução de programações não impedidas deveria ser enunciado para todas as despesas discricionárias, notadamente quando voltadas a implementação das políticas públicas prioritárias.” (GREGGIANIN; SILVA, 2015, pp. 06 e 29)

Outro aspecto do orçamento impositivo foi proporcionar ao legislativo, frente ao executivo, certa independência na gestão e na execução das emendas parlamentares individuais e, ainda, uma democracia igualitária partidária. Agora, as emendas parlamentares são empenhadas, desde que aptas, independentemente do partido político do parlamentar responsável e de seus votos em projetos de interesse do Executivo.

No entanto, constata-se, ainda, uma considerável discricionariedade do Poder Executivo nesse assunto, pois é sua a prerrogativa de regular os valores, prazos e procedimentos na gestão e execução dessas emendas. Sem deixar de mencionar o contingenciamento, que ocorre em cada exercício.

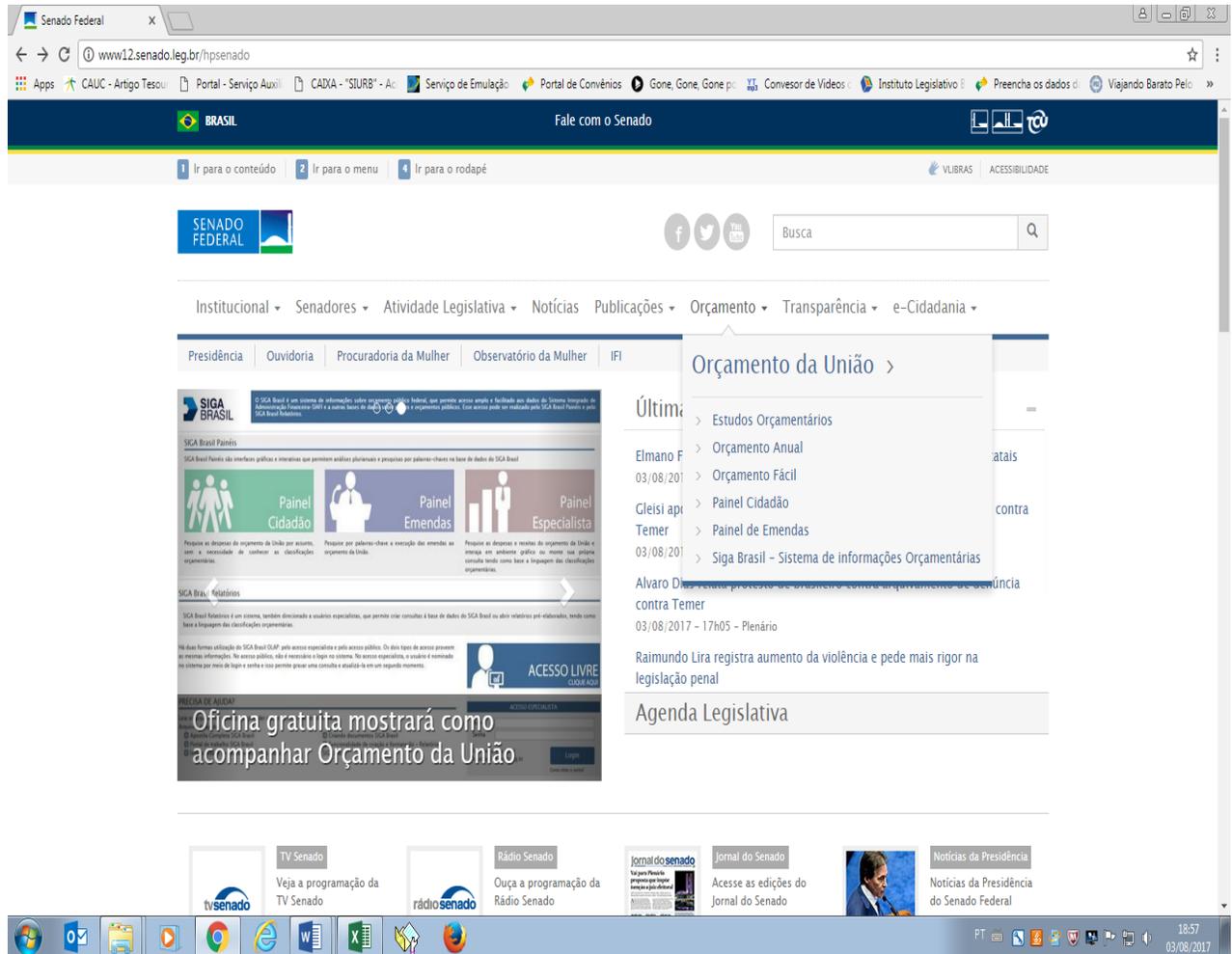
Outro ponto favorável a ser considerado, após a EC nº 86/2015, foi a notoriedade nacional que o assunto orçamento alcançou. Esteve, consecutivamente, presente nas publicações e nos noticiários de conceituados jornais e revistas do País. Também foi, até hoje é, fonte para muitas discussões sobre o orçamento público brasileiro. Essa ampla publicidade proporcionou, também, que o referido tema fosse mais debatido, esclarecido e, até, entendido pela sociedade. Isso, por sua vez impactou e incentivou, positivamente, à sua transparência.

Como exemplo, temos uma recente ferramenta disponível para acesso ao orçamento público brasileiro, inclusive com as emendas parlamentares individuais, no *site* do Senado Federal. A consulta pode ser efetivada pelos seguintes painéis: aos

cidadãos, as emendas parlamentares e aos especialistas no assunto. As informações estão organizadas a partir da base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Como ilustração, seguem cópias do *site* mencionado anteriormente.

Figura 1 – “Portal de acesso a consulta de orçamento”



Fonte: Senado Federal²

Figura 2 – “Painel Execução de emendas impositivas”

² Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 01.08.17

SIGA Brasil - Painel Cidadao

www9.senado.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14

BRASIL Fale com o Senado

SIGA Brasil | Painel Execução de emendas impositivas

Pesquise um tema...

Principal Gráficos Customizados Indicadores SIGABRASIL Emendas

Este portal não inclui emendas individuais de 2014 e de bancadas impositivas de 2016, bem como os respectivos pagamentos em anos posteriores.

Filtros Aplicados

Indexador Valor Nominal

Ano 2017

Ano da apresentação da Emenda: 2015 2016 2017

Ano da execução da emenda: 2015 2016 2017

Mês da execução da emenda: JANEIRO FEVEREIRO MARÇO ABRIL MAIO JUNHO JULHO AGOSTO SETEMBRO OUTUBRO NOVEMBRO DEZEMBRO

Dados atualizados até: 31/07/2017 (Valor Nominal)

Quadro resumo da execução de emendas individuais

Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	872	15.008	15.165.020.671	4.368.523.854	70.701.224	1.884.879.737
BANCADA ESTADUAL	27	54	6.066.363.319	224.400.103	51.948.455	0
DEPUTADO FEDERAL	737	13.076	7.857.775.613	3.585.198.366	16.826.548	1.576.985.247
SENADOR	118	1.877	1.240.881.739	558.925.383	1.926.221	277.894.490

PLOA Créditos Adicionais PLOA + Créditos INDEXADOR *

19:01 03/08/2017

Fonte: Senado Federal³

³ Disponível em:

<<http://www9.senado.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>>. Acesso em: 01.08.17

4.2 Gestão das emendas parlamentares impositivas individuais

A gestão da execução das emendas parlamentares impositivas individuais tem sido caracterizada pela falta de padronização e normatização no seu processo orçamentário, haja vista os consecutivos problemas ocorridos nos sistemas institucionais, nas divergências das informações dos proponentes, nas sucessivas emissões de portarias etc. Isso, por sua vez, pode gerar certa desordem, encarecimento e lentidão no processo orçamentário.

Esses acontecimentos, também, geram um desnecessário desgaste para os gestores que acompanham as emendas parlamentares, para os beneficiários e para os parlamentares, os quais se veem regularmente sendo requisitados a efetivar alterações que, muitas vezes, com um planejamento efetivo pelo Poder Executivo, poderiam ser evitadas.

Outro ponto a ser abordado, neste capítulo, é a falta de transparência na execução dos pagamentos dessas emendas, pois a liberação desse limite financeiro ainda está vinculada a discricionariedade do Poder Executivo.

4.2.1 Mapeamento dos procedimentos na gestão das emendas parlamentares impositivas individuais

Mediante o exposto, neste item far-se-á uma abordagem dos atuais procedimentos utilizados pelo Poder Executivo na questão da gestão orçamentária das emendas parlamentares impositivas individuais. Para tanto, os fundamentos foram baseados, principalmente, na condição da autora como participante observadora desse processo orçamentário em gabinete parlamentar.

O marco inicial do rito na gestão das emendas parlamentares individuais começa após a publicação da RCL arrecadada e, por conseguinte, na definição do valor real a ser indicado às respectivas emendas. No entanto, devido ao contingenciamento, habitualmente praticado, esse limite financeiro tem um decréscimo. Por exemplo, conforme a LOA, para o exercício de 2017, cada parlamentar tinha como previsão o valor

de R\$ 15.319.536,00, mas efetivou-se R\$ 10.722.953. Sendo o montante de, aproximadamente, R\$ 3.619.058,60 contingenciado.

Ressalta-se que não há documento oficial publicado com os valores assim calculados. Para obtê-los, é necessária consulta aos relatórios bimestrais da LOA, ao relatório resumido da execução orçamentária e ao SIOF (Sistema Integrado de Planejamento de Orçamento).

Como não existe uma regulamentação para nortear esse procedimento e deixá-lo mais transparente, fica a critério subjetivo dos governantes determinar quando será publicada a portaria que dará início ao prazo de abertura do SIOF para que os parlamentares insiram, ou ratifiquem, os beneficiários das emendas. O mesmo vale para os prazos que deverão ser observados na interação entre os órgãos públicos e os favorecidos. Cabe salientar que todo esse processo, conforme disciplina a Constituição Federal, deverá ocorrer no prazo máximo de 120 dias, para que sejam especificadas as propostas aptas ao empenho e as que ficaram em impedimento técnico.

Exatamente nesse período acontecem diversas situações que podem inviabilizar que o proponente atenda as solicitações no prazo estabelecido, como por exemplo, a inoperância de sistema, banco de dados com divergências de informações e falta de pessoal técnico para analisar as propostas apresentadas. Isso pode ocasionar, também, a necessidade de mais uma publicação de portaria.

Observa-se, ainda, que não há uma padronização na sistemática utilizada pelos órgãos para gerir esse processo orçamentário. A título de ilustração, no ministério da agricultura, o técnico responsável, responde ao proponente toda vez que recebe uma proposta que apresenta pendências para aprovação (desde que o prazo esteja vigente); Por sua vez, no ministério da Saúde, regularmente, o técnico responde a proposta apenas uma vez no prazo vigente. Ou seja, há divergência nesses procedimentos dentro dos ministérios. Finalizado esse primeiro período orçamentário, tem-se o empenho das emendas que tiveram suas propostas aprovadas.

Após o prazo de 120 dias da publicação da LOA, conforme norma constitucional, inicia-se uma nova fase, com novos prazos para as propostas que apresentaram impedimentos técnicos ou para novas inclusões de beneficiários. Nesses casos, o

empenho das despesas, caso a proposta seja aprovada, poderá ocorrer até 31.12 de cada ano.

As emendas individuais que não estiverem com as suas propostas aprovadas, no prazo final estabelecido, perderão a prerrogativa de sua impositividade, tornando-se uma emenda parlamentar sob a total discricionariedade do Poder Executivo. Conforme estipulado no Boletim de Emendas Parlamentares do ano de 2015 produzido pela Câmara dos Deputados:

“O montante de execução obrigatória pode ser reduzido em virtude de contingenciamentos e impedimentos de ordem técnica. O contingenciamento incide sobre despesas discricionárias e decorre da necessidade de cumprir a meta de resultado primário. O impedimento de ordem técnica deriva de situações fáticas que impeçam a execução da dotação”.

Para evidenciar a desordem que pode ocorrer na gestão dos procedimentos da execução das emendas individuais, por autonomia do Poder Executivo, segue recente caso que evidencia divergência de valores entre o SILOR (sistema do Congresso para inserção das informações sobre alteração de emendas) e o SIOP (sistema do governo com informações acerca do orçamento).

Determinado parlamentar efetivou no SILOR, em maio/2017, alterações de valores e inclusão de um novo beneficiário (proponente), o município de Uruaçu, que recebeu 3 indicações no valor de R\$ 63.000,00 cada, resultando num montante de R\$ 189.000,00. Esse valor deveria estar presente no SIOP quando fosse reaberto o prazo referente ao atendimento às novas inserções.

A Portaria Interministerial nº 152, de 31 de maio de 2017, determinava aos novos proponentes o prazo inicial de 15 de julho de 2017 para enviar suas propostas, plano de trabalho ou demais documentos necessários. No entanto, o Ministério do Planejamento e Gestão publicou a Portaria Interministerial, nº 222 de 13 de julho de 2017, com as seguintes alterações:

“[...] Art. 2º

“III - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão realizar a divulgação dos programas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), identificando o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e o respectivo valor, conforme informações recebidas do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal - SPOF até 28 de julho de 2017;

IV - os proponentes deverão enviar suas propostas e planos de trabalho no SICONV até 18 de agosto de 2017, bem como os demais documentos necessários à celebração do instrumento, caso ainda não os tenham enviados.”

Segundo essa última portaria, o município de Uruaçu poderia incluir a sua proposta, no devido sistema, a partir do dia 29 de julho de 2017. No entanto, em 03 agosto de 2017 ainda constava divergência de valores nos sistemas. Ou seja, no SILOR o valor era de R\$ 189.000,00 e no SIOP o valor era de R\$ 126.000,00. Cabe ressaltar, ainda, que tal situação foi identificada apenas pelo responsável por acompanhar a gestão de emenda no gabinete parlamentar.

Diante disto, comunicou-se o ocorrido à Secretaria de Governo que encaminhou a demanda ao Ministério do Planejamento para verificar a possível divergência, a qual somente foi resolvida em 08.08.17.

Desse modo, fica evidenciada falha técnica, do Poder Executivo, na gestão da emenda mencionada. Cabe ressaltar que esse acontecimento ocasionou uma redução no prazo do processo orçamentário da cidade de Uruaçu. Em outras palavras, mesmo após iniciado o prazo de cadastro, enquanto não foi disponibilizada a correta informação no SIOP, este município não pode inserir sua proposta.

No intuito de mostrar a situação descrita anteriormente, seguem cópias das informações nos referidos sistemas:

Figura 3 – “Consulta SILOR”

Autor:	
Emenda: 38000001	AJUSTADO U.O: 22101 Esfera: 1 Funciona 20.608.2077.20ZV.0052 Id.Us: 0 Ind. Impedimento: Parcial
Itens de Despesa:	
Impedimento Parcial	GND: 4 MA: 40 RP: 6 Fonte: 188 V.Total: R\$ 2.168.770,00 V.Impedido: R\$ 1.229.001,00
Beneficiário:	
CPF/CNPJ: 01318898000103	ARACU PREFEITURA
Valor Impedimento:	R\$ 243.000,00
Justificativa:	VALOR INSUFICIENTE
Motivo(s):	
6-Outros	
Indicação de remanejamento para:	
Emenda: 38000001	GND: 4 MA: 40 Fonte: 188 Valor: R\$ 180.000,00 (Remanejamento entre emendas)
CPF/CNPJ: 01318898000103	ARACU PREFEITURA
Objeto:	
Emenda: 38000001	GND: 4 MA: 40 Fonte: 188 Valor: R\$ 63.000,00 (Remanejamento entre emendas)
CPF/CNPJ: 01219807000182	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUACU|
Objeto:	

Fonte: SILOR⁴

⁴ Disponível em: <<https://cn/silor/>>. Acesso em: 03.08.17

Figura 4 – “Consulta SILOR”

Autor:	
Emenda: 38000001	<input type="text" value="AJUSTADO"/> U.O: 22101 Esfera: 1 Funciona 20.608.2077.20ZV.0052 Id.Uso: 0 Ind. Impedimento: Parcial
Itens de Despesa:	
Impedimento Parcial	GND: 4 MA: 40 RP: 6 Fonte: 188 V.Total: R\$ 2.168.770,00 V.Impedido: R\$ 1.229.001,00
Beneficiário:	
CPF/CNPJ: 01067271000127	MUNICIPIO DE ITARUMA
Valor Impedimento:	R\$ 253.000,00
Justificativa:	VALOR INSUFICIENTE
Motivo(s):	
6-Outros	
Indicação de remanejamento para:	
Emenda: 38000001	GND: 4 MA: 40 Fonte: 188 Valor: R\$ 63.000,00 (Remanejamento entre emendas)
CPF/CNPJ: 01219807000182	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUACU
Objeto:	
Emenda: 38000001	GND: 4 MA: 40 Fonte: 188 Valor: R\$ 190.000,00 (Remanejamento entre emendas)
CPF/CNPJ: 01067271000127	MUNICIPIO DE ITARUMA
Objeto:	

Fonte: SILOR⁵

Figura 5 – “Consulta SILOR”

Autor:	
Emenda: 38000001	<input type="text" value="AJUSTADO"/> U.O: 22101 Esfera: 1 Funciona 20.608.2077.20ZV.0052 Id.Uso: 0 Ind. Impedimento: Parcial
Itens de Despesa:	
Impedimento Parcial	GND: 4 MA: 40 RP: 6 Fonte: 188 V.Total: R\$ 2.168.770,00 V.Impedido: R\$ 1.229.001,00
Beneficiário:	
CPF/CNPJ: 25041005000193	MUNICIPIO DE NOVO PLANALTO
Valor Impedimento:	R\$ 253.000,00
Justificativa:	VALOR INSUFICIENTE
Motivo(s):	
6-Outros	
Indicação de remanejamento para:	
Emenda: 38000001	GND: 4 MA: 40 Fonte: 188 Valor: R\$ 63.000,00 (Remanejamento entre emendas)
CPF/CNPJ: 01219807000182	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUACU
Objeto:	
Emenda: 38000001	GND: 4 MA: 40 Fonte: 188 Valor: R\$ 190.000,00 (Remanejamento entre emendas)
CPF/CNPJ: 25041005000193	MUNICIPIO DE NOVO PLANALTO
Objeto:	

⁵ Disponível em: <<https://cn/silor/>>. Acesso em: 03.08.17

Fonte: SILOR⁶
 Figura 6 – “Consulta SIOP”

Funcional	10.22101.20.608.2077.20ZV.0052					
UO	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta					
Ação	Fomento ao Setor Agropecuário					
Localizador	No Estado de Goiás					

GND	Modalidade	Nome	CNPJ	Valor	Priorizado	Impedido	
4	40	...	...	2.155.519 / 2.091.520	855.750	1.040.001	= +
		CACHOEIRA DOURADA PREFEITURA MUNICIPAL	00079806000117	189.769	0	0	= ⊗
		MUNICÍPIO DE HIDROLINA	01067230000130	175.500	175.500	0	= ⊗
		MUNICÍPIO DE ITARUMA	01067271000127	190.000	0	190.000	= ⊗
		PIRENOPOLIS PREFEITURA MUNICIPAL	01067941000105	300.000	300.000	300.000	= ⊗
		PREFEITURA MUNICIPAL DE URUACU	01219807000182	126.000	0	0	= ⊗
		ARACU PREFEITURA	01318898000103	180.000	0	180.000	= ⊗
		Prefeitura de Campos Verdes	01493998000176	1	0	1	= ⊗
		MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DE GOIAS	02186708000104	195.000	195.000	0	= ⊗
		MOIPORA PREFEITURA MUNICIPAL	02321909000177	185.250	185.250	0	= ⊗
		MUNICÍPIO DE IPIGANDA DE GOIAS	04215377000119	180.000	0	180.000	= ⊗
		APARECIDA DO RIO DOCE PREFEITURA MUNICIPAL	24859316000100	180.000	0	0	= ⊗
		MUNICÍPIO DE NOVO PLANALTO	25041005000193	190.000	0	190.000	= ⊗
4	90	...	...	14.250 / 14.250	14.250	0	= +
		MUNICÍPIO DE HIDROLINA	01067230000130	4.500	4.500	0	= ⊗
		MUNICÍPIO DE BOM JARDIM DE GOIAS	02186708000104	5.000	5.000	0	= ⊗
		MOIPORA PREFEITURA MUNICIPAL	02321909000177	4.750	4.750	0	= ⊗

Versão 3.9 - Build 20161103-1628

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Fonte: SIOP⁷

4.2.2 Pagamento das emendas parlamentares impositivas individuais

O pagamento sempre foi a fase da execução mais impactante para as emendas parlamentares individuais, haja vista que o pagamento efetiva o pleito orçamentário dos favorecidos. Antes da Emenda Constitucional nº 86/2015, as decisões do Poder Executivo a respeito da execução eram totalmente discricionárias, contribuindo à continuidade do desvio de finalidade das emendas, que perdiam o caráter de políticas públicas e se tornavam moeda de troca em votações de interesse do Governo Federal.

Para o deputado Lázaro Botelho (PP-TO), os parlamentares da base aliada ao governo deveriam ter “tratamento diferenciado” na liberação das emendas. “Somos da base de apoio do governo federal e apoiamos tudo que vem a respeito do governo. Estamos sempre fieis. Mas, na hora de colher os frutos, que é levar

⁶ Disponível em: <<https://cn/silor/>>. Acesso em: 03.08.17

⁷ Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>. Acesso em: 03.08.17.

os benefícios a nossas cidades, o tratamento não tem muita diferença de quem é fiel e de quem é adversário”, disse. (SANTOS, 2012)⁸

Na Emenda Constitucional nº 86/2015, a executoriedade financeira das emendas impositivas foi abordada da seguinte forma:

“Art. 166 [...]

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, 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 a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

Com o advento dessa norma, houve uma mudança parcial na postura do Executivo. No entanto, não é possível aferir que esteja acontecendo uma equiparação democrática partidária devido à falta de transparência na execução, pois esse procedimento depende de que os contratos e as propostas estejam aptas, mas as informações que possibilitariam a comparação entre os pleitos não estão disponíveis em qualquer sistema. Dessa forma, o governo pode sempre alegar que não efetivou os pagamentos porque aguardava que os órgãos interessados atendessem aos requisitos necessários a torná-los aptos a receber os créditos, tornando improvável a averiguação do cumprimento da lei orçamentária no que tange às emendas parlamentares.

Como ilustração, segue abaixo tabela com os valores empenhados e pagos a partir da impositividade constitucional das emendas parlamentares individuais.

Tabela 1 – Emendas individuais impositivas (em R\$)

ANO	2015	2016
Empenhos	7.268.572.379,83	3.428.734.585
Pagamentos	1.984.448.758,42	44.896.442

⁸ Disponível em : < <http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/parlamentares-pressionam-no-fim-do-prazo-por-liberacao-de-emendas/>>. Acesso em: 22.07.17

Fonte: Senado Federal⁹

A prática atualmente em vigor da Secretaria de Governo da Presidência da República é a solicitação às Lideranças partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que enviem por *e-mail* uma planilha com os dados pré-estabelecidos que deverão conter, entre outros, as emendas e os respectivos valores e beneficiários (proponentes) aptos a receber os pagamentos. Ou seja, cada parlamentar comunica quais contratos ou propostas finalizaram todo o processo administrativo e com isso já podem receber o limite financeiro. As referidas lideranças têm até o dia 10, de cada mês, para repassar essas informações.

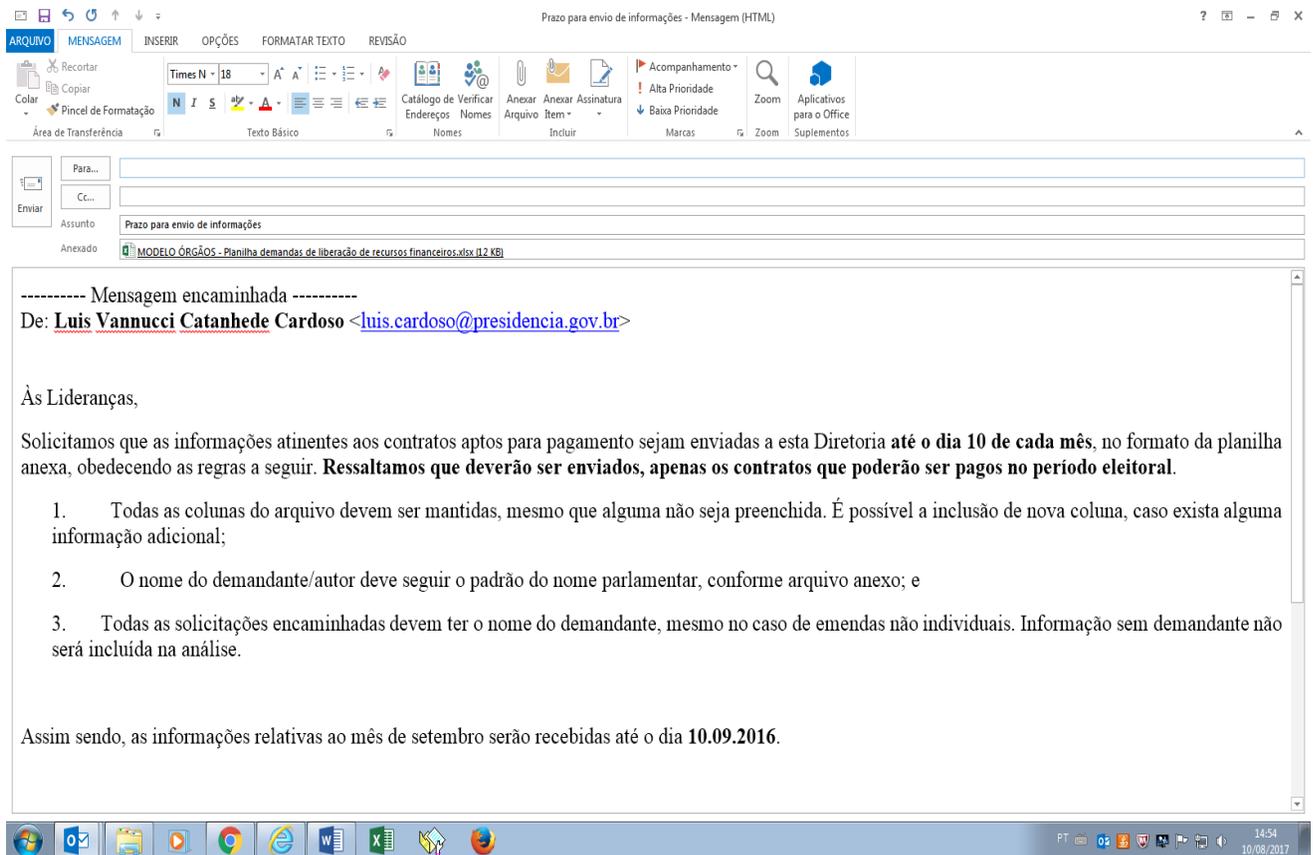
Posteriormente, quando o limite financeiro para pagamento estiver disponível, a referida Secretaria de Governo entra em contato, por meio telefônico, com as Lideranças partidárias e avisa que deverão buscar um *compact disc* (CD) contendo os proponentes e os respectivos valores que poderão ser pagos das emendas individuais de cada parlamentar. Os pagamentos desses recursos, habitualmente, ocorrem no mesmo mês do recebimento da mencionada comunicação.

⁹ Disponível em:

<<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>>. Acesso em: 04.08.17

No intuito de elucidar esse procedimento, segue abaixo cópia do referido *e-mail*.

Figura 7 – “Solicitação da Secretaria de Governo às Lideranças partidárias”



Apesar de as informações serem prestadas conforme as solicitações, observa-se a discricionariedade do Poder Executivo nos referidos pagamentos pois, habitualmente, há divergências entre o que é pago e o que foi informado. Os valores pagos podem divergir, também, de um parlamentar para outro, mesmo que esses tenham apresentado valores iguais para o pagamento.

Na intenção de reforçar essas evidências, seguem abaixo algumas ilustrações sobre o referido assunto:

Figura 8 – “Dados enviados à Liderança Partidária com as emendas parlamentares individuais aptas ao pagamento”

AUTOR	PART	CASA	ANO ORÇAM	GESTOR	UF	MUNICIPIO	Nota de Empenho	CONTRATO	SICONV	CONVE NIO SI	VALOR
DEM	SENADO	2015	SAÚDE	GO	JATAÍ	2015NE475382	12053489000115002	....	....	356.380,00
DEM	SENADO	2015	SAÚDE	GO	MONTE ALEGRE	2015NE800198	....	44884/2015	....	150.000,00
DEM	SENADO	2016	CIDADES	GO	GOUVELÂNDIA	2016NE800664	1029451-40	5532/2016	828751	245.850,00	
DEM	SENADO	2016	SAUDE	GO	SARAH	2016NE453226	37113180000128300	....	....	250.000,00
DEM	SENADO	2016	SAUDE	GO	JATAÍ	2016NE802655	91205316002	....	....	399.990,00
DEM	SENADO	2016	SAUDE	GO	OURO VERDE	2016NE472660	13872416000116001	....	....	118.080,00
DEM	SENADO	2016	SAÚDE	GO	PESTALOZZI GOIÂNIA	2016NE800565	90128716001	....	....	100.000,00
DEM	SENADO	2016	EDUCAÇÃO	GO	EDÉIA	2016NE650288	23400000182201687	....	....	186.400,00
DEM	SENADO	2016	EDUCAÇÃO	GO	ITAPACI	2016NE657408	23400000184201676	....	....	186.400,00
DEM	SENADO	2016	EDUCAÇÃO	GO	NOVA AMÉRICA	2016NE653470	23400000525201611	....	....	186.400,00
DEM	SENADO	2016	EDUCAÇÃO	GO	VILA PROPÍCIO	2016NE650293	23400000183201621	....	....	186.400,00
TOTAL										2.365.900,00	

Fonte: Gabinete Parlamentar

Figura 9 – “Dados enviados, pela Secretaria de Governo, à Liderança Partidária com as emendas que deverão receber pagamentos.”

4.Ronaldo Caiado.JUNHO.xlsx - Microsoft Excel

ARQUIVO PÁGINA INICIAL INSERIR LAYOUT DA PÁGINA FÓRMULAS DADOS REVISÃO EXIBIÇÃO

Área de Transferência Fonte Alinhamento Número Estilo Células Edição

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
1	AUTOR	PART	CASA	SITUAÇÃO	ANO	UF	BENEFICIARIO	ORGAO	CONTRATO	SICONV	CONVÊNIO	N.REFERENCIA	VINCULACAO	VALOR APTO	
2		DEM	SENADO	EM EXERCÍCIO	2016	GO	MOZARLANDIA	CIDADES	102929146	0057742016	829000		405	122.925,00	
3															
4															
5															
6															
7															
8															
9															
10															
11															
12															
13															
14															
15															
16															
17															
18															
19															
20															
21															
22															
23															
24															
25															
26															
27															
28															
29															
30															
31															
32															
33															
34															

Sheet1

PRONTO

18:30 14/08/2017

Fonte: Gabinete Parlamentar

Figura 10 – “Governo Temer libera R\$ 800 milhões em emendas para a base”

The image is a screenshot of a web browser displaying a news article. The browser's address bar shows the URL: [tools.folha.com.br/print?site=emcimahora&url=http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1866906-governo-temer-libera-r-800-milhoes-em-emendas-para-a-base.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1866906-governo-temer-libera-r-800-milhoes-em-emendas-para-a-base.shtml). The page header includes the text "FOLHA DE S.PAULO" and navigation links for "Iniciar impressão" and "Voltar para página". The main headline is "Governo Temer libera R\$ 800 milhões em emendas para a base". The author information is "PAULO GAMA GUSTAVO URIBE DE BRASÍLIA" and the date is "16/03/2017 02h01". The article text discusses the government's release of funds for congressional amendments, the political context, and the specific amounts allocated to different parties. At the bottom of the article, there is a photo of Beto Barata and the text "Beto Barata - 16.nov.2016/Presidência". The browser's taskbar at the bottom shows various application icons and the system clock indicating 15:09 on 10/08/2017.

FOLHA DE S.PAULO

[Iniciar impressão](#) | [Voltar para página](#)

Governo Temer libera R\$ 800 milhões em emendas para a base

PAULO GAMA
GUSTAVO URIBE
DE BRASÍLIA

16/03/2017 02h01

Em meio ao acirramento nas discussões sobre a [reforma da Previdência](#), o governo liberou pela primeira vez no ano um lote grande de recursos para obras indicadas pelos congressistas, as chamadas emendas parlamentares.

A verba distribuída atende obras já em execução, que haviam sido apresentadas por deputados em anos anteriores a 2017. Elas continuaram em andamento, mas ainda não tinham recebido recursos do governo neste ano para bancar as novas etapas.

A liberação ocorre no momento em que o governo tenta evitar que partidos da base aliada tentem mudar os pontos principais da proposta.

Os mais de dois meses sem liberação de recursos foram alvo de queixas de prefeitos e deputados, que, no início do ano, bateram à porta de ministérios questionando o motivo da paralisação.

Segundo a **Folha** apurou com membros do governo e com parlamentares, os volumes direcionados às bancadas de seis partidos da base chegaram a cerca de R\$ 300 milhões.

De acordo com dois integrantes da equipe de articulação política de [Michel Temer](#), o total pago a toda a base atinge R\$ 800 milhões.

As listas de quais obras receberão os recursos foram encaminhadas às bancadas e ministérios na semana passada. Foram contempladas pastas como Saúde, Cidades e Turismo.

As emendas são a maneira como parlamentares direcionam recursos para obras em suas bases.

Pouco antes da liberação, a Secretaria de Governo havia informado que o pagamento dependeria da "obtenção de disponibilidade financeira junto ao Tesouro" e da "verificação do andamento de cada convênio e contrato de repasse respectivo".

Há ainda razões técnicas que podem ser usadas para evitar o pagamento de recursos.

Beto Barata - 16.nov.2016/Presidência

boletim_tstóc117_f....pdf ^ 03.08.DIGT.TCC.docx ^ Exibir todos X

15:09
10/08/2017

Fonte: Folha de São Paulo/UOL¹⁰

¹⁰ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1866906-governo-temer-libera-r-800-milhoes-em-emendas-para-a-base.shtml>>. Acesso em: 01.08.17

Figura 11 – “Em meio à crise, Temer libera R\$ 1,8 bilhão em emendas em junho”



Fonte: Época Negócios¹¹

Segundo a referida reportagem,

[...] “A maioria dos recursos liberados por Temer em junho tem como foco deputados e senadores da base do governo. Dos dez parlamentares que encabeçam o ranking dos valores empenhados, apenas a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) é de um partido de oposição. O primeiro colocado é o deputado Jhonatan de Jesus (PRB-RR). Em quinto lugar, aparece o atual ministro Bruno Araújo (PSDB-PE), que é deputado licenciado e ameaçou deixar o cargo quando a delação dos empresários do grupo J&F veio à tona, em 17 de maio.”

Figura 12 – “Temer libera R\$ 4,5 bilhões em emendas e troca deputados na CCJ”

¹¹ Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/07/epoca-negocios-em-meio-a-cri-se-temer-libera-r-18-bilhao-em-emendas-em-junho.html>> Acesso em 01.08.17

ESTC01_2015.pdf x BoletimEmendasParlam... x Governo Temer libera R... x Temer libera R\$ 4.5 bilh... x

https://www.dm.com.br/politica/2017/07/temer-libera-r-45-bilhoes-em-emendas-e-troca-deputados-na-ccj.html

+NOTÍCIAS OPINIÃO DMTV **DM/Política & Justiça** *encontre notícias...*

Temer libera R\$ 4,5 bilhões em emendas e troca deputados na CCJ

Aécio e Bolsonaro lideram lista, com R\$ 18 milhões cada

Postado por Marcus Vinicius em 11 de Julho de 2017 às 00h48
Atualizado em 11 de Julho de 2017 às 21h46

- Deputados e senadores goianos receberam R\$ 60 milhões. Delegado Waldir foi retirado da comissão

As vésperas de seu julgamento pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, o presidente Michel Temer (PMDB-SP) acelerou a liberação de emendas parlamentares e manteve ofensiva contra deputados que considera desleais ao governo. Temer incentivou os líderes dos partidos da base governista a retiraram da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça da Câmara) os deputados que são favoráveis à aceitação da denúncia da Procuradoria Geral da República, que o acusa de corrupção ativa. Segundo o deputado federal Chico Alencar (PSol-RJ), os partidos trocaram ontem 12 membros da CCJ da Câmara para tentar barrar denúncia contra Temer.

“Isso é vergonhoso! Mostra a fraqueza do governo”, denuncia.

15:29 10/08/2017

Fonte: Diário da Manhã¹²

Por fim, mediante o exposto, fica evidenciado que a execução financeira das emendas parlamentares ainda tem forte impacto pela falta transparência e subjetividade do Poder Executivo, mesmo diante da impositividade estabelecida na EC n^o 86/2015.

4.3 Contingenciamento

Para se compreender como o expediente do contingenciamento impacta a efetivação da EC 86/2015, faz-se necessário, inicialmente, o entendimento do seu conceito. Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹³, o contingenciamento consiste:

“no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas.

¹² Disponível em: <<https://www.dm.com.br/politica/2017/07/temer-libera-r-45-bilhoes-em-emendas-e-troca-deputados-na-ccj.html>> Acesso em 01.08.17

¹³ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>>. Acesso em: 19.08.17

Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).”

Gontijo (2013, p.6) explica que:

“O contingenciamento é, assim, uma exceção à regra geral pela qual os orçamentos devem ser executados. A natureza provisória do contingenciamento é manifestada na medida em que, desaparecendo a causa (queda na previsão da receita), retoma-se ao curso normal da execução orçamentária. É, assim, uma exceção à execução da lei orçamentária que, por dedução, conclui-se ser impositiva.”

Na LDO e na Lei 4.320/64, registram-se também, a regulação que pode fundamentar o contingenciamento, facultado ao Poder Executivo, às despesas autorizadas na lei orçamentária. Essa norma no seu art. 48, alínea b, disciplina o assunto com o seguinte texto: “manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir, ao mínimo, eventuais insuficiências de tesouraria”. Ou seja, a fixação das cotas trimestrais das despesas considerará à necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

Encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seus artigos 8º e 9º, o instrumento que efetiva a limitação de empenho. No entanto, ficam excluídas as despesas que estabeleçam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Cumpre ressaltar o descrito no art. 9º:

“[...]se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, “o Contingenciamento é a ferramenta que o Poder Executivo possui para cumprir determinada meta fiscal”, então no caso de

frustração de receita o Executivo pode contingenciar as despesas. Lima (2003, p.4) complementa “uma frustração de receita ou um aumento inesperado de despesas obrigatórias que dificultassem a obtenção das metas de superávit nominal ou primário [...] poderiam justificar a não realização de determinada despesa.”

Franco (1995, p.214) disciplina que:

“[...] O contingenciamento de despesas, isto é, a imposição de limites quantitativos à despesas, tem sido a medida mais típica de repressão fiscal. Várias são as distorções que prova: (i) cria-se um paradoxo de inversão de prioridades, através do qual uma unidade de despesa procura inicialmente efetuar a menos importante de suas despesas, de modo a pleitear, mais adiante no exercício, a liberação de recursos adicionais para suas despesas realmente indispensáveis; (ii) não podendo deixar de efetuar despesas de custeio, a unidade se endivida através de “atrasos” que são, na verdade, créditos de fornecedores cuja “rolagem” resulta em prejuízo para estes, que frequentemente recorrem sobre preços para compensar perdas; (iii) uma unidade de despesa procura tipicamente iniciar diversas atividades de modo a tornar os seus programas “irreversíveis”, no sentido de que é mais barato completar uma obra que interrompê-la; (iv) como o Ministério da Fazenda dispõe de poder discricionário para reter ou liberar as verbas orçamentárias, fica sobremodo favorecida do clientelismo através do uso político deste poder e, por fim: (v) como em qualquer atividade que envolve “acionamento”, há uma tendência para a proliferação de “mercados negros”.

No âmbito desse arcabouço legal sobre contingenciamento, verifica-se que a Emenda Constitucional nº 86/2015 não conseguiu erradicar do Executivo a prerrogativa de afetar subjetivamente a execução das emendas individuais parlamentares. A habitual divergência entre a projeção do valor da receita arrecadada (calculada pelo Governo Federal no exercício anterior para o ano subsequente) e o valor efetivo da receita recebida é mais um fator que pode induzir a esse manuseio de cortes orçamentários que atingem o real valor a ser executado daquelas emendas.

Nessa linha, Pereira e Mueller (2003, p.8) ratificam:

“[...] o executivo brasileiro tem sistematicamente se valido da não sincronização entre a arrecadação efetiva e dispêndios previstos na LOA para contingenciar a execução orçamentária em relação a disponibilidade de recursos ou para solicitar créditos adicionais. Isto significa uma situação por demais privilegiada para o Executivo nas suas negociações com o Legislativo uma vez que estes dispositivos institucionais lhe garantem alto grau de discricionariedade e flexibilidade na execução do orçamento”.

Gontijo (2011, p.11) completa:

“[...] o que mais incomoda aos parlamentares, é que, apesar de as despesas discricionárias se constituírem em uma pequena parte do orçamento, o governo sempre elege como prioridade de contingenciamento aquelas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso, ou seja, aquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio das emendas. E, ao fazer isso, transforma um instrumento técnico em instrumento de negociação política”.

Mediante o exposto, observa-se que o contingenciamento pode ser utilizado como manobra política pelo Poder Executivo, apesar da obrigatoriedade na execução das emendas parlamentares no decorrer do exercício financeiro. Assim, Executivo Federal poderá prorrogar valores durante todo o ano e, a depender da pauta das votações no Congresso Nacional, desbloqueá-los ou pagá-los, sob sua discricionariedade.

Como exemplo, cabe salientar a execução das emendas para o exercício de 2016. A LDO/2015 fixou o limite financeiro para cada parlamentar de R\$ 15.342.437,00 com base na projeção da Receita Corrente Líquida (RCL) para o ano subsequente. Em 2016, após a apuração do valor efetivo da RCL, o valor das emendas individuais passou para R\$ 13.626.722.

No início do ano, houve o contingenciamento desses recursos limitando-os a R\$ 11.198.438,00. No decorrer do ano, ocorreram liberações do valor contingenciado passando o valor da execução das emendas parlamentares individuais à sua integralidade prevista após a RCL, ou seja, R\$ 13.626.722.

4.4 Restos a pagar (RP)

Nos mesmos moldes da seção anterior, para se compreender como o expediente dos restos a pagar impacta a efetivação da EC 86/2015, faz-se necessário, inicialmente, o entendimento do seu conceito. Segundo a Lei nº 4.320/64, art. 36, e o do Decreto nº 93.872/86, art. 67, são “despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas (liquidadas: ocorreu a entrega dos bens ou serviços) das não processadas (não liquidadas)”.

Mota (2009, p.150) também define,

“cada exercício tem o seu universo orçamentário, onde ocorrem todas as etapas referentes à despesa orçamentária, mas também existe em cada ano, paralelamente, uma espécie de administração de recursos extraorçamentários.”

Para Cruz (2003, p. 78) são “compromissos assumidos (materiais/serviços/obras) pela Administração Pública por empenhos feitos e não pagos até o último dia do ano, sendo uma consequência do regime indevidamente chamado de exercício ou de competência”.

A partir do Decreto nº 7654/11 as regras ganharam mais transparência no que tange a vigência dos RP's. Essa norma, considerou, regra geral, que “os restos a pagar não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição [...]”. E que a vigência dos restos a pagar processados continuavam além da data anteriormente mencionada, independentemente de qualquer ato das Unidades Gestoras.

Durante os últimos anos, observou-se o valor expressivo que o Poder Executivo acresce em restos a pagar no final do exercício financeiro. Isso pode expor a subjetividade, a falta de planejamento e seriedade do governante na execução financeira do orçamento público. Dessa forma, de acordo com sua conveniência e oportunidade, o Poder Executivo cumpre parcialmente, o novo regramento constitucional. No entanto, antes da EC nº 86/2015 essa discricionariedade era ainda maior.

No intuito de inibir o aumento dos valores e a procrastinação da execução dos RP's, de um governo a outro, a LRF ordenou que os valores inscritos nesse procedimento, para o exercício seguinte, deverão ter o respectivo recurso para o respectivo pagamento. Conforme descrito no seu art. 42

“É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

No âmbito desse arcabouço legal sobre Restos a Pagar, verifica-se que, na Emenda Constitucional nº 86/15, o assunto foi abordado no art. 52, § 4º, com o seguinte teor: “Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

Na finalidade de demonstrar o exposto, segue a seguinte ilustração:

Figura 13 – “Temer libera R\$ 7,3 bilhões para emendas e restos a pagar desde 2007”



Fonte: Jornal do Comércio¹⁴

Segundo a referida reportagem,

[...] Dados da Secretaria de Governo indicam que, do montante de R\$ 7,3 bilhões. R\$ 6,47 bilhões correspondem à soma das emendas impositivas (obrigatórias) desde maio, quando Temer assumiu o governo, e restos a pagar acumulados desde 2007. Os outros R\$840 milhões se referem às emendas de bancada.”

Temer resolveu acelerar o desembolso de verbas num momento em que precisa de apoio no Congresso para a votação de projetos caros ao Palácio do Planalto[...].”

5. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se neste trabalho que o orçamento público tem posição de destaque no planejamento econômico dos países. Isso deve-se à sua moderna função de evidenciar

¹⁴ Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/nacional/noticia/2016/12/30/temer-libera-r-73-bilhoes-para-emendas-e-restos-a-pagar-desde-2007-265244.php>> Acesso em 01.08.17

as prioridades do plano de ação do governo e as respectivas políticas públicas que serão adotadas, em um período determinado, perante as necessidades da sociedade.

Porém, não há um consenso entre os doutrinadores quanto ao orçamento brasileiro ser autorizativo ou impositivo. De um lado, há a predominância da discricionariedade do Poder Executivo. Por outro lado, verifica-se progressivo enfraquecimento do poderio discricionário do poder Executivo. A definição majoritária considera esse tema como híbrido, ou seja, parte autorizativo e parte impositivo.

Após a Constituição Federal de 1988, o procedimento para elaborar o planejamento orçamentário, sob a iniciativa do Poder Executivo, está embasado em três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Foi exatamente a partir da EC nº86/2015 que o Poder Legislativo obteve uma posição de mais relevância na participação do orçamento público. Afinal coube a esse poder fiscalizar as ações do Executivo e a garantia de apresentar emendas parlamentares individuais, ou de bancada, ao Orçamento Geral da União. O que por sua vez, acarretou mais efetividade e democracia na administração dos recursos públicos, haja vista que os parlamentares são legitimados como representantes da sociedade brasileira.

A partir dessa garantia da participação do Legislativo sobre o orçamento brasileiro, este trabalho buscou evidenciar a discricionariedade do Poder Executivo sobre a gestão das emendas parlamentares individuais mesmo após a impositividade da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Essa norma, que cria obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares perante o Poder Executivo, proporcionou uma redução no poder de barganha que o Presidente da República impunha aos Congressistas.

Entretanto, mostrou-se neste estudo que remanesce forte discricionariedade do Poder Executivo sobre a execução financeira das emendas parlamentares impositivas individuais. Revelou-se, também, que somente no estágio do empenho a norma constitucional alcançou efetividade em seus propósitos.

Ressalta-se que a EC nº 86/15 promoveu maior democracia partidária, ao determinar que todos os deputados e senadores tivessem o mesmo valor para empenho, considerando-se as emendas aprovadas e não canceladas por impedimentos técnicos.

Outros pontos identificados como nichos de decisão subjetiva do Poder Executivo sobre a gestão das emendas impositivas foram a influência desse Poder na gestão dos procedimentos adotados para execução das emendas, bem como a utilização do contingenciamento e dos restos a pagar como delimitadores de recursos para o empenho e o pagamento.

Tais nichos, conforme exposto nesta monografia, foram a maneira que os governantes encontraram para manter certo poder sobre o processo orçamentário das emendas em questão e, assim, neutralizar parcialmente a imposição constitucional prevista para as emendas parlamentares individuais quanto à obrigatoriedade de sua execução orçamentária e financeira.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino Andrade. Contabilidade Pública na Gestão Municipal: Métodos com base na LC nº 101/00 e nas Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMIRO, Affonso. Questões de Técnicas e de Direito Financeiro. Rio de Janeiro. Edições Financeiras, 1957.

ANTONY, Robert N. Contabilidade Gerencial. São Paulo: Atlas, 1970.

BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva: 1991.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. 2ª ed., v. 6, t. II. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 28.06.17

_____. Constituição Política Do Império Do Brazil, de 25 de Março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 28.06.17

_____. Decreto nº 4.536/1922, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Decreto nº 7.654/2011, de 23 de dezembro de 2011. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7654.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Decreto nº 579/1938, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del0579.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Decreto nº 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830. Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm>. Acesso em: 28.06.17.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15.07.17.

_____. Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 28.06.17

_____. Portaria Interministerial MP-SGPR nº 222, de 13 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/legislacao/emendas/portaria-interministerial-mp-sgpr-no-222-de-13-de-julho-de-2017.pdf/view>>. Acesso em: 03.08.17.

_____. Portaria Interministerial MP-SGPR nº 152, de 31 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.i9treinamentos.com/planejamento-publica-novos-procedimentos-para-execucao-das-emendas-individuais/>>. Acesso em: 03.08.17

_____. Projeto de Lei nº 18/2016-CN. Lei Orçamentária Anual de 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2017>>. Acesso em: 12.07.17

_____. Boletim de Emendas Parlamentares. Execução Orçamentária e Financeira. Câmara dos Deputados, nº 1, Ano 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/26879>>. Acesso em: 12.07.17

_____. Estudo Técnico nº 10, de 18 de julho de 2013. Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares. Câmara dos Deputados. Disponível em: [file:///D:/Download/orcamento_impositivo_gontijo%20\(1\).pdf](file:///D:/Download/orcamento_impositivo_gontijo%20(1).pdf)>. Acesso em: 10.07.17.

GREGGIANIN, Eugênio. SILVA, José de Ribamar Pereira. Orçamento em Discussão, nº 016. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10.07.17.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. In Planejamento e políticas públicas, n. 26. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard da Silva. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia. Introdução de Luiz Roberto Barroso. 1 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MOTA, F. G. L Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: Editora do autor, 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público, AFO e LRF. Teoria e Questões. 7 ed. São Paulo: Forense, 2017.

PEREIRA, Carlos. Mueller Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa no Brasil: Conexão Eleitoral no Brasil. 2003.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Ano 2006. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1636>>. Acesso em: 20.07.17.

_____. Orçamento Impositivo: Viabilidade, Conveniência e Oportunidade. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Ano 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1549>>. Acesso em: 20.07.17.

QUEIROZ, Danielle Teixeira; VALL, Janaina; Souza, Ângela Maria Alves e; VIEIRA, Neiva Francenely Cunha. Artigo UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

Disponível em: <http://www.facenf.uerj.br/v15n2/v15n2a19.pdf>>. Acesso em: 08.08.17.

RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros : 1998 a 2010. XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 15.07.17.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Massimo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do *pork-barrel*. In: Diniz, Eli; Azevedo, Sérgio (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Unb/Enap, 1997.

TOLLINI, Hélio Martins *et al.*. Nota Técnica CONOF-CD nº 10/2013. PEC nº 565/2006 – Orçamento Impositivo. Ano 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013>>. Acesso em: 10.07.17.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

VIANA, Arizio de. Orçamento brasileiro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.