

COMISSÃO SENADO DO FUTURO – CSF
Audiência Pública Interativa
22/05/2019

Debater a Proposta de Emenda à Constituição nº 22 de 2000, do Senador Antônio Carlos Magalhães, que "altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual" e, também, a Proposta de Emenda à Constituição nº 34 de 2019, do Deputado Federal Hélio Leite, que "altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica".

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle



Objeto da Intervenção: Proposta alternativa de disposições para o orçamento impositivo

A falácia do “orçamento autorizativo”

A falácia ainda maior do “orçamento impositivo das emendas”



Uma proposta alternativa de orçamento impositivo para debate



Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro>

A falácia do “orçamento autorizativo”

Visão mais disseminada no senso comum e na mídia: “orçamento é só um teto que o Executivo gasta ou não”

JURIDICAMENTE FALSO

→ Não decorre de nenhum texto constitucional ou legal (até a EC 86/2015)

→ Todas as Constituições desde 1824 afirmam literalmente que a lei orçamentária **fixa** a despesa. Não há dicionário em que “fixar” signifique “limitar” ou “autorizar” ou “criar tetos”

→ Inúmeras fontes normativas que atribuem impositividade expressa

→ Lei de licitações (8666/93), Leis de finanças públicas (4320/64, LRF), julgados do STF (MC/ADIn 4.663/RO, 15/12/2011)

Econômica e institucionalmente, o caráter de mera autorização de cumprimento discricionário retira do orçamento o caráter de decisão entre usos alternativos dos recursos, que é o seu principal papel na democracia.



A falsa solução do “impositivo das emendas”

EC 86/2015, PEC 34/2019, dezenas de similares estaduais e municipais

Não erradica o clientelismo ou a predominância do Executivo

A emenda orçamentária é só um dos muitos instrumentos de barganha

Explicita, pela primeira vez em toda a história da República, que o orçamento não é impositivo

Se $x\%$ é de “execução obrigatória”, o restante não é

O tão deplorado “contingenciamento” fica legitimado e explicitado no texto constitucional

O Parlamento abdica de sua prerrogativa de deliberar sobre a despesa pública

 Execução “equitativa”

Distingue os gastos em função de quem os propôs, não em função do cidadão que vai recebe-los (nem todos são iguais perante a lei)

 Dispensa da adimplência de obrigações fiscais

Premia os maus gestores e esvazia as precauções da LRF

 “Impedimento de ordem técnica”: pode ser qualquer coisa que o Executivo queira

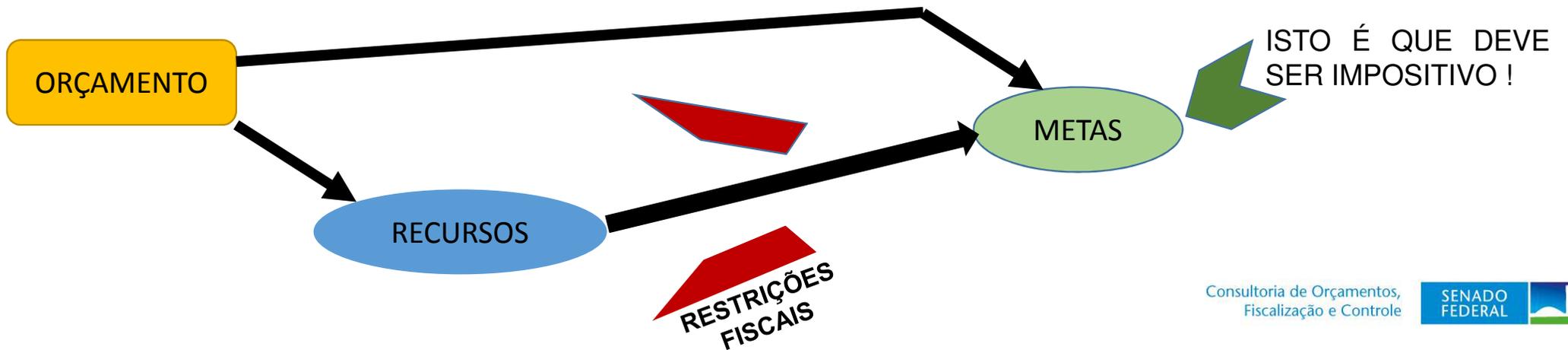
Se o Executivo quiser, continua autorizativo

Então como é que faz ?!

Certamente muito tem que ser feito para que um orçamento possa ser realmente um instrumento impositivo do gasto público

Até porque “gastar tudo” não traz nenhum benefício em si mesmo

Idealmente, as dotações orçamentárias fixam metas em termos de resultados, produtos e serviços a serem entregues , e para isso se devem utilizar os recursos até o limite das dotações autorizadas dentro da disciplina fiscal



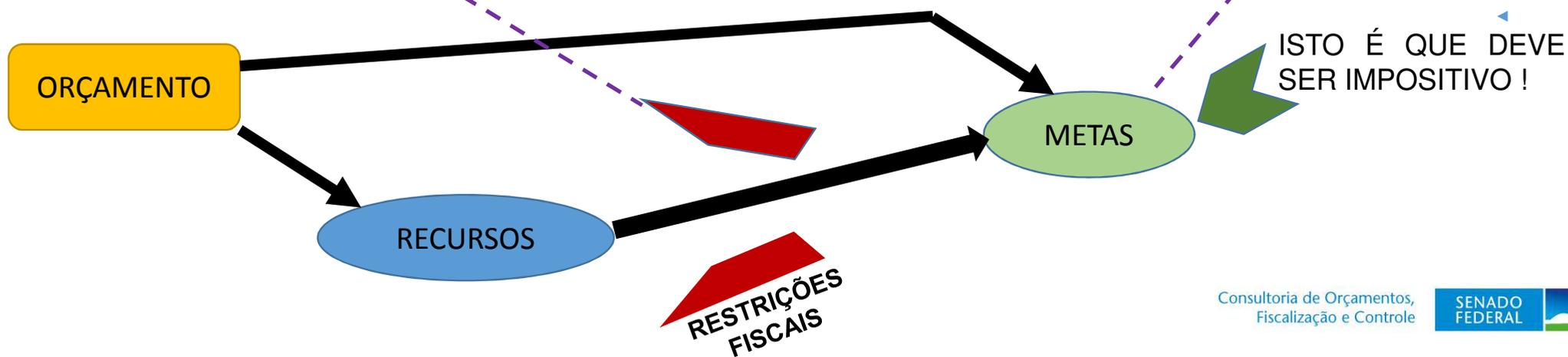
Como ?

Art. 165.

§ 10. A lei orçamentária anual, bem como o seu projeto, estimará a receita pública, fixará a despesa pública e assegurará:

I – o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação em vigor;

II – a execução plena da programação de trabalho dos órgãos, das entidades e dos fundos que integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social;



Como ?

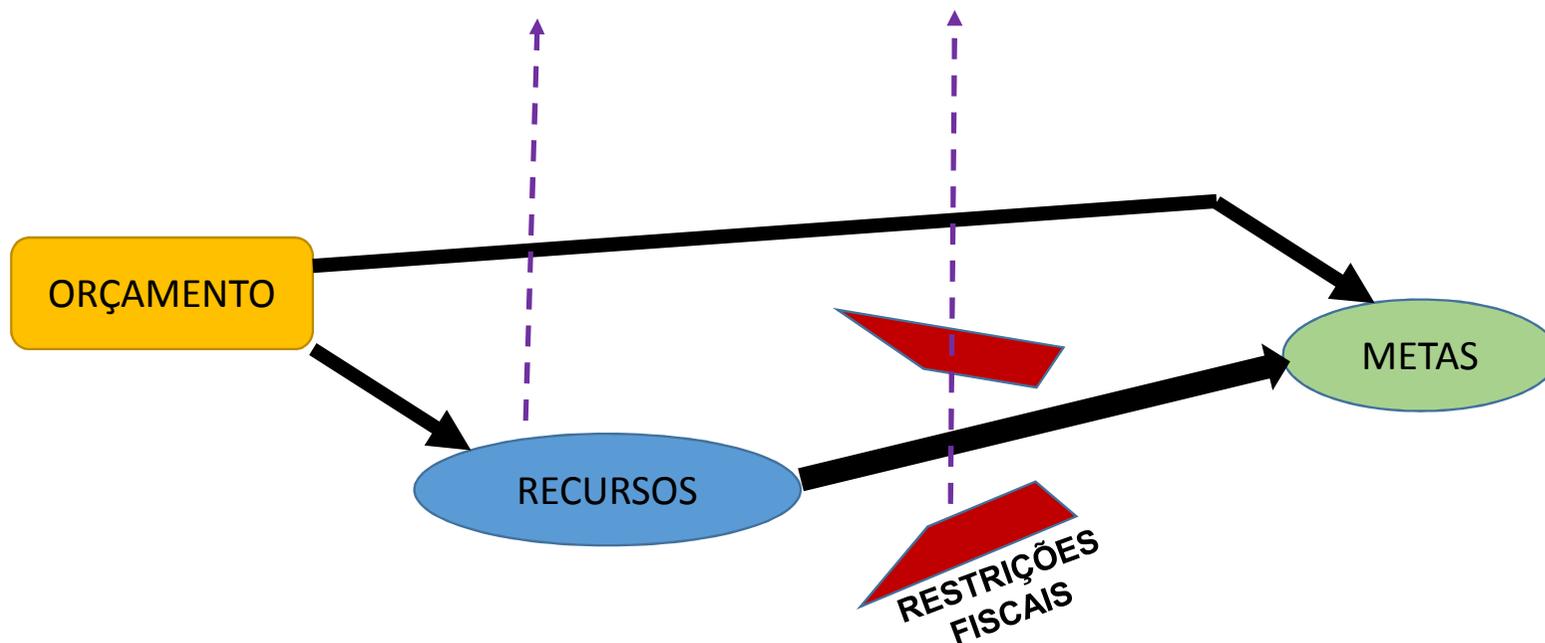
Art. 165.

§ 11. Para efeito do disposto no inciso I do § 10, o Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República, fixará limites específicos para os montantes da dívida pública federal bruta e líquida, sem prejuízo de que se estabeleçam outras metas fiscais, nos termos da lei, observado ainda que:

I – os limites de que trata este parágrafo poderão ser fixados para qualquer período de tempo, sempre que exista ao menos a especificação de limites ou sublimites anuais;

II - a especificação de metas para a dívida líquida individualizará os diferentes grupos dos ativos e passivos que compõem o respectivo cálculo em relação aos prazos de exigibilidade e liquidez.

§ 12. A receita estimada e a despesa fixada serão compatíveis com o cumprimento das metas fiscais, particularmente dos limites de que trata o § 11, [..]



Como ?

Art. 165.

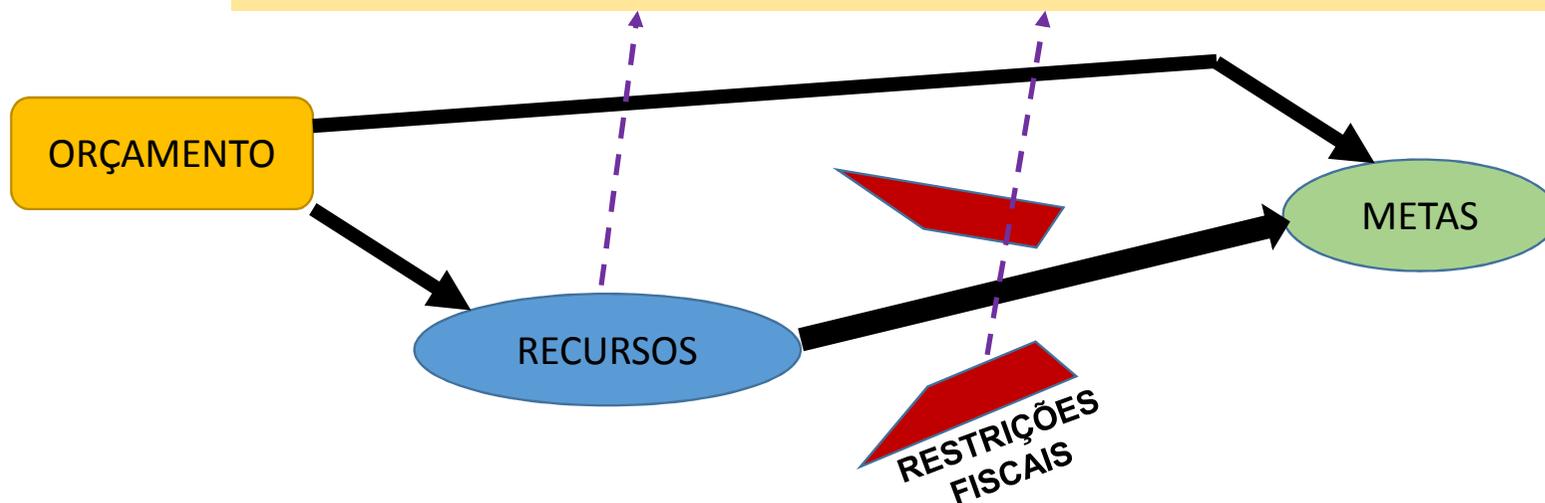
§ 11. Para efeito do disposto no inciso I do § 10, o Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República, fixará limites específicos para os montantes da dívida pública federal bruta e líquida, sem prejuízo de que se estabeleçam outras metas fiscais, nos termos da lei, observado ainda que:

I – os limites de que trata este parágrafo poderão ser fixados para qualquer período de tempo, sempre que exista ao menos a especificação de limites ou sublimites anuais;

II - a especificação de metas para a dívida líquida individualizará os diferentes grupos dos ativos e passivos que compõem o respectivo cálculo em relação aos prazos de exigibilidade e liquidez.

§ 12. A receita estimada e a despesa fixada serão compatíveis com o cumprimento das metas fiscais, particularmente dos limites de que trata o § 11, [..]

§ 13. A transgressão de limite aplicável à dívida pública federal implica a imediata suspensão do empenho e do pagamento da despesa pública, exceto nos casos daquelas com pessoal e encargos sociais, das previdenciárias e das com saúde



Como ?

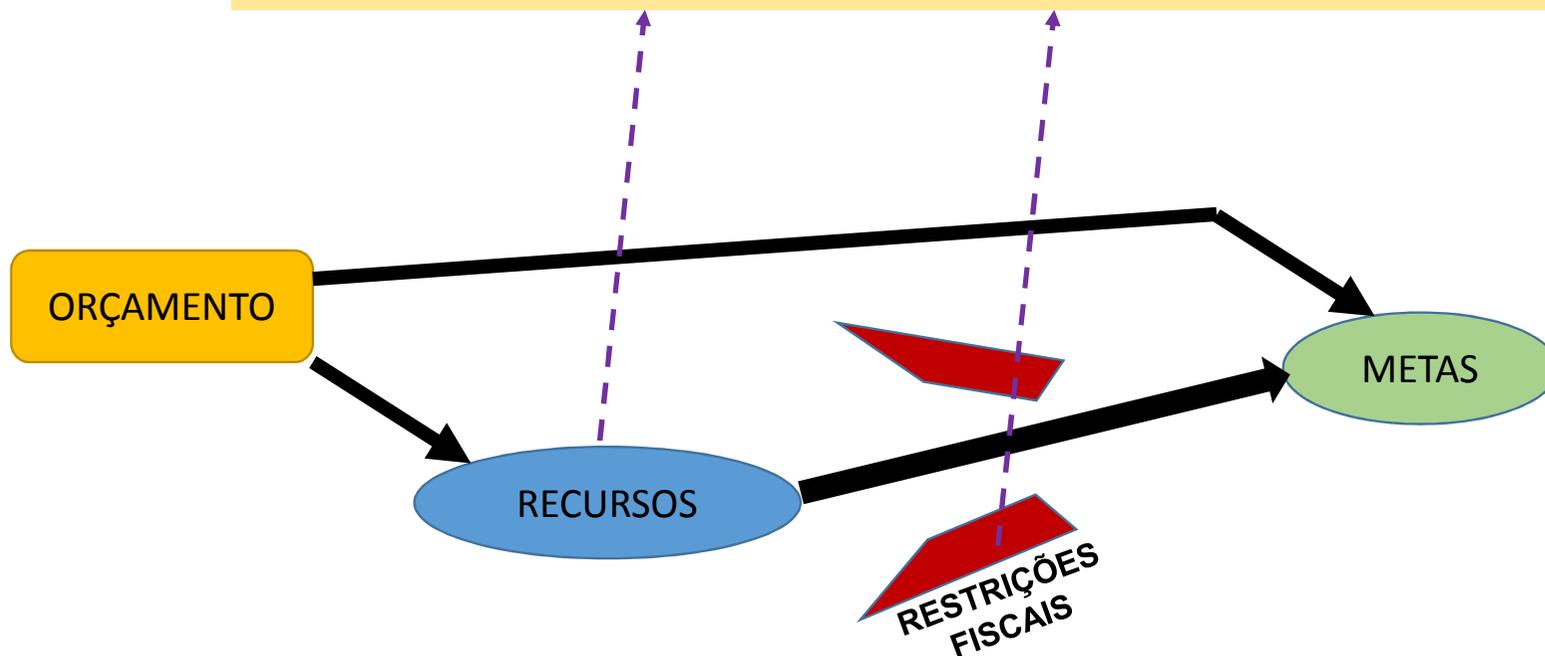
Art. 165.

§ 14. Sempre que necessário à exequibilidade de meta fiscal ou ao livre empenho e pagamento da despesa pública, o Poder Executivo:

I - encaminhará ao Congresso Nacional projeto de alteração da lei orçamentária anual ou proposta por meio da qual se redefinem os limites aplicáveis à dívida pública federal;

II – adotará as providências fixadas em lei complementar para a suspensão de empenhos e pagamentos necessária à exequibilidade de que trata este parágrafo, desde que, simultaneamente, adote a providência preconizada no inciso I.

§ 15. É vedado ao Poder Executivo dar providência de que trata o § 14, inc. I, por meio de medida provisória ou por ato que não represente as proposições nele contempladas.



Como ?

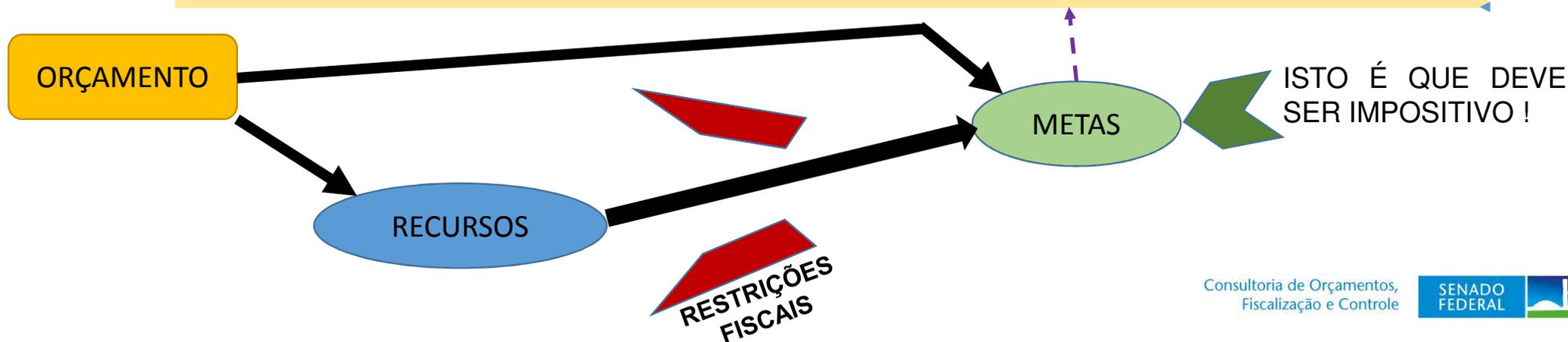
Art. 165.

§ 16. O disposto no inciso II do § 10 vincula o poder público à execução da despesa, assim considerada a consecução de sua meta ou finalidade tal como especificados nos instrumentos legais de que trata o caput, ressalvados os casos em relação aos quais se demonstre, expressamente, que:
I – o objeto da despesa ou seu modo de execução dê causa a ilegalidade ou se afigure inexecuível;
II – a consecução da meta ou da finalidade prevista se dê, no curso do exercício financeiro, por outros meios.

§ 17. É vedado o cancelamento, a limitação ou o contingenciamento, a qualquer título, dos recursos necessários à execução da despesa pública previstos na lei orçamentária anual de forma diversa à fixada no § 14, ressalvados os casos de:

I – guerra, comoção interna ou calamidade pública;

II – abertura de crédito adicional ou destinação de recursos a despesas que restem a pagar desde exercícios anteriores ou à reabertura de créditos no exercício em curso, sempre mediante cancelamento proposto em projeto de lei.



Como ?

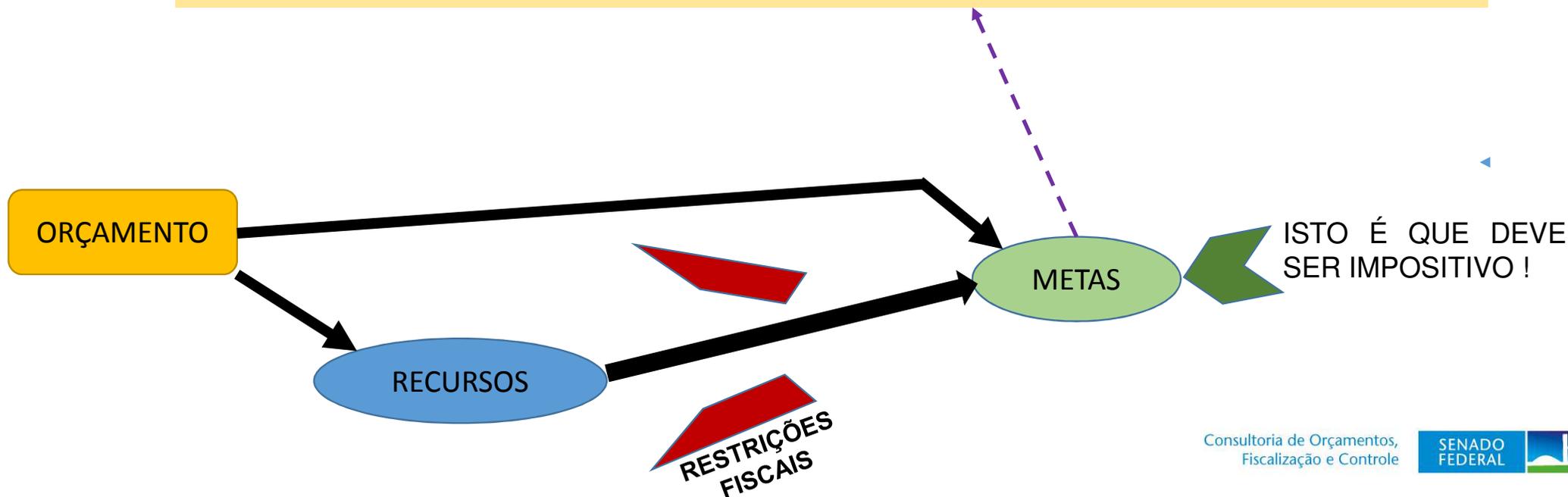
Art. 165.

§ 20. Em qualquer caso, a inexecução do programa de trabalho será motivada, expressamente, pelo titular ou o dirigente máximo do órgão ou da entidade à qual a dotação orçamentária haja sido consignada, sempre que sua manifestação for solicitada:

I - pela comissão mista de que trata o § 1º do art. 166; ou

II – pelas ações de controle e fiscalização realizadas nos termos dos arts. 70 e 71.

§ 21. A insubsistência dos motivos exigidos na forma do § 20 importa em infração da lei orçamentária e crime de responsabilidade, nos termos previstos na legislação, por parte do Ministro de Estado sob cujo poder hierárquico ou supervisão se encontra o órgão ou a entidade manifestante.



COMISSÃO SENADO DO FUTURO – CSF
Audiência Pública Interativa
22/05/2019

Agradecemos a deferência de sua atenção.



conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

