



VOTO EM SEPARADO – CCJC

(ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000,
recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006)

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006, que “Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.”

I – ANÁLISE DA MATÉRIA

Tenho lutado, como candidato e parlamentar, pelo Orçamento Impositivo. Por tal expressão, entendo a vigência da lei orçamentária como expressão real do programa de trabalho da Administração Pública e de planejamento da aplicação dos recursos públicos, ou de “fixação da despesa”, nos termos ordenados pela Constituição Federal.

Por tais motivos, não posso senão expressar minha mais indignada rejeição a este simulacro de norma constitucional veiculado por este Substitutivo. Este texto não tem rigorosamente nada a ver com Orçamento Impositivo.

Certamente, os partidários mais radicais da submissão do Legislativo ao Executivo estarão também votando contra a proposta, por temer que alguma fresta – por mais inepta que seja – surja na muralha da cooptação de parlamentares para votar com o Executivo em troca de favores. Mas as minhas razões para não coonestar esta simulação de autonomia legislativa são exatamente as opostas às suas.



Sou contrário porque a PEC é uma sequência interminável de inconsistências técnicas. Sou contrário porque a PEC não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes. Finalmente, sou contrário porque o que se pretende passar aqui por Orçamento Impositivo é uma vergonha institucional que apequena, em vez de fortalecer, o papel do Congresso Nacional na República.

SF/13986.08197-13

I.1 – INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NO ATACADO E NO VAREJO

O texto da PEC 565 traz uma inacreditável sucessão de inconsistências e erros técnicos, evidenciados e discutidos minudentemente pelo Estudo n1/2013 – CONORF, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Neste Voto, trago apenas uma indicação sintética dos principais erros (que, pela sua própria incoerência, não necessitam maiores elaborações para serem compreendidos e rechaçados).

O novo § 10 a ser acrescentado ao art. 165 da Constituição diz que receita e despesa no orçamento “devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”. Ora, além de ser redundante – pois não se admite documentos oficiais onde não conste tão somente a verdade – a alteração é inútil, pois se erros e omissões persistem não será com uma exigência genérica de “fidedignidade” que serão superados. Se a sua origem era o descumprimento da Constituição, continuar-se-á a descumpri-la pois não se criam meios de punir os seus perpetradores; se derivava de imprecisão de critérios legais, a mera menção a “fidedignidade” não oferece qualquer recurso de objetividade que auxilie o administrador honesto.



O § 9º acrescido ao art. 166 dá às “emendas individuais” de parlamentares um limite de um por cento da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro do qual “serão aprovadas” e cria a obrigação dos entes federados “beneficiários” divulgá-las em audiência pública. Falarei mais adiante sobre o princípio de fixar um valor específico para emendas parlamentares, seja como piso seja como teto. Mas o texto proposto não deixa claro sobre qual valor está falando (se do valor da RCL proposta pelo Executivo ou se do valor resultante das reestimativas eventualmente procedidas de forma legítima com base no art. 166, § 3º. Inc. III, alínea ‘a’ da Constituição), e é incoerente com o parágrafo seguinte (pois prevê 1 % da RCL prevista em alguma fase – indefinida - do projeto de lei orçamentária, quando o valor de execução obrigatória do parágrafo seguinte refere-se a 1% da RCL realizada no exercício anterior”. Além disso, a obrigação de aprovar as emendas (que se dessume da expressão “serão aprovadas”) retira do Poder Legislativo a sua prerrogativa constitucional de elaborar a lei, uma vez que obriga a que qualquer dispositivo proposto por um parlamentar individual seja automaticamente incorporado ao texto da lei. Em outras palavras, a capacidade de determinar qual é a despesa pública lícita e autorizada – ainda que uma parcela da mesma – deixa de ser resultante da interação constitucional dos diferentes agentes de representação popular eleitos pela maioria do povo (o Presidente da República, que subscreve o projeto de lei; o conjunto dos parlamentares eleitos, que aprova) e passa a pertencer individualmente ao parlamentar, conferindo-lhe um privilégio que nenhum representante popular recebe no ordenamento jurídico – exatamente para minimizar o risco de abusos de um poder assim tão concentrado.

Neste ponto, a interpretação sistemática revela outra inconsistência das piores possíveis para a boa gestão financeira: a obrigação de aprovar programações de emendas individuais, e de executá-las no limite de



1% da RCL, ressuscita a maldição das “janelas orçamentárias”, ou seja, a abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do seu objeto (obra ou serviço) seja muito maior que o valor efetivamente alocado no orçamento. Um parlamentar pode, pelo texto da PEC, incluir uma programação destinada a uma obra de um bilhão de reais (um trecho ferroviário relativamente extenso, por exemplo, facilmente atingirá essa cifra) com uma emenda de valor irrisório (por exemplo, cinquenta mil reais). Esta programação terá que ser aprovada, inserida no orçamento e executada até o limite da emenda – o que é uma garantia de obras inacabadas e desperdício, pois os valores acrescidos não são suficientes para a conclusão da obra e mesmo assim terão de ser executados exclusivamente até o limite parcial e arbitrário de um por cento da receita.

Em seguida, a obrigação de divulgar as emendas em audiência pública passaria a ser imposta pela Constituição Federal aos entes estaduais e municipais, em clara invasão de suas prerrogativas de auto-organização, já que não se alteram as reservas de competência legiferante estabelecidas pelos arts. 22 e 24 da Carta – e não fica claro qual Poder ou agente público do ente é obrigado a dar-lhe cumprimento. Mais, a inserção de tal obrigação no texto, cumulativamente com a anterior, implica em que a obrigatoriedade de divulgação seja uma condição de procedimento para a execução da despesa, e sua ausência (que independe do Executivo Federal) seja impedimento à execução da emenda supostamente “impositiva”. Além disso, como o objeto das mencionadas audiências é dar conhecimento sobre as emendas (vez que não se menciona outro), tratar-se-á de obrigação redundante e ineficiente, pois o Congresso Nacional já divulga toda e qualquer informação sobre as emendas pela Internet, alcançando potencialmente toda a população interessada, enquanto qualquer audiência pública tem inevitavelmente, por óbvias razões



físicas, um efeito muito mais limitado em relação ao número de pessoas que atinge.

O novo § 10 do art. 166, cerne da emenda, estabelece obrigatoriedade a execução “de forma isonômica” (*sic*) da programação introduzida na lei orçamentária por emendas individuais até o limite de 1 % da RCL realizada no exercício anterior. Em primeiro lugar, o dispositivo constitucionaliza um conceito que até o momento é estritamente regimental, o de emendas “individuais”, prática desaconselhável por vincular a Carta Magna a elementos estritamente procedimentais do Legislativo. Ademais, não se sabe o que é “execução isonômica”. A “isonomia” mencionada pode ser julgada em relação a cada emenda, ou a cada autor de emenda, ou a cada ente beneficiário, ou a cada cidadão brasileiro que entrega, com seus impostos, os recursos que irão permitir a execução. Também se pode questionar a suposta “isonomia” em relação a cada uma das fases da execução da despesa, de modo a esperar que um empenho de tantos mil reais em uma emenda exija o empenho do mesmo valor em todas as demais; em seguida, o pagamento de alguma quantia em alguma imponha que sejam pagos os mesmos valores em todas as outras. Não se sabe, igualmente, qual o prazo temporal será utilizado para apurar algum dos vários possíveis fluxos orçamentários ou financeiros que pudessem ser rotulados de “isonômicos”. Ou seja, o cumprimento dessa exigência de “isonomia” seria um impeditivo absoluto à própria ideia insinuada na PEC de uma execução integral das emendas parlamentares – até porque a execução de um convênio objeto de uma emenda em um Estado não tem rigorosamente nada a ver com a execução direta de uma obra federal alcançada por outra emenda (e ambas passariam a limitar-se mutuamente por força da suposta “isonomia”).

SF/13986.08197-13



O proposto § 11 do art. 166, tentando mitigar a impossibilidade fática do parágrafo anterior, retira a coercitividade da execução das emendas, ao prever a (óbvia) circunstância de que pode haver “impedimentos de ordem técnica ou legal” à execução dessas programações. Ora, mesmo sem considerar possíveis alegações de impossibilidade técnica da execução “isonômica”, como apontado no parágrafo anterior, a previsão desta excepcionalidade contraria a própria finalidade da Proposta, pois permite que uma condição técnica qualquer estabelecida em manual torne inócuas qualquer programação emendada. A indefinição do conceito de “impedimento técnico” permite, ainda, que o Executivo imponha qualquer tipo de objeção (mesmo de mérito finalístico) à execução da emenda. Além disso, determina que “os Poderes” publicarão as razões do impedimento até 30 de junho, o que nada diz acerca de impedimentos que eventualmente surjam no segundo semestre e que ficariam sem execução e sem justificativa.

O acréscimo de um § 12 do art. 166 tenta reproduzir no âmbito constitucional algo semelhante ao mecanismo prudencial do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), prevendo genericamente que se a meta de resultado fiscal não puder ser cumprida o valor da execução obrigatória será reduzido “em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias”. Este dispositivo começa por constitucionalizar mais um leque de conceitos técnicos estão longe de ter sua definição pacificada mesmo no âmbito técnico (“reestimativa da receita”, “meta de resultado fiscal”, “despesas discricionárias”), levando a indeterminações no comando constitucional. Além disso, e mais importante, não fixa para esse exercício de contenção de despesa os parâmetros precisos da LRF (ou seja, a periodicidade bimestral, a proporção predeterminada das despesas, a obrigatoriedade reversibilidade da limitação quando



recuperada a trajetória do resultado fiscal), incorporando pela primeira vez ao ordenamento jurídico pátrio a prática atual e arbitrária do “contingenciamento” incondicionado – prática do Executivo que não tem nenhuma base legal e que passaria a tê-lo, o que faz com que a PEC legitime um dos maiores responsáveis pelo descumprimento da lei orçamentária, pela fragilização institucional do Legislativo no processo orçamentário e pela ineficiência do planejamento e administração financeira. Adicionalmente, a ausência de definição da periodicidade permitiria ao Executivo prorrogar quase indefinidamente, dentro do exercício, a execução alegando a necessidade de verificar o cumprimento da meta fiscal; a indefinição de qual é a “meta fiscal” permitirá ao Executivo estabelecer na lei de diretrizes orçamentárias metas “sob medida” (inclusive criando novas metas além dos atuais resultados primário e nominal) para fundamentar a objeção à execução com base no seu não-atingimento.

O novo § 13 do art. 166 impõe que a execução das emendas individuais objeto da PEC seja demonstrada bimestralmente, receba manifestação “específica” (ou seja, o exame individual de cada programação incluída por emenda individual) no parecer prévio formulado pelo Tribunal de Contas da União às contas anuais do Presidente da República, e que seja fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos. Ora, estamos tratando de um total de 14.850 programações individuais¹, que no entanto representam apenas um por cento da receita da União. Esse valor ínfimo em termos relativos estaria mobilizando uma enorme quantidade dos escassos recursos disponíveis para controle, envolvidos na formulação de pareceres individuais nas contas do governo (tanto da Controladoria-Geral da União quanto do Tribunal de Contas

¹ 594 congressistas, multiplicados por 25 emendas individuais (Resolução nº 01/2006-CN, art. 49)



da União), bem como do acompanhamento e avaliação (atividades complexas que, necessariamente, teriam de ser realizadas individualmente, por tratar-se de programações orçamentárias com objeto próprio) – tudo isto em detrimento da fiscalização e acompanhamento dos demais noventa e nove por cento da despesa. Apenas para exemplificar, em abril de 2013 havia 2.417 Analistas de Finanças e Controle na CGU² e 1.558 Auditores Federais de Controle Externo (área Controle Externo) no TCU³, totalizando 3975 profissionais de controle. São 3,7 fiscalizações ao ano para a totalidade dos recursos humanos de controle interno e externo, supondo que nada mais verificassem, o que representa uma evidente e absurda distorção nas prioridades do controle, em prejuízo da fiscalização sobre gastos públicos e atos de gestão que representem verdadeiramente aspectos de materialidade, risco e relevância para o Erário e para os objetivos governamentais. As atuais estruturas de fiscalização da execução da despesa, quer da Administração Direta, quer de entes contratados como a Caixa Econômica Federal, já não conseguem acompanhar as grandes obras e contratos em que se esvai o dinheiro público nas irregularidades – que dirá se tiverem que pulverizar seus poucos recursos em milhares de pequenas emendas individuais.

O § 13 acrescido ao art. 166 determina serem “obrigatórias” as transferências a Estados e Municípios decorrentes dessas emendas também “obrigatórias”. Não se trata de redundância, mas de outro efeito mais insidioso: a mera indicação de um ente como beneficiário de uma emenda parlamentar

² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal – abril 2013. Pg. 88.

³ Tribunal de Contas da União. Demonstrativo da Distribuição de Vagas de Cargo da Secretaria do Tribunal de Contas Da União. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/Quadro%20de%20pessoal.pdf>.



teria o condão de afastar liminarmente qualquer restrição que esse ente tivesse para o recebimento de recursos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ora, tais restrições existem exatamente para proteger os contribuintes desses municípios de comportamentos irresponsáveis dos respectivos gestores, prevenindo a destruição das finanças públicas estaduais e municipais que é a pior restrição que pode pesar sobre os respectivos habitantes – exatamente por isso a LRF excepciona de suas restrições apenas as transferências de saúde, educação e assistência social. Este novo dispositivo, se aprovado, faria com que os gestores pudessem impunemente praticar atos lesivos às finanças públicas e, não obstante, seguir recebendo exatamente os recursos nos quais mais interesse político têm (ou seja, aqueles envolvidos na negociação política com as estruturas partidárias e parlamentares). Trata-se de construir a pior estrutura imaginável de incentivo aos gestores subnacionais, indicando-lhes que a gestão fiscal irresponsável não acarretará qualquer restrição ao recebimento dos recursos que mais interesse eleitoreiro despertam.

O novo art. 35-A inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige o pagamento do saldo de Restos a Pagar inscritos em programações oriundas de emenda constitucional apenas pelos dois exercícios subsequentes à entrada em vigor da Emenda Constitucional, em proporção decrescente da RCL. Em primeiro lugar, o dispositivo é inócuo na medida em que o “pagamento” desses valores empenhados exige a superação das diferentes exigências legais (atendimento aos requisitos para transferências, prestação do serviço contratado e respectiva comprovação), o que não é superado por um comando genérico de “pague-se” (sob pena da Constituição estar ordenando uma mera doação de recursos financeiros do orçamento público aos beneficiários designados nas emendas sob a forma de pagamento sem a respectiva contraprestação). Em segundo lugar, o texto põe em evidência

SF/13986.08197-13



a fragilidade da própria obrigatoriedade pretendida pela PEC: se é necessário obrigar explicitamente o pagamento de Restos a Pagar, é porque o Executivo pode executar uma emenda mediante o seu empenho no exercício⁴, inscrevê-la em Restos a Pagar e simplesmente cancelá-la no exercício seguinte. Nada mais contraditório com a suposta obrigatoriedade da realização dessas despesas, que é o alegado motivo dessa PEC.

Em síntese, a proposição examinada contempla uma quantidade quase inacreditável de inconstitucionalidades, erros técnicos, contradições insanáveis, e inconsistências técnicas que revelam açodamento e desídia na sua deliberação, o que não se coaduna com modificações à Carta Magna.

I.2 – NADA MUDA NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

Essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes.

Em primeiro lugar, o exame dos dispositivos da PEC realizado na seção anterior demonstra à saciedade que as programações decorrentes de emendas individuais não terão, com suas modificações, qualquer garantia de maior execução orçamentária e financeira do que no modelo atual. A sua execução, mesmo que a PEC seja aprovada e mesmo dentro do limite arbitrário de um por cento da receita do qual mais adiante se tratará, continuará dependente de vários fatores que escapam completamente ao controle do

⁴ De fato, a execução da despesa é, nos termos da lei, o seu empenho - Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 35: “Pertencem ao exercício financeiro: [...] II - as despesas nele legalmente empenhadas”



Legislativo: o cumprimento de quaisquer critérios estabelecidos em atos normativos como “impedimentos técnicos e legais” (que podem ser inclusive substancialmente elevados pelo Poder Executivo em relação às atuais exigências, inclusive inserindo critérios de mérito finalístico sob a natureza de “impedimento técnico”); a interpretação que vier a ser dada à questão do “tratamento isonômico” da execução entre emendas, bem como aos requisitos e responsáveis pela divulgação das emendas em audiência pública como condição de sua execução; a forma de implementação das condicionalidades relativas à meta de resultado fiscal; as decisões discricionárias do Executivo relativas à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar das respectivas emendas (que seriam perfeitamente compatíveis com o texto da PEC).

Além disso, ainda que não houvesse nenhuma dessas contradições e se pudesse afirmar que estas emendas seriam de fato executadas na sua totalidade até o estágio final do gasto, estar-se-ia falando de uma proporção ínfima do orçamento federal e das próprias emendas parlamentares.

EMENDAS ABRANGIDAS PELA PEC E TOTAL GERAL DE EMENDAS

RCL 2013 estimada (A)	673.387.569.545
RCL 2012 executada (B)	616.933.349.000
1 % da RCL 2013 estimada (C)	6.733.875.695
1 % da RCL 2012 executada (D)	6.169.333.490

Emendas individuais (E)	8.878.547.454	27,33%
Emendas de bancada (F)	11.939.509.044	36,75%
Emendas de comissão (G)	3.668.091.071	11,29%
Emendas de relator geral (H)	7.998.846.942	24,62%
Emendas de interesse do Congresso (I = E + F + G + H)	32.484.994.511	100,00%
Limite da PEC em relação às emendas do Congresso (C/I)	6.733.875.695	20,73%
Limite da PEC em relação às emendas individuais (C/E)	6.733.875.695	75,84%

Fontes: (A) = Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - Anexo iii - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013 - IX - Demonstrativo da Receita Corrente



Líquida prevista na Proposta Orçamentária de 2013, explicitando a metodologia utilizada. (B) Relatório de Gestão Fiscal da União - Poder Executivo - Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - RGF - Anexo II (LRF, art. 5 5, inciso I, alínea "b"); (C) = 1% de (A); (D) = 1 % de (B); (E)/(F)/(G)/(H) = Sistema SIGA Brasil – Universo LOA2013 - Elaboração Parecer Emenda; (I) = E + F + G + H

SF/13986.08197-13

Como demonstra o quadro acima, o máximo que a aplicação da PEC envolveria em 2013 equivale a apenas três quartos ao próprio montante das emendas individuais ao orçamento daquele exercício. No entanto, as emendas individuais representam apenas 27,33 % da intervenção do Congresso no Orçamento, pois também são votadas pelos parlamentares as emendas coletivas (bancada e comissão) e as emendas de mérito do Relator Geral previstas no Parecer Preliminar⁵. Tais alterações orçamentárias, envolvendo valores globais e unitários muito maiores, têm o mesmo potencial das emendas individuais para servir à dinâmica de negociação política. Ou seja, a PEC somente afetaria 20,73 % do total de interesse do Legislativo nas alterações orçamentárias. Nessa proporção tão restrita, fica completamente esvaziado, na sua própria premissa, qualquer argumento que vincule a aprovação da PEC a uma maior predominância do Legislativo nas decisões orçamentárias, ou a um maior poder de negociação individual ou coletiva do Parlamento frente ao Executivo. Ou seja, mesmo que as condições fixadas da PEC pudessem ensejar qualquer melhoria institucional do papel do Legislativo – o que não ocorre, como demonstramos-, a abrangência limitadíssima que terá sobre o orçamento impede que tenha qualquer impacto significativo na relação entre Poderes.

Não menos importante na inocuidade da PEC é o fato de que a mesma somente trata, e de forma parcial, uma única entre as várias formas de cooptação e submissão legislativas no presidencialismo de coalizão brasileiro.

⁵ Apresentadas nos termos do art. 52, inciso II, alínea 'g', da Resolução nº 01/2006-CN, envolvendo mérito, já descontadas as emendas de simples ajuste técnico.



A literatura técnica e acadêmica demonstra à sociedade que a prevalência decisória do Executivo em nosso sistema de governo vem de duas fontes complementares: os concentrados poderes de agenda do Executivo e os instrumentos de negociação para a captação de apoios no Legislativo.

O primeiro ponto de dominância do Executivo é o seu poder de agenda, ou a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso e quando o serão. Tal poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas do Congresso, e inclui como componentes principais as prerrogativas de iniciativa privativa de leis de natureza orçamentária e relativas à administração pública, a capacidade de veto integral ou parcial, o poder de emitir Medidas Provisórias (que sofre, como combate de forma diurna, permanente abuso na prática) e a prerrogativa de solicitar unilateralmente tramitação de urgência para projetos de sua iniciativa⁶. Nada disso é sequer arranhado pela PEC em discussão.

Certamente, o poder de agenda não predetermina todas as decisões, e exige a negociação política para formação de maioria parlamentares⁷. E o leque de recursos políticos envolvidos nessa transação não se limita às emendas individuais, mas inclui uma “caixa de ferramentas” que abrange transferências de recursos públicos (provenientes ou não de emendas), a distribuição de cargos de nível ministerial e em todos os escalões hierárquicos

⁶ Montero, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009., pp. 57 e 112-188 (para uma apresentação analítica dos componentes do poder de agenda e uma avaliação comparativa nos presidencialismos latinoamericanos que coloca o Brasil em um dos primeiros lugares de predominância do Executivo); Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova. 44, p.81-106 (a demonstração clássica do poder de agenda como componente central da dominância do Executivo no presidencialismo brasileiro).

⁷ Montero, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009. p. 273; Palermo, Vicente. *Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo* In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000. p. 8.



da administração pública⁸. Assim, qualquer mudança em relação às emendas individuais terá um efeito pouco mais que marginal na dinâmica das relações entre Poderes, pois não toca em absolutamente nada dos demais fatores de negociação que conformam a posição subordinada do Legislativo no presidencialismo de coalizão.

Em síntese, a PEC não garante em absoluto a execução das emendas individuais que menciona; ainda que garantisse, afetaria não mais do que uma parcela minoritária (em 2013, de meros vinte por cento) das alterações de interesse do Legislativo no orçamento federal; e ainda que abordasse tudo, não afeta a maioria dos fatores institucionais e políticos que determinam a posição subordinada do Legislativo na relação entre poderes. Assim, a PEC não traz nenhuma das alegadas vantagens de fortalecimento do Legislativo *vis-à-vis*

⁸ Para um breve repasso pela extensa literatura envolvendo os recursos políticos utilizados para a formação de coalizões por meio de transações de bens políticos entre o Presidente e os legisladores, vide: Raile, Eric D.; Pereira, Carlos; Power, Timothy J. *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*, XX(X) 1–12, 2010; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados. 45(2), 2002; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process*. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. *Bargaining and Governance in Multiparty Presidential Regimes*. 12th Annual International Society for New Institutional Economics Conference Paper. Disponível:<<http://papers.isnie.org/paper/122.html>>; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. *Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes*. APSA 2010 Annual Meeting Paper(August 5, 2010). Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1642920>>; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. *Presidentialism, coalitions and accountability*. in Power, Timothy & Taylor, Matthew (eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011; Bezerra, Marcos Otávio. *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro:Relume Dumará:Núcleo de Antropologia da Política, 1999; Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. *Coalitional presidentialism and side payments: explaining the “mensalão” scandal in Brazil*. Brazilian Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper 03-08. Oxford, 2008; Santiso, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget*. in Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz:GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007; Ames, Barry. *Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress*. *Journal of Politics*, 57(2); Carey, John M. & Shugart, Matthew S. *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*. *Electoral Studies*. 14(4); Mainwaring, Scott P. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999; , Barry; Pereira, Carlos; Rennó, Lucio. *Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política*. in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lemos, Leany Barreiro de Sousa & Ricci, Paolo. *Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições*. in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. *O processo orçamentário federal brasileiro*. in Mendes, Marcos (org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006; Samuels, David. *Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil*. *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002; Pires Júnior, José Antônio Meyer. *Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros?* *Revista da CGU*, 1(1), 2006; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. *Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010*. APSA 2011 Annual Meeting Paper. Available at SSRN:<<http://ssrn.com/abstract=1900803>>; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. “Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010”, *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011; Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.

SF/13986.08197-13



os demais Poderes, nem de combater a autêntica mercantilização política envolvida na formação das coalizões governantes que tanto distorce a vida institucional brasileira.

SF/13986.08197-13

I.3 – COM A PEC, O CONGRESSO AMESQUINHA-SE EM TROCA DE MIGALHAS E TERMINA COM O ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM VEZ DE CRIÁ-LO

Todavia, o pior desta PEC não é o que ela não consegue fazer, mas o que ela realmente faz. Porque o seu resultado é a explicitação de que o orçamento não é impositivo (pela primeira vez em toda a história jurídica brasileira). O raciocínio é simples: **se um por cento da Receita Corrente Líquida é “de execução obrigatória”, os outros noventa e nove por cento não o são.** Ao aprovar esse absurdo, o Congresso estaria legitimando exatamente aquilo que os defensores da PEC alegam ser a distorção maior do orçamento: o seu suposto caráter de mera autorização ao Executivo em noventa e nove por cento da despesa.

Com isso, o Congresso estaria contrariando todo o ordenamento jurídico brasileiro que diz que o orçamento é integralmente impositivo, ou seja, o que nele está contido é uma obrigação de realização por parte do Executivo⁹. Inexiste qualquer dispositivo legal ou constitucional que diga, ainda que indiretamente, que a execução orçamentária não é obrigatória. Ao contrário, o artigo 48 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, afirma que as atividades de programação financeira (hoje conhecidas pela figura deturpada do

⁹ Este argumento está mais extensamente desenvolvido pela Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.



“contingenciamento” têm por finalidade “assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho”, com a necessária e prudente distribuição do fluxo de caixa para “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”. Assim, a gestão financeira destina-se por lei a assegurar o cumprimento do que consta do orçamento, e não a obstá-lo ou relativizá-lo. Mais importante ainda, a própria Carta Magna prevê em seu art. 165, §8º, que “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa [..]”. Ora, fixar significa, em qualquer dicionário que se consulte, *determinar, prescrever, formar, tornar fixo, estabelecer*. Não há como se extrair da inequívoca dicção constitucional sentido oposto ao vernáculo dicionarizado, que é utilizado por todas as Constituições Brasileiras desde 1824¹⁰, e que não comporta no idioma e no uso jurídico qualquer interpretação alternativa ou contrária que permita considerá-la sinônimo de indeterminação ou mera permissão. E uma interpretação constitucional sistemática confirmará esse caráter impositivo quando se constata que, sendo obrigatoriamente um produto integrante do sistema de planejamento governamental, a lei orçamentária tem assume o caráter determinante que a Constituição impõe ao planejamento do setor público em seu art. 174. Também a lei geral nacional de contratos da Administração Pública estabelece em seu art. 8º, §2º, que as obras e serviços não poderão ser retardadas imotivadamente se existe a previsão orçamentária

¹⁰ “A Constituição do Império (1824) já previa, no inciso X do art. 15, que era competência da Assembléia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado) *fixar anualmente as despesas públicas*; a Constituição de 1891, no art. 15, inciso I, estabelecia que era da competência do Congresso Nacional *orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro*; a Constituição de 1934 estabelece no §3º do art. 50 que a *lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada*; a de 1937 previa a mesma redação no art. 70; a de 1946 dispõe no §1º do art. 73 que a *lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*; e a Constituição de 1967 estabelece no art. 63 que a *despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita*”. Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.



para a sua conclusão – o que implica em que a não-execução de uma programação do orçamento deve ter motivação explícita e fundamentada¹¹. O constitucionalista José Afonso da Silva sintetiza de forma magistral a verdadeira natureza do orçamento em nosso ordenamento jurídico.

os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei do orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamentos sem justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso¹².

Com efeito, a matéria não tem apenas sede doutrinária, dado que já foi levada à alçada do Supremo Tribunal Federal, na qual confirmou-se essa posição por meio de Decisão Liminar do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4663/Referendo-MC/ RO, cuja ementa deixa claro que:

6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financeira, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

É claro que o ordenamento não preconiza a irresponsabilidade fiscal: certamente as contingências da arrecadação e dos imprevistos têm de ser tomadas em conta na execução orçamentária. E é exatamente para isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as regras de limitação de

¹¹ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 8º, § 2º. É proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado das autoridades a que se refere o art. 26 desta lei.

¹² Silva, José Afonso. Orçamento-Programa no Brasil; São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. No mesmo sentido, Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-7.



movimentação financeira e empenho de seu artigo 9º¹³, criando um procedimento vinculado que obriga o gestor público a agir quando detectado risco à saúde financeira do ente público. Esse procedimento, porém, não é em absoluto uma autorização ao Executivo para escolher discricionariamente o que gastar e o que não gastar – como dissemos, trata-se de procedimento vinculado, que estabelece condições para sua ocorrência tais como a periodicidade bimestral, a proporcionalidade entre a previsão de insuficiência financeira e a contenção do gasto, a obrigatoriedade reversibilidade nos bimestres seguintes, a sujeição de todos os Poderes ao mesmo procedimento. Este é o remédio já oferecido – e predeterminado – pelas leis para o problema das insuficiências de receita. Não cabe ao Presidente da República ou a qualquer agente público ignorar o procedimento obrigatório (e suficiente) previsto na LRF e adotar medidas discricionárias a seu talante que violem a ordem jurídica.

Não há que desconhecer que este claro comando da Constituição e das leis no sentido do orçamento plenamente impositivo não foi ainda obedecido pelo Estado brasileiro. Faltam a organização técnico-conceitual e a pressão social para fazer com que a peça orçamentária espelhe a realidade da programação de trabalho do ente público, e como tal – fixada exatamente em uma lei – seja um objetivo obrigatório da Administração. Esse cumprimento da lei não será, por certo, meramente contábil, no sentido de que não significa “gastar” todo o dinheiro disponível – ao contrário, o que se pode conceber é

¹³ Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.



que as metas fixadas por cada dotação orçamentária em termos de resultados sejam atingidas, os produtos e serviços sejam entregues, e para isso se utilizem os recursos até o limite das dotações autorizadas (o que não impede que se busque atingi-los com menos, evidentemente). Para que este objetivo se contemple, é necessário o desenvolvimento de uma legislação mais atualizada que desenvolva de forma factível a vinculação entre o orçamento e o planejamento governamental na forma de metas de produção de bens e serviços, tarefa que está ainda por ser cumprida não obstante o surgimento de boas iniciativas nesse sentido como as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 10/2011 e 52/2011 atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

No entanto, o que a PEC faz não é construir essa alternativa para viabilizar o orçamento impositivo, mas sim destruir a própria possibilidade de sua implantação. O orçamento, que é impositivo desde a sua matriz constitucional, passaria a ser “um por cento impositivo” (portanto, “noventa e nove por cento discricionário”); o procedimento vinculado de limitação de movimentação financeira e empenho seria atropelado por uma previsão genérica de “redução da execução até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias” que legitimaria o Executivo a escolher que objetivos buscar e que metas alcançar, ignorando o que já foi consagrado na lei do orçamento. Tudo isso representa um gigantesco retrocesso na organização da atividade governamental, um golpe no ordenamento jurídico e no princípio da independência dos Poderes.

E é falando da independência dos Poderes e do papel do Legislativo que encerro este Voto. O Parlamento, se aprovar esta PEC, estará abdicando de sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento (portanto, deliberar sobre todo o programa de trabalho do governo), em troca da alegada “garantia” do desembolso de uma parcela irrisória do dinheiro



público para fins que interessam, supostamente, a cada parlamentar individualmente.

Esta escolha é o ato mais vexatório e humilhante que os parlamentares poderiam impor a si mesmos e à sociedade. Significa, em bom português, que esses legisladores abrem mão de sua obrigação de decidir sobre o programa do governo em troca de uns “trocados”, de um pequeno “agrado” para alimentar os seus interesses eleitorais imediatos. Em lugar de lutar, no exercício regular de seu poder-dever de fiscalizar os atos do poder público, pela concretização de todos os programas previstos no orçamento, que atingem toda a população esses deputados e senadores cedem ao Executivo a total discricionariedade do gasto público em troca de uma expectativa maior de “receberem” como favores os pequenos projetos e benesses típicos das emendas individuais, que favorecem apenas uma fração mínima de brasileiros que é do seu interesse imediato e pessoal favorecer para fins de obter votos na eleição próxima.

Em palavras ainda mais claras, aprovar a PEC implica dizer ao Executivo, em ofensa à cidadania: “dê cá um por cento para as minhas emendinhas que eu em troca ofereço noventa e nove por cento de todo o dinheiro público”.

Um ato de improbidade administrativa e política. Um gesto da mais baixa traição aos princípios democráticos albergados na nossa Constituição. Uma autêntica sabotagem ao papel institucional do Parlamento.

O parlamentar que tenha votado de boa fé nesta PEC por acreditar que possa fortalecer o seu papel de representação popular deixou-se ludibriar: a PEC apenas enfraquece – e de maneira brutal – a posição institucional do Legislativo.

SF/13986.08197-13



O cidadão que espera de boa fé que esta PEC venha a corrigir, ainda que superficialmente, as distorções da nossa atual democracia representativa, minorando a concentração ditatorial de poder em mãos do Executivo ou aperfeiçoando a gestão da peça orçamentária, está sendo ludibriado. O que aqui se discute é a barganha que oferece as garantias democráticas de bom governo representadas pelos poderes orçamentários do Parlamento em troca de alguns trocados para favorecer o interesse de alguns dos atuais parlamentares na própria reeleição.

Não aceito essa farsa que atenta contra a democracia e a dignidade de meu mandato parlamentar e da instituição que componho. Exerço a representação do povo de Mato Grosso para zelar pelo bem comum de todos os brasileiros, responsabilizando-me pelo poder-dever de participar da decisão de todas as receitas e despesas públicas, não apenas uma parcela que pudesse representar interesses pessoais. Não me curvarei a esse oportunismo, pois o critério de meus votos é tão somente a minha consciência e o bem comum dos cidadãos de meu país.

I.4 – NEM AS EMENDAS NEM O RELATÓRIO QUE VIER A SER APRESENTADO PODEM DESFAZER QUALQUER DAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS AQUI APONTADAS

As propostas de modificação da PEC até agora apresentadas em nada suprimem os vícios de toda ordem aqui denunciados. As emendas de números 1 a 4 e a de número 7 apenas direcionam uma parte da parcela supostamente impositiva para a área de saúde; a emenda 5 oferece uma redação alternativa para o mesmo propósito da PEC; a emenda 6 acrescenta disposições

SF/13986.08197-13



sobre outro tema inteiramente diverso (percentuais mínimos de aplicação em saúde), sem modificar a redação da PEC; or fim a emenda 8 apenas acresce a ressalva de que as disposições da PEC, tal como formulada, valerão tão somente até a aprovação de uma nova lei regulamentando as finanças públicas nos termos do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição.

Quanto ao Relatório, infelizmente, não havia sido apresentado no dia 30 de setembro, embora a apreciação da matéria pela CCJC tenha sido publicamente anunciada, em reunião da Comissão, para o dia 01 de outubro. Este agendamento intempestivo da discussão da matéria, diante da ausência do tempo mínimo para exame por parte dos Senadores desse que é o mais importante documento para apreciação do mérito de qualquer proposição legislativa, dá a exata medida da degradação institucional envolvida na tramitação da PEC sob comento. Mesmo assim, não seria concebível um Relatório que, por meio de alterações pontuais, superasse as profundas objeções que essa matéria tem de suscitar. Destarte, ou o Relator votará pela rejeição (alinhandando-se à posição aqui sustentada) ou defenderá sua aprovação com modificações parciais – caso em que, como já apontamos, não seria possível concordar com ele mesmo que em parte. Assim, diante da pressão de prazos imposta pela própria maioria, o presente Voto pode e deve ser apresentado mesmo sem o Relatório ser publicado (até porque esse documento já deveria ter sido trazido à luz caso se pretendesse orientar uma discussão aberta e profunda do mérito envolvido).

Todas as modificações aventadas no âmbito da Comissão, portanto, mantém todas as distorções administrativas, jurídicas e institucionais evidenciadas neste Voto, e não poderiam mesmo revertê-las sem uma rejeição completa dessa proposta inaceitável à democracia brasileira.

SF/13986.08197-13



II – VOTO

Em face do exposto, em defesa da democracia no Brasil, da dignidade do Parlamento e do respeito ao dinheiro público, voto pela REJEIÇÃO da PEC nº 565, de 2006.

Sala das Sessões,

Pedro Taques
Senador da República

SF/13986.08197-13