



**A EXECUÇÃO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS
EM FACE DO SEU CARÁTER AUTORIZATIVO**

MARIVALDO RODRIGUES DE ALMEIDA

**Brasília - DF
2009**

MARIVALDO RODRIGUES DE ALMEIDA

**A EXECUÇÃO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS
EM FACE DO SEU CARÁTER AUTORIZATIVO**

Monografia apresentada ao curso de graduação do Centro Universitário UNIEURO como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor João Luís P. Sapucaia.

**BRASÍLIA
2009**

Agradeço ao Professor e orientador João Luís P. Sapucaia, pelo apoio e encorajamento contínuos na pesquisa, aos demais Professores deste Centro Universitário Unieuro, pelos conhecimentos a mim transmitidos.

“Política com ética. Administração Pública com responsabilidade”

Governador Mário Covas

RESUMO

Dentre as atribuições constitucionais do Congresso Nacional (CN), é importante destacar sua competência para dispor sobre o orçamento anual, representando a atuação indireta do povo na programação das receitas e despesas do Estado. Sua intervenção na lei orçamentária anual (LOA) e seus créditos adicionais são efetivados por intermédio de emendas, que buscam identificar as prioridades das políticas públicas em benefício de suas localidades de origem. Está em discussão no Congresso Nacional uma proposta para que as emendas apresentadas ao orçamento geral da união sejam impositivas, neste caso o Poder Executivo seria obrigado e não apenas autorizado a pagar os recursos destinados a Estados, Municípios e instituições que receberem recursos de Emendas ao Orçamento Geral da União. O orçamento geral da união na atualidade é autorizativo, o governo reavalia periodicamente as contas públicas e, com base na arrecadação de impostos e contribuições, reprogramam os gastos até o final do ano. Se for adotado o orçamento impositivo o governo perderia essa discricionariedade. As emendas parlamentares hoje são instrumentos de permuta política entre o Executivo e o Legislativo, porque permite que o governo negocie a liberação dos recursos orçamentários em troca de votos para aprovação de projetos de seu interesse, transformando a peça orçamentária em uma mera declaração de intenções, sujeita a troca de favores e interesses. Com o orçamento impositivo tornaria mais efetivo o controle sob as ações de governo.

Palavras Chaves: Orçamento Público, Emendas Parlamentares, Transparência, Lei Orçamentária Anual, Orçamento Autorizativo, Orçamento Impositivo e Emendas Orçamentárias.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. ORIGEM HISTÓRICA DO ORÇAMENTO.....	12
2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	14
2.1. Proposta Orçamentária	15
2.1.1. Princípios Orçamentários	16
2.1.2. Orçamento Fiscal.....	17
2.1.3. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	17
2.1.4. Orçamento da Seguridade Social.....	17
2.2. AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO	19
2.2.1. Sistema Orçamentário.....	19
2.2.2 Processo Orçamentário	21
2.3. PROJETO DO PLANOPLUANUAL	22
2.4. PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	23
3. EMENDAS INDIVIDUAIS, COLETIVAS E DE COMISSÃO	25
3.1. - Emendas aos Créditos Adicionais	28
3.2. - Emendas na Lei Orçamentária	29
3.3. - A identificação das Emendas na LOA	29
3.4. - Transferências Voluntárias Decorrentes das Emendas	30
3.5. – Elementos Motivadores na Determinação dos Objetos das Emendas.....	32
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das disposições Constitucionais Transitórias.

CAUC - Cadastro Único de Convênio

CF - Constituição Federal.

CMO - Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização.

CN - Congresso Nacional

CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

EC - Emenda Constitucional

GND - Grupo da Natureza de Despesa

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MA - Modalidade de Aplicação

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PLPPA - Projeto de Lei Plurianual

PPA - Plano Plurianual

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo apresentar ao Centro Universitário UNIEURO, como requisito para a conclusão do Curso de Direito no Programa de Graduação em Direito Tributário, ele será desenvolvido em cinco partes principais, iniciando com a origem histórica do orçamento, sua definição, sua importância para a população, para os Municípios e demais beneficiários.

Em seguida desejo discorrer sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro, posteriormente sobre a Proposta Orçamentária, Princípios Orçamentários, Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, Orçamento da Seguridade Social,

O Ambiente Orçamentário, Sistema Orçamentário e o Processo Orçamentário, suas peculiaridades e avanços para o desenvolvimento dos Municípios, com idéias sobre a necessidade de se melhorar sua aplicação e execução, baseado nas bibliografias consultadas.

O objetivo desta monografia é questionar sobre a melhoria quanto à mudança da aplicabilidade da Lei Orçamentária Anual, referente à mudança do orçamento autorizativo para o orçamento impositivo. O atendimento prático e definitivo das emendas parlamentares aos seus beneficiários, sem barganha nem negociatas com o poder executivo, atendendo de forma indireta a população carente dos municípios, com recursos para a infra-estrutura urbana, saúde, educação, bem estar social, lazer, dentre outros.

Após sua inclusão na LOA, perde-se a capacidade de identificação da autoria de forma plena, o que contribui para dificultar a identificação daqueles que procuram benefícios outros que não o de prover melhores aparelhos e serviços públicos à população de seus municípios. Tal fato ocorre porque no processo de emendamento das despesas do Projeto da LOA (PLOA), durante a sua tramitação no legislativo, as emendas que possuem o mesmo objeto e localização geográfica são aglutinadas em uma única categoria de programação, cuja identificação se dá por meio da classificação funcional e estrutura programática (funcional programática).

Assim, são aglutinadas em uma mesma codificação quando não somente um autor, parlamentares, bancadas estaduais e comissões permanentes das Casas do CN – apresenta emendas para o mesmo objeto (dotação) ou quando emendam dotações originárias do PLOA.

Fica evidente a prejudicialidade na identificação do autor específico da emenda o que, após a aprovação da lei orçamentária e durante sua execução, não possibilita conhecer a origem da parcela dos recursos executados, já que esta pode atender individualmente à emen-

da de um parlamentar sem distingui-lo, ou ainda, referir-se à parte da dotação originária do Poder Executivo.

Outro fator que dificulta a transparência na aplicação dos recursos derivados de emenda é o fato de que, via de regra, é realizada mediante convênios entre o governo federal (concedente) – detentor dos recursos – e a entidade responsável pela execução (conveniente), que pode ser um ente público – estado, município ou o Distrito Federal – ou privado – como fundações e entidades sem fins lucrativos.

Os atos de gestão dos convenientes, decorrentes destas transferências para execução da programação, são poucos transparentes, uma vez que a contratação dos fornecedores de bens e serviços que executarão o objeto conveniado, além de outros itens cujo conhecimento favorece o controle concomitante, são realizados sem o registro nos sistemas do concedente. Os procedimentos realizados na contratação, de forma geral, são de conhecimento do governo federal, na posição de concedente, somente após a prestação de contas do convênio, o que ocorre em tempo muito posterior à execução conveniada.

Haja vista a necessidade de ampliar a transparência na gestão pública, a identificação da autoria do crédito orçamentário e o conhecimento daqueles que fazem negócio com o Estado, pode evitar que o Executivo utilize este instrumento para motivar o parlamentar a votar conforme seu interesse. Isso permitiria identificar, por exemplo, se a execução do crédito estaria ou não relacionada com a adesão ou não do autor à base governista. Da mesma forma, ao ter seu nome comprometido, o próprio parlamentar se veria forçado, para evitar danos maiores à sua imagem pública, a exercer de forma mais efetiva o controle e fiscalização da execução orçamentária.

Sem sombra de dúvidas, sabemos da necessidade do ser humano de um planejamento, seja ele financeiro, organizacional, familiar e operacional, para o equilíbrio e administração da vida em sociedade. Para os Estados e Municípios a administração de recursos, torna-se muito mais complexa, comparando com pessoas físicas, pois para a administração de recursos públicos, há de se atentar para as normas, critérios e leis indispensáveis para a organização e bom funcionamento da máquina administrativa.

Como se sabe, é da essência do ser humano viver entre semelhantes e ter liberdade para escolher conduzir-se das mais diversas maneiras. Esses dois fatores fazem naturalmente surgir conflitos de interesses, que devem ser de algum modo equacionados. A forma racional encontrada para tentar dirimi-los, viabilizando a convivência humana, foi o estabelecimento de normas de conduta. Surgiu assim o Direito.

O crescimento dos grupos humanos, tanto em número como em complexidade, fez com que os laços familiares sociais etc. que ligam os seus componentes não fossem mais suficientes para garantir a eficácia do Direito. Mostrou-se necessária a existência de uma entidade superior, cuja principal finalidade fosse a de tentar imprimir maior eficácia às normas de conduta. Organizou-se, então o Estado.

Para manter-se, e atender a suas finalidades, o Estado necessita de recursos. Estes podem ser obtidos de diversas maneiras, sendo a imposição compulsória, decorrente da soberania, a mais comum delas.

A Constituição de 1988 modificou substancialmente o sistema orçamentário brasileiro, devolvendo ao Congresso Nacional um papel mais ativo no processo de elaboração orçamentária. Aliado a este fato, o crescente desmembramento dos municípios brasileiros, muitos deles sem capacidade financeira de sustentação de suas despesas correntes, tornou-se imprescindível a participação das emendas parlamentares para fornecer aparelhos públicos necessários ao bem-estar da comunidade.

Essa maior pressão por políticas públicas de comunidades mais distantes, muitas vezes não é percebida pelos gabinetes dos órgãos centrais de planejamento no momento de definição da função alocativa do governo federal na peça orçamentária. Deputados e Senadores, em sua atuação parlamentar, junto às suas bases eleitorais, carregam consigo os apelos dessas comunidades.

Há os que classificam essa atuação parlamentar de Deputados Federais e Senadores como uma função mais afeta à vereança. De fato, ao parlamento federal, no caso de desenvolvimento urbano, não se inclui em suas atribuições os assuntos de cunho evidentemente municipal, restando-lhe, neste caso, estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano. Entretanto, como grande parte dos municípios brasileiros foi criada sem nenhuma condição de se viabilizarem sem o auxílio de níveis superiores de governo para o atendimento das necessidades de seus habitantes, o orçamento federal se apresenta como uma das poucas oportunidades dessas comunidades alcançarem os serviços públicos de que carecem.

O Poder Legislativo durante muitos momentos da história brasileira ficou à margem do processo orçamentário, recuperando sua prerrogativa democrática após Constituição de 1988. (GIACOMONI, 2002, p.52-57).

Mesmo diante do caráter essencial das emendas parlamentares que atendem municípios sem capacidade própria de aplicação em aparelhos públicos, e da criticável atuação de deputados e senadores como “vereadores federais”, algumas disfunções são constatadas na

execução destes instrumentos, tanto de natureza política quanto de natureza criminal, o que contribui para a marginalização desse instrumento.

No campo político encontra-se relação entre a liberação de recursos destinados às emendas parlamentares e a votação de matérias de interesse do governante, principalmente quando se tem uma coalizão de sustentação do governo com grande amplitude partidária (PEREIRA e MUELLER, 2002), como têm-se verificado no caso brasileiro nos últimos anos.

Assim nem sempre realizadas adequadamente, os desvios vão se acumulando e se espalhando para outros convênios de mesmo objeto. Instrumentos legais para que se cristalize a transparência na execução das emendas, tanto no sentido de identificação de seus autores quanto dos fornecedores dos objetos de convênios decorrentes de emendas, pode suscitar uma maior moralização no trato das emendas parlamentares, evitando perdas à população beneficiada com as políticas públicas estabelecidas nestas emendas.

Formulação da Situação-problema: exercendo função de confiança na Câmara dos Deputados há dezenove anos, doze dos quais prestando assessoria na Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização, tenho desenvolvido atividades relacionadas aos trabalhos de acompanhamento na execução orçamentária das emendas, individuais, coletivas e das comissões.

Por essa razão, a escolha do tema deve-se, primeiramente, ao fato de estar diretamente ligado à minha área de atuação. Além disso, ter conhecimento da dificuldade que é a execução dos recursos alocados para estados, municípios e instituições que delas necessitam.

Por isso, gostaria de demonstrar que se pode melhorar a forma de alocação de recursos orçamentários a quem deles necessitam, sem tanta burocracia e dificuldade para o atendimento das emendas orçamentárias, de forma a responder à seguinte pergunta: será que a aprovação pelo Congresso Nacional do orçamento impositivo melhoraria de forma significativa a transferência dos recursos orçamentários aos estados, municípios e instituições que dele necessitam?

A pesquisa para coleta dos dados referentes ao trabalho foi realizada por meio do Banco de Dados da Rede Virtual de Bibliotecas, disponibilizada pela biblioteca do Senado Federal. As referidas “Redes”, permitem a pesquisa do acervo constante da biblioteca do Senado Federal, com consulta simultânea, das obras disponíveis nas bibliotecas da PGR; da CD; do STF; do STJ e; do TST. Dessa forma foram consultados livros, revistas, artigos científicos e periódicos relacionados ao meu tema.

A coleta dos dados referentes a legislação orçamentária, foi feita, prioritariamente, nos bancos de dados sobre legislação orçamentária disponíveis nos sites do Senado Federal, Câmara dos Deputados; e da Presidência da República. Além disso, foi utilizado paralelamente, o banco de dados referente ao Sistema de Informações do Congresso Nacional – SICON, cujo acesso é restrito, sendo necessária senha própria de acesso, disponibilizada a diversos órgãos e para servidores do Congresso Nacional.

1. ORIGEM HISTÓRICA DO ORÇAMENTO

O orçamento Inicia-se com o art. 12 da Magna Carta, imposta ao Príncipe João, conhecido na história como João-sem-terra. O referido príncipe, como se sabe, notabilizou-se pela arbitrariedade de seu governo, inclusive e especialmente pelas exigências tributárias violentas e extorsivas, o que provocou a reação dos barões ingleses, impondo-lhe a Magna Carta, documento restritivo de seus poderes reais.

O art. 12 do mencionado documento prescrevia que nenhum tributo podia ser estabelecido sem o prévio consentimento do Conselho dos Comuns do Reino, ou seja, o cidadão só estaria obrigado a pagar os tributos se a sua cobrança tivesse sido previamente aprovada e autorizada pelo referido Conselho. Essa foi, sem dúvida, a primeira conquista em defesa dos direitos individuais do povo contra os abusos da autoridade pública e que serviu de ponto de partida para outras medidas. Mais tarde a Câmara dos Comuns exigiu também do Poder Real o direito de conhecer a aplicação dos recursos autorizados, objetivando assim, o controle e fiscalização da aplicação dos dinheiros públicos.

A concepção inicial do orçamento, como resultado político da crescente reação dos órgãos de representação popular contra o excessivo poder tributário dos soberanos, desenvolveu-se progressivamente na Inglaterra nos séculos XVII e XVIII, e já no século XIX havia se propagado na França e em outros países do continente.

Assim, o princípio surgido do art. 12 da Magna Carta foi, posteriormente, consagrado na Inglaterra, em 1828, na *petition of rights* e na Declaração de Direitos de 1689, resultante da revolução de 1688, da qual o Parlamento saiu vencedor de sua luta contra a monarquia. A mesma Declaração considerou ainda como ilegal o fato de o Estado manter, sem o consentimento do Parlamento, um exército permanente em tempo de paz.

Por outro lado, estabeleceu-se também a regra de que todos os anos o Parlamento examinaria, discutiria e votaria as despesas militares para o exercício seguinte.

Assim, a partir de 1830, foram igualmente submetidas ao controle do Parlamento as denominadas despesas de serviços civis, ou seja, as relativas aos honorários dos juizes, dos embaixadores e de outros membros do serviço civil, as referentes às pensões concedidas pela Coroa e aos serviços de manutenção da Casa Real e do governo civil. Enfim, todas as outras despesas públicas ficaram sob o controle do Parlamento.

Na França a Revolução de 1789 resultou da aceitação pelos Estados Gerais da convocação feita por Luiz XVI para a obtenção de novos impostos, tendo a Constituinte de 1789 estabelecido o princípio da periodicidade da votação e autorização pelo Poder Legislativo para a arrecadação dos impostos. Posteriormente, o mesmo princípio foi acolhido pela Constituição de 1971, onde também se atribuiu ao mesmo Poder a competência exclusiva para fixar

as despesas públicas.

A origem do orçamento decorreu de razões de natureza política e não financeira, porque nos Estados Unidos a mesma exigência descabida de impostos foi o ponto de partida para a luta que se travou pela sua independência e que culminou com a “Declaração de Direitos”, do Congresso da Filadélfia, em 1787.

No Brasil a Constituição de 1824, em seu art. 36, n. 1, depois de cometer à Câmara dos Deputados a iniciativa privativa das leis sobre impostos, dispôs no art. 172, que, anualmente o Ministro da Fazenda submeteria à referida Câmara um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e também o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e recursos públicos.

Tais balanços e orçamentos apresentados pelo Ministro da Fazenda se baseavam em orçamentos que lhe fossem fornecidos pelos outros Ministérios, referentes às despesas e receitas de suas repartições. Entretanto, face a não execução do disposto no referido art. 172, somente em 14/12/1827 surgiu nossa primeira lei orçamentária.

2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei 4.320/1964 dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual, define as regras básicas sobre o planejamento orçamentário. Esta lei encontra-se em vigor, destacando-se que a maioria dos seus dispositivos foi recepcionada pelo texto constitucional.

Há uma série de regras e normas a serem observadas no Orçamento Geral da União, essas normas estão previstas em diversas leis, sendo as mais importantes a Constituição Federal, a Lei Complementar nº. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do respectivo ano.

Essas normas visam garantir, por exemplo, que o limite de gastos com pessoal seja respeitado, a criação de despesas de duração continuada tenha uma fonte segura de receitas, não haja despesa sem receita correspondente, o orçamento seja equilibrado, as despesas sejam compatíveis com a LDO e PPA e não haja desvio de recursos para interesses privados.

O orçamento passa pelo crivo do Congresso Nacional. Isso só acontece nas verdadeiras democracias. É nessa etapa que nossos representantes têm a oportunidade de, em nosso nome, aperfeiçoar a proposta feita pelo Poder Executivo. Deputados e senadores, desse modo, identificam as localidades onde desejam que sejam executados os projetos ou inserem novas programações com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

Esse projeto é analisado inicialmente pela Comissão Mista de Orçamento, que é composta por deputados e senadores. Todos os parlamentares podem apresentar propostas de modificação ao projeto (emendas) que, depois de analisadas e sistematizadas são votadas na Comissão.

Ao fim desse processo, as conclusões do trabalho realizado na Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) são objeto de nova análise e votação no Plenário do Congresso Nacional, o que deve ocorrer até 22 de dezembro. Depois disso, o projeto é devolvido para o Poder Executivo, para que seja sancionado pelo Presidente da República e se transformar em lei.

Só depois de aprovado pelo Congresso o orçamento é remetido de volta ao Executivo que deverá sancioná-lo. Uma vez sancionado, o governo passa a liberar verbas para que o orçamento seja executado conforme as necessidades e as disponibilidades financeiras.

As previsões constantes do orçamento não significam, necessariamente, obrigatoriedade de execução, pois a realização do gasto depende da efetiva arrecadação da receita prevista, das prioridades do governo e do atendimento das metas fiscais que o Tesouro Nacional precisa cumprir para garantir o pagamento das dívidas que o País tem.

A Constituição Federal trata dos orçamentos públicos anuais estabelecendo que a lei orçamentária compreenderá: 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; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 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.

A constituição federal inovou ao criar três esferas de orçamento: esfera fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social. O orçamento fiscal e o orçamento de investimento, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

O orçamento anual, em atendimento ao próprio princípio da anualidade, possui vigência anual, período também chamado de exercício financeiro, e que por força do artigo 34 da lei 4.320/64, coincide com o ano civil.

O prazo para encaminhamento, aprovação e sanção da LOA, coincide com o do PPA, isto é projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, 31/08, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, 22/12, portanto o orçamento passa pelas seguintes fases: Elaboração do projeto de lei; Apreciação, estudo e proposição de emendas; votação, sanção e publicação da Lei Orçamentária e Execução da Lei Orçamentária.

2.1. Proposta Orçamentária

A proposta orçamentária é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro, devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se então na Lei Orçamentária Anual.

A LOA é revestida por atos formais, prevendo as receitas e fixando as despesas que potencialmente serão realizadas no período de um ano. É uma lei autorizativa e não impositiva, uma vez que cada gestor de cada orçamento tem a faculdade de realizar ou não as despe-

sas nela contidas.

A LOA consolida vários orçamentos (fiscal, de investimento e da seguridade social), os quais refletem os planos que o governo pretende realizar nas diversas áreas de atuação do ente governamental, contendo um conjunto de previsões de receitas que são distribuídas em diversos programas de trabalho que viabilizarão a realização das políticas públicas.

2.1.1. Princípios Orçamentários

O orçamento passa por diversas fases até estar pronto para ser executado, inicia-se com uma proposta que se transformará em projeto de lei que será apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado passando pela execução, momento em que ocorre a arrecadação da receita e a realização da despesa, dentro do exercício financeiro, até o acompanhamento e avaliação da execução, realizada pelos controles internos e externos.

São as premissas, padrões, linhas e regras básicas que nortearão a elaboração e execução do orçamento, os quais decorrem da ciência contábil e jurídica. Alguns princípios orçamentários encontram-se estabelecidos nos textos das normas que regem a elaboração do orçamento público e outros decorrem da própria essência da ciência.

São normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito federal, estabeleceu em seu artigo 2º os princípios de unidade, universalidade e anualidade. “A lei de orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

2.1.2. Orçamento Fiscal

É a previsão da receita e da despesa para um determinado período de tempo. O termo “fiscal” está relacionado ao fisco, o qual é determinado por FERREIRA como “conjunto de órgãos da administração pública encarregados da arrecadação de tributos e da fiscalização dos contribuintes”. Esse orçamento refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O orçamento fiscal, portanto, abrange todas as receitas e todas as despesas projetadas para o exercício financeiro a que se refere a LOA, relativos aos Poderes Legislativo e Executivo, seus órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, excetuando-se apenas as receitas e as despesas das entidades que compõem o orçamento de investimento e da seguridade social.

2.1.3. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O investimento refere-se às despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. As empresas estatais são aquelas em que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios detêm, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, classificando-se em dependentes ou não dependentes de recursos do tesouro, sendo o orçamento da primeira incluso no orçamento fiscal e o da segunda no orçamento de investimento das estatais.

As empresas públicas são controladas exclusivamente pelo Poder Público, enquanto as sociedades de economia mista têm seu capital dividido em ações com direito a voto, as quais pertencem em sua maioria ao ente governamental e a minoria, portanto, ao setor privado. Configura, portanto, no orçamento de investimento apenas as despesas com investimentos das empresas estatais, enquanto no orçamento fiscal serão contempladas todas as receitas e despesas das empresas estatais dependentes e as despesas com o aumento de participação acionária nas empresas estatais.

2.1.4. Orçamento da Seguridade Social

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. O orçamento da seguridade social deve conter as receitas e despesas de todos os órgãos, fundos, fundações e autarquias vinculadas à saúde, previdência e assistência social.

No Município, as receitas e despesas da saúde encontram-se consignadas no fundo de saúde, enquanto as da previdência encontram-se no órgão responsável pelo regime próprio de previdência social e as da assistência social encontram-se no fundo de assistência social.

O objetivo da separação do orçamento da seguridade social dos demais orçamentos é resguardar os recursos destinados à seguridade social, evitando o extravio dos recursos de sua finalidade precípua. Nesse sentido, destaca-se a lição de MARTINS e BASTOS: “a partir de agora, o orçamento da seguridade social, apesar de constar do orçamento da união, é o orçamento que terá seu curso normal, autônomo, desvinculado, não podendo seus recursos serem utilizados para outras finalidades que não aquelas estritamente vinculadas à própria segurida-

de”.

A segunda observação de MARTINS e BASTOS, em referência ao art. 165, § 5º, inciso II da Constituição Federal: “a descentralização administrativa prevista pelo constituinte, que fará com que os Estados e Municípios participem da seguridade social, leva-os a ter suas projeções – no que diz respeito à participação da união em seus trabalhos e funções, encargos e atividades – cuidadas no orçamento”.

Portanto, o Poder Executivo deve elaborar uma boa proposta orçamentária, a qual deverá ser devidamente apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo ou promulgada pelos Poderes Executivo ou Legislativo, transformando-se então na LOA, a qual conterà os orçamentos que viabilizarão a manutenção e a implementação das ações governamentais durante um exercício financeiro.

2.2. O AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO

O ambiente orçamentário brasileiro está baseado, essencialmente, na Seção II – Dos Orçamentos, do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento da Constituição Federal de 1988, além de legislações infraconstitucionais, tais como a Lei Complementar nº 101, de 2000– Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais de Finanças Públicas. Dessa estrutura legal que se estabelece a função orçamentária dentre as funções administrativas, surgindo o sistema e o processo orçamentário, que se complementam e exercem influencia um no outro (GIACOMONI, 2002, p.187).

2.2.1. Sistema Orçamentário

O sistema brasileiro está alicerçado nas três principais peças que compõem a estrutura do sistema orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

São normas que por determinação constitucional, cumprem a formalidade legal, embora não carreguem em si a coercibilidade inerente às leis, já que são meramente autorizativas, ou seja, não geram direitos subjetivos passíveis de se exigir, por via judicial, a realização de uma despesa específica prevista, salvo se nelas estiverem dispostas por determinação de outra norma legal ou constitucional – a chamada despesa obrigatória, geralmente de caráter conti-

nuado. Esse ambiente é replicado em todos os entes da federação, nas suas constituições e leis orgânicas, obedecendo ainda a LRF e a Lei nº 4.320/64.

Para objeto do presente trabalho, todos os elementos orçamentários terão como referência os de âmbito da União. O Plano Plurianual tem o propósito de determinar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para o período de quatro anos, compreendendo o segundo ano do mandato presidencial e o primeiro ano do mandato.

Classificam-se como Despesas de Capital, aquelas que contribuem para formar um bem de capital, adicionar um valor a um bem já existente, ou para transferir a propriedade de bens ou direitos para o setor público – abrange os investimentos, as inversões financeiras e as amortizações da dívida pública. (SANCHES, 2004, p.115). Trata-se de um instrumento de planejamento de médio prazo para o governo, determinando a ação governamental, mas também sinalizando a ação do setor privado (SANCHES, 2008, p.264).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, norma de caráter anual, deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual e estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente à sua edição. Disciplina a programação orçamentária, delimitando os casos em que é possível ocorrer o chamado contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira), de forma a garantir a realização das metas fiscais durante a realização dos programas e ações. É uma lei em que se estrutura todo um conjunto de normas para orientar e tornar exequíveis programas e ações ao abrigo do orçamento da União.

A Lei Orçamentária Anual compõe-se dos orçamentos fiscal – que abrange todas as despesas dos órgãos da administração pública dos três Poderes, incluindo fundos e fundações, custeados, essencialmente, com as receitas de impostos –, da seguridade social – que engloba as despesas com as áreas de saúde, previdência e assistência social, custeado com receita de contribuições sociais e o déficit financiado por recursos do orçamento fiscal –, e o de investimentos das empresas estatais – onde são determinadas as despesas do governo em sua atividade empresarial.

Muito embora possa haver a percepção de se tratar de três peças distintas, estes três orçamentos estão dispostos em um único documento, respeitando o Princípio da Unidade (GIACOMONI, 2002, p.71-73). Outra característica da lei orçamentária, ou simplesmente orçamento, é sua abrangência temporal, que no caso brasileiro coincide com o ano civil, primeira fase da execução da despesa, onde se reserva no orçamento parcela de dotação para

cumprimento futuro de obrigação de pagamento criada para o estado, mesmo que ainda pendente de implementação (Lei 4.320/64).

Outros documentos fazem parte do ambiente orçamentário, visando orientar a execução e ampliar a transparência orçamentária, tais como o Decreto de Programação Financeira e Orçamentária – publicado até trinta dias após a sanção da LOA e revisto a cada bimestre conforme o comportamento da receita –, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (R-REO), de periodicidade bimestral, cujo objetivo é apresentar à sociedade o desempenho da execução da LOA, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestral, no qual são demonstrados o cumprimento das metas fiscais determinadas na LDO, dos limites com gastos com pessoal e do endividamento do Estado, além do Relatório de Avaliação do PPA e a Prestação de Contas dos chefes de Poder.

2.2.2. Processo Orçamentário

Dentre as atribuições do Poder Executivo, a iniciativa do processo orçamentário lhe é privativa, cabendo aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento dos mais diversos órgãos que compõem a administração pública, no âmbito dos três Poderes constituídos, a elaboração das pré-propostas para encaminhamento ao órgão central de planejamento e orçamento⁷ para consolidação, ajustamento às metas fiscais e envio ao Poder Legislativo, responsável pela aprovação da peça orçamentária e a fiscalização de sua execução. Diante do objetivo do presente trabalho, focado na transparência na execução das emendas parlamentares ao orçamento, não será abordada a dinâmica do processo orçamentário no âmbito do Poder Executivo, onde é determinada a ação do Estado e formação da agenda do conjunto de políticas públicas a serem formalizadas no orçamento.

No âmbito do Poder Legislativo federal a apreciação das peças orçamentárias cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por trinta Deputados Federais e dez Senadores da República, com igual número de suplentes, regida pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 26 de dezembro de 2006 (Resolução nº 1/06-CN), a qual delinea e ordena todo o procedimento de análise e apresentação de emendas pelos parlamentares.

A CMO emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas alterações (créditos adicionais), além de outras matérias de cunho orçamentário. Em seu âmbito são apresentadas as emendas aos projetos para

inclusão dos interesses dos parlamentares, respeitando os prazos, limites e condições determinados pela Resolução. Cada proposta de PPA, LDO e LOA recebe proposições acessórias durante sua tramitação, que auxiliarão na análise das proposições principais e determinarão regras para atuação dos relatores e a apresentação de emendas.

Dentre essas proposições acessórias no âmbito da União, atualmente a cargo da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Art. 166, § 1º, I e II, CF).

Qualquer alteração de proposições a ser promovida no parlamento deve ocorrer por meio da apresentação de emendas e destaques. Ver Santa Helena (2003) destacam-se o parecer preliminar, os relatórios setoriais (somente no caso do projeto da LOA), as emendas e os destaques¹⁰.

As emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individualizada ou coletiva. As emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise.

As emendas coletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação Emendas de Bancada. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada à aprovação pela maioria de seus membros, e as Emendas de Bancada devem constar de ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO.

2.3. Projeto do Plano Plurianual

O PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, conforme assim mesmo é possível verificar em nossa Carta Magna, ao determinar em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano, e no art. 166 § 3º, i, onde prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se, dentre outras exigências que serão vistas mais adiante, compatíveis com o plano plurianual.

Seu encaminhamento ao Congresso Nacional dá-se até 31 de agosto do primeiro ano de mandato de cada governante e sua tramitação ocorre concomitantemente com a tramitação da peça orçamentária para o segundo ano de mandato do governante, o que causa um certo

vácuo na lei orçamentária, já que seus programas e ações devem ser compatíveis com o plano plurianual.

Entretanto, com essa sobreposição temporal, o PPA ainda não estaria aprovado e em vigência para se verificar essa compatibilidade, restando então se basear, na elaboração da LOA, tão somente no projeto do PPA, que ainda não tem efeitos no mundo jurídico. Servem para contestar o parecer do relator dado às emendas apresentadas, podendo ser reconsiderado. Órgãos técnicos das Casas do Congresso Nacional que discutem as matérias afetas às suas áreas temáticas.

A Câmara dos Deputados possui vinte comissões permanentes, e o Senado Federal, dez. Adicionalmente, em termos orçamentários, em ambas as Casas, as Mesas Diretoras assumem caráter de comissão, podendo apresentar emendas de interesse das respectivas instituições.

Tal situação ocorre em razão de que a data para o encaminhamento ao Congresso Nacional das peças que compõem o nosso sistema orçamentário foi determinada de forma precária no art. 36, §2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT de nossa Lei Maior, carecendo ainda de regulamentação a ser dada na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, i e ii, CF.

A proposta do PPA (Projeto de Lei do PPA - PLPPA) é relatada por um único parlamentar, sendo realizadas audiências públicas regionais para debate e apresentação de sugestões que poderão ser incorporadas pelo relator ao projeto. Podem ser apresentadas até cinco emendas coletivas por comissão permanente ou bancada estadual, e até dez emendas por parlamentar, individualmente (Resolução nº 1/06-CN, Capítulo VII).

2.4. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

O projeto de LDO (PLDO), peça responsável por fazer a união entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução da ação do Estado por meio do orçamento (LOA), é remetida ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício, e deve ser devolvido para sanção presidencial até o encerramento da primeira metade da sessão legislativa, que ocorre em 17 de julho, ficando o Poder Legislativo impedido de iniciar o recesso até ultimada a sua votação. Ao texto do PLDO não há limite quantitativo para apresentação de emendas, sendo que ao Anexo de Metas e Prioridades, no qual são relacionadas as ações constantes do PPA, e em que montante, deverão figurar como prioridade na execução da lei orçamentária, podem ser apresentadas até cinco emendas, tanto individuais, quanto coletivas (Resolução nº

1/06- CN, Capítulo VI) A CMO possui um total de oitenta e um dias, segundo a Resolução nº 1/2006-CN, para apreciar o PLDO e encaminhá-lo para votação no Plenário do Congresso Nacional.

Importante frisar que a observância quanto ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO na lei orçamentária tem sido relativizada pelo governo federal nos últimos orçamentos, sendo inclusive motivo de crítica por parte do Tribunal de Contas da União:

“[...] Em pareceres prévios sobre as Contas de Governo, relativos aos últimos exercícios, foram freqüentes as críticas deste TCU relacionadas à perda de efetividade do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal, fixadas na LDO, chegando-se mesmo a questionar sobre a exata função desse Anexo, e duvidar da adequação de vinculação e obrigatoriedade entre as ações dos principais instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).” A LDO tem estabelecido que a programação integrante do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal devem constar do projeto de lei orçamentária e da LOA – ou seja, devem ser incluídas pelo governo federal no PLOA e não podem ser retiradas pelo Legislativo.

3. EMENDAS INDIVIDUAIS, COLETIVAS E DE COMISSÃO

A aprovação das emendas à despesa está condicionada à sua compatibilidade com o PPA e com a LDO, bem como à legislação complementar, em especial a Lei nº 4.320/64 e a LRF. O Congresso ainda impõe autolimitações através da Resolução nº 1/06-CN e do Parecer Preliminar, introduzidas sempre no caminho de transparência e moralização do processo de atuação parlamentar na peça orçamentária.

As emendas individuais têm o valor de 10.000.000,00, sendo que, cada parlamentar destinará um valor para estados, municípios ou instituições que possam recebê-las, não ultrapassando o valor do teto para apresentação, podendo apresentar no máximo 25 emendas orçamentárias.

Em se tratando de emenda de comissão, serão apresentadas no âmbito nacional, sem o valor correspondente, ficando esse valor por conta do relator que deverá acatar ou remanejá-lo, podendo ser apresentadas até 5 emendas, para os fins específicos de cada comissão.

No caso de bancada, a bancada dos Estados se reunirão para a escolha das prioridades dos respectivos estados, e em acordo apresentarão as emendas, com um valor estruturante para o atendimento das necessidades, sendo que o número das emendas apresentadas será proporcional a cada Estado, quando maior o Estado, mais emendas poderão ser apresentadas.

Devem ser respeitadas as vinculações de receitas nos remanejamentos propostos respeitadas as normas estabelecidas na LDO, no Parecer Preliminar, LRF e outras legislações acessórias.

As emendas de apropriação, principal instrumento utilizado pelos parlamentares para inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA, devem indicar simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação de recursos integrantes da Reserva de Contingência ou de outras dotações, observadas as vedações definidas no Parecer Preliminar.

A Resolução nº 1/06-CN procurou dar uma nova orientação às emendas coletivas no sentido de promover o planejamento articulado e continuado por parte dos colegiados que as apresentam, buscando evitar o desperdício de recursos públicos no acúmulo de obras inacabadas em detrimento da priorização de novas, assim também em relação à individualização da emenda coletiva. Dentre as distorções que a resolução procurou resolver estão:

Emendas de bancada com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, para diferentes Municípios (transferências volun-

tárias), implicando benefícios eleitorais individualizados em detrimento de seu caráter coletivo; utilização da emenda de bancada como forma de ampliar limite das emendas individuais;

Emendas de comissão com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, implicando transferências voluntárias desvinculadas de políticas públicas com critérios universais de repartição;

Falta de identificação precisa e de visibilidade do objeto da emenda – a programação genérica não indica de forma precisa o objeto da emenda coletiva nem sua aplicação espacial;

Recorrência e exacerbação de conflitos decisórios – o atendimento da emenda genérica de caráter pessoal passa a depender mais do poder de persuasão do interessado do que do mérito do empreendimento; falta de igualdade de mandatos no direcionamento de transferências voluntárias;

Obras estruturantes: faltam recursos, continuidade e conclusão – pulverização de recursos pela individualização das iniciativas políticas.

Portanto, a nova resolução exige que as emendas coletivas identifiquem de forma precisa o seu objeto, não sendo possível a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou que possam resultar na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada. No caso de projetos, deve contemplar, alternativamente, a projeto de grande vulto ou projeto estruturante, especificando-se o seu objeto e a sua localização.

No caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (governo estadual) e 90 (aplicação direta).

Importante destacar que essa maior rigidez imposta pela Resolução nº 1/06-CN às emendas coletivas sofreu forte resistência à sua plena aplicação dentro da CMO, pois tal procedimento acabou por dificultar que se utilizasse uma prática comum entre as pequenas bancadas, que buscavam ampliar as limitações impostas às emendas individuais. Tollini (2008, p.18) aponta:

Ao inserir programação genérica a ser detalhada em ações tipicamente municipais durante a execução orçamentária, a denominada “rachadinha” equivale a um conjunto de emendas individuais, sem restrição de valor, na medida em que possibilita que vários parlamentares, atuando em coordenação, apropriem-se de parte dos valores aprovados. Antes de executar essas despesas genéricas incluídas pelo Congresso, os ministérios aguardam por orientação de parlamentar coordenador da bancada estadual quanto aos destinatários da dotação orçamentária.

O Comitê de Admissibilidade de Emendas, na primeira oportunidade em que foi posta em vigor a referida resolução, elaborou um relatório, aprovado na CMO, que procurou dar uma interpretação mais branda às restrições em se utilizar designação genérica que possa contemplar obras distintas ou que possa resultar a transferência para mais de um ente federativo ou entidade privada.

Na falta da conceituação de obra pela Resolução nº 1/06-CN, tampouco na LDO 2008, o Comitê procurou sustentação na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93): Não se considera como obras distintas, para efeito da primeira parte do art. 47, II da Resolução, a obra complexa ou empreendimento com objeto preciso, determinado e identificado, integrado por um conjunto de obras fisicamente.

A ação governamental está estruturada em programas orientados para realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA. Dessa estrutura, derivam o Programa e as Ações, as quais podem ser: Atividade: envolve um conjunto de operações de forma contínua e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação do governo; Projeto: envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resultam um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo; e Operação Especial: não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Segundo o PPA 2008-2011, Projeto de Grande Vulto é todo aquele cujo custo total ultrapasse a R\$ 20 milhões.

3.1. Emendas aos Créditos Adicionais

A lei orçamentária anual pode ser alterada por meio de créditos adicionais quando determinada despesa não foi programada em dotação suficiente para sua consecução, ou quando surge situações extemporâneas para sua inclusão na LOA. Assim, segundo o art. 41 da Lei 4.320/64, os créditos adicionais podem ser:

Suplementares: quando destinam-se ao reforço de dotação que foi programada com valores insuficientes à sua execução;

Especiais: destinados à inclusão de despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (imprevistas);

Extraordinários: destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerras, comção interna ou calamidade pública. As alterações da LOA devem sempre indicar a fonte de recursos que irá custear a modificação, sendo que no caso dos créditos extraordinários essa

indicação não necessariamente deve aparecer no momento da sua abertura, podendo ser indicada com a diminuição de outras programações posteriormente.

Segundo Mota (2005, p.24-25), o parágrafo primeiro do art. 43 da Lei nº 4.320/64, o art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67, e o parágrafo oitavo do art. 166 da CF, elencam os principais recursos disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais, quais sejam:

Superávit Financeiro: apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior – diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro –, devendo descontar o montante dos saldos dos créditos especiais e extraordinários transferidos e as operações de créditos a eles vinculadas; A CF, em seu art. 167, § 3º, utilizou a expressão “[...] como as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública [...]”, o que deu margem ao Poder Executivo utilizar-se deste instrumento para modificar a lei orçamentária indistintamente, relegando ao Legislativo somente o pronunciamento posterior à execução de fato da despesa.

Segundo o art. 105, da Lei nº 4.320/64, o ativo financeiro e o passivo financeiro, componentes do Balanço Patrimonial, independem de autorização orçamentária (ou seja, resultam não somente da execução orçamentária). Enquanto o ativo inclui bens, créditos e valores, o passivo é composto por compromissos exigíveis. Mota (2005, p. 409) destaca: “[...] para a Lei 4.320/64, o conceito de ‘financeiro’ (ativo e passivo) pressupõe elementos que não dependem de autorização orçamentária para conversão em espécie, se ativo, ou para pagamento, se passivo”. Os créditos especiais e extraordinários abertos no último quadrimestre do exercício podem ser transferidos para os exercícios seguintes, incorporando-se ao novo orçamento, pelos seus saldos. (Art. 167, § 2º, CF).

3.2. Emendas na Lei Orçamentária

Durante a tramitação do PLOA no Congresso, as emendas parlamentares recebem numeração seqüencial para cada autor, e são alocadas no programa de trabalho dos órgãos da administração pública que serão responsáveis pela execução da LOA.

A LOA possui em seus anexos o detalhamento das ações que a compõe, segregando-as por órgãos e classificando-as de forma que se possa produzir relatórios analíticos e sintéticos da programação orçamentária. Segundo Burkhead apud Giacomoni (2002, p.91), “A classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo”, e a para tanto o orçamento utiliza uma linguagem essencialmente contábil, para que, através das contas, seja possível: Antecipar as situações patrimoniais (no orçamento propria-

mente dito); registrar a movimentação patrimonial (na execução do orçamento); e demonstrar resultados patrimoniais (nos balanços). (Machado JR *apud* GIACOMONI, Idem, p.91)

A finalidade das classificações orçamentárias de propiciar informações para a administração, a gerência e a tomada de decisão é destacada por Mota (2005, p.104), e de igual forma, durante a tramitação do PLOA no Congresso, as emendas são classificadas respeitando as classificações orçamentárias estabelecidas na Lei nº 4.320/64, nas LDOs, e outras normas editadas pelo órgão central de planejamento e orçamento. A presente seção é iniciada com uma abordagem sobre a classificação orçamentária, para em seguida apresentar a identificação das emendas na lei orçamentária. O Apêndice A apresenta o Quadro de Detalhamento das Ações de uma lei orçamentária identificando as classificações relevantes para associação com as emendas parlamentares.

3.3. A identificação das Emendas na LOA

Aos autores (individuais ou coletivos) é facultado a inclusão de nova programação ou o acréscimo de recursos à programação já existente no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A aprovação da programação oriunda de emenda é aglutinada conforme o objeto e a localidade pretendidos, respeitando-se a classificação institucional, funcional, a estrutura programática, além do detalhamento da natureza da despesa – o grupo a que pertence a despesa – geralmente investimentos (GND 4) ou outras despesas correntes (GND 3) –, a Modalidade de Aplicação (MA 40 – Municípios), (MA 30 – Estados), etc – dentre outros 44 Art. 7º, § 10, Lei 11.768/08 (LDO 2009). detalhamentos que não influenciam a identificação das emendas na programação orçamentária.

Desta forma, a lei orçamentária aprovada é composta da programação encaminhada pelo Poder Executivo com as alterações promovidas pelas emendas aprovadas na CMO. Conseqüentemente, uma dotação – registrada com a mesma classificação institucional, funcional-programática e natureza da despesa – pode ter origem no PLOA e sofrer acréscimo por emendas ou, ainda, ter sido originada pela aprovação de emenda em programação não contemplada no PLOA. Assim, as dotações, agrupadas conforme as classificações institucional, funcional programática e da natureza da despesa, não possuem codificação que permita identificação de sua origem, se do projeto original, se por suplementação ou inclusão por intermédio das emendas aprovadas. A identificação na LOA da programação derivada apenas de emendas é restrita às chamadas “emendas puras”, ou seja, aquelas que foram apresentadas por um autor

de forma isolada, cujo objeto não tenha sido de emenda de outro autor ou não esteja contemplado no projeto original.

3.4. Transferências Voluntárias Decorrentes de Emendas

A programação da lei orçamentária decorrente de emendas inseridas pelos congressistas encontra-se, essencialmente, no âmbito das transferências voluntárias da União, que a Lei de Responsabilidade Fiscal assevera:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A formalização destas transferências, no âmbito da União, ocorre por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria e são regulados pela Instrução Normativa nº 1/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (IN nº 1/97-STN). São realizados pela administração pública federal com entes de qualquer nível de governo ou ainda organização particular com os quais o governo tenha intenção de executar o seu programa de trabalho e cujo interesse seja recíproco, em regime de cooperação mútua.

Destaque-se que a LRF estabelece que as transferências voluntárias ocorram entre entes públicos de esferas diferentes. Entretanto, as transferências ao setor privado de interesse do governo também são voluntárias, quando não decorrem de determinação legal para sua execução, e são realizadas mediante a celebração de convênios ou termos de parceria.

Têm-se, portanto, a necessidade de interesse de ambas as partes desta relação em se atingir um objetivo comum. A descentralização da ação do estado se faz cada vez mais imperiosa diante da necessidade das suas ações atingirem toda a sociedade de forma eficiente. Pelo tamanho do estado brasileiro, seria inviável e anti-econômico a atuação de forma direta do governo central na disseminação de políticas públicas tendentes a eliminar as desigualdades regionais existentes.

A IN nº 1/97-STN conceitua: Concedente - órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

Conveniente - órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização

particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

Essa atuação cooperada entre a União e os entes subnacionais – ou organizações não governamentais – ocorre com financiamento de recursos do orçamento federal⁵⁶, tendo as emendas parlamentares participação importante na definição dos objetos, dos beneficiários e montantes.

A transparência na execução deste instrumento é alvo de críticas em toda sociedade e órgãos fiscalizadores do governo. Em que pese muitas das irregularidades constatadas na fase de execução e prestação de contas dos convênios sejam resultado de fatores condicionantes e circunstanciais de fases ainda anteriores ao ciclo de operacionalização dessas transferências voluntárias – no planejamento e alocação dos recursos na LOA, na falta de critérios por parte dos parlamentares na definição de emendas, na execução seletiva das emendas parlamentares, dentre outras situações –, o foco mantém-se na falta de transparência na execução e prestação de contas destes instrumentos.

Um dos fatores é que na fase de execução física e financeira do convênio, os recursos são repassados ao conveniente (estado, município ou entidade privada), que tomará as providências a seu cargo na concretização do objeto pactuado, responsabilizando-se pelos procedimentos licitatórios, efetuando as contratações e aquisições necessárias à sua consecução.

As empresas fornecedoras de bens e serviços objeto destas transferências não ficam registradas como parte ativa dos seus respectivos convênios, no âmbito do SIAFI, que registra apenas a informação do conveniente, pois será com este que os fornecedores se relacionarão diretamente.

Desta forma, fica dificultado o conhecimento daqueles que de fato executarão o objeto conveniado, podendo produzir situações em que um fornecedor que tenha realizado desvios. As transferências realizadas com entes subnacionais, via de regra, necessitam de contrapartida, não necessariamente financeira. Em um contrato decorrente de um convênio, pode continuar contratando com outro ente, para cumprimento de outros convênios de mesmo objeto.

A responsabilidade do órgão transferidor dos recursos, ou seja, do concedente, é de fiscalizar e acompanhar todas as etapas de execução da parceria, inclusive *in loco*. De forma preliminar, a avaliação técnica das propostas apresentadas e a verificação da capacidade de execução do conveniente, se negligenciadas, prejudicam sobremaneira a regularidade da aplicação dos recursos.

O estado democrático de direito vivido em nosso País, no qual as instituições de fiscalização e controle funcionam e buscam identificar as falhas existentes no processo para corri-

gi-las, tem levado a órgãos como o TCU, o Congresso Nacional - por meio das CPIs, a CGU, dentre outros, não menos importantes nem atuantes, propõem mudanças estruturais para ampliação do controle, transparência e publicidade dos convênios como instrumento de cooperação federativa.

3.5. Elementos Motivadores na Determinação dos Objetos das Emendas

O processo de definição das prioridades pelos parlamentares em suas emendas individuais não é regulamentado pela CMO, restando a discricionariedade do autor na eleição das políticas públicas que serão implementadas nos municípios que compõem suas bases eleitorais.

Respeitadas as determinações constitucionais de compatibilidade com o PPA e a LDO, e as exigências mínimas de formalização e auto limitações estabelecidas no Parecer Preliminar, essas emendas têm sido aprovadas de forma sumária nos relatórios setoriais e, mesmo quando apresentam incorreções de ordem técnica sanável, são adequadas após análise. Observa-se também a concentração de emendas cujo localizador não delimita um município específico, indicando “Em Municípios no Estado X”, provocando uma aglutinação de emendas com o mesmo objeto apresentadas por autores da mesma unidade federativa das consultorias de orçamento, sob a orientação dos parlamentares.

Do total de emendas que identificaram o município beneficiário, cerca de 70% destinaram 51% dos recursos para municípios com até 50 mil habitantes, ou seja, comprovando que os municípios de menor população e, por conseguinte, menor capacidade fiscal, recebe a maioria dos recursos das emendas parlamentares individuais, confirmando este instrumento como difusor de políticas públicas para municípios mais longínquos.

Essa interação do parlamentar com as lideranças municipais na busca de implementar ações nas suas localidades de origem, na visão de Bezerra (2001, p.187), garante aos munícipes a destinação de recursos para realização de investimentos locais, evidenciando “[...] uma espécie de reconhecimento pelos deputados e senadores de seu compromisso político com o município [...]”, restando claro que [...] à capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente, liberar os recursos estão associadas, por exemplo, a sua reputação, chances eleitorais e obtenção de fundos para o financiamento de campanhas eleitorais. (Idem, Ibidem, p.188) Há, portanto, uma troca de benefícios implícitos na determinação das emendas individuais ao orçamento, pois, conforme afirma Santos Et. alli. (1997, p.96) [...] a busca de reeleição leva,

então, esses parlamentares a orientarem sua atuação em Brasília para a aprovação de recursos destinados a projetos de interesse do município [...]

A determinação de prioridades que interessa aos municípios nas emendas parlamentares, a partir do contato com agentes locais que convivem mais diretamente com as necessidades da população, não se apresenta, por si só, uma prática condenável, porém a falta de transparência pode influenciar negativamente, por facilitar a utilização dos recursos derivados da emenda para obtenção de vantagens pessoais, tanto por parte do parlamentar que teve a iniciativa de apresentá-la, quanto daqueles que estão instalados no poder público municipal, com quem o governo federal realizará o convênio (ou instrumento congêner) para executar a programação.

A restrição ao número de emendas individuais dificultou a amplitude de atendimento dos municípios por emendas. Os parlamentares no PLOA 1995 apresentaram 23.216 emendas, ou seja, uma média de 40 emendas por parlamentar, muito acima das atuais 25 emendas individuais. Assim, muitos parlamentares passaram a utilizar a designação genérica nos subtítulos das emendas (p. ex. “Ações de saneamento básico em municípios do Estado X”), possibilitando ampliar a ação para mais de um município por emenda. Não somente este fato determinou a preferência pela designação genérica, mas também a incerteza, na fase da execução, do alinhamento político do prefeito com o parlamentar e da inabilitação do município quanto às exigências legais para celebração do convênio³⁸, dentre outros. Geralmente em razão de inadimplências por não prestação de contas de convênios anteriores e/ou outras pendências no CAUC – Cadastro Único de Convênio para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios, da Secretaria do Tesouro Nacional.

A definição das emendas de bancada envolve a eleição de pleitos encaminhados pelos governadores dos estados e outros originados dentro da própria bancada – ou ainda por empreiteiras interessadas nos contratos de execução das obras decorrentes das emendas de bancada, que possuem valores mais elevados e destinam-se a projetos mais vultosos.

É fato que uma reforma orçamentária – aliada à reforma política que vez por outra emerge sem ser levada a cabo – é necessária para que se aplique conceitos defendidos por diversos autores quanto à atuação individual dos parlamentares no orçamento, que possa refletir efetivamente a priorização de políticas para enfrentamento de problemas de âmbito nacional de maneira coordenada e derivada de uma política ampla.

Porém, não se encontra, no momento, ambiente suficientemente favorável dentro do Congresso Nacional para que se promova essa evolução. Algumas mudanças ocorrem à medida em que surgem na imprensa notícias de desvios de recursos públicos oriundos de emendas

(como as formalizadas na Resolução nº 1/1995-CN, editada após a CPI do Orçamento de 1993, e a atual Resolução nº 1/06-CN, gestada concomitantemente com a realização da CPMI das Ambulâncias).

Instalam-se CPI's, produzem-se relatórios com recomendações das mais variadas, mas grupos resistem em implementar aquelas que de fato contribuiriam para se avançar na direção de um sistema orçamentário menos vicioso.

A reformulação do processo de emendamento dentro da CMO, a redução da quantidade de membros e a exigência de rodízio, dentre outros aspectos que foram abordados pela Resolução nº 1/06-CN tiveram origem em discussões no Congresso durante a CPMI das Ambulâncias.

CONCLUSÃO

A participação parlamentar na elaboração orçamentária tem sido modificada desde que a Constituição de 1988 restituiu ao Congresso Nacional seu poder sobre a peça orçamentária. A baixa capacidade fiscal dos municípios brasileiros, e a visão de que os parlamentares têm por dever de ofício levar recursos – entenda-se obras – para suas bases eleitorais, dificulta uma discussão mais ampla dentro do Congresso para que se modifique o foco das emendas parlamentares, para que não mais sejam classificadas como paroquiais.

O montante de recursos que as emendas parlamentares – individuais e coletivas – representa sobre o orçamento não é uma parcela desprezível se comparado ao total de despesas discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade social. Em 2007 as emendas representaram 21% da parcela da programação cuja execução é discricionária do governo.

A Resolução nº 1/06-CN representou um avanço na direção de fazer com que o planejamento se torne mais presente na ação articulada das bancadas estaduais, priorizando obras de grande vulto ou projetos estruturantes para seus estados, com a exigência de continuidade aos empreendimentos de iniciativa destas bancadas. Porém, outros avanços são necessários, como em relação a atuação parlamentar sobre os créditos adicionais, quando enxergam uma forma de ampliar a cota individual determinada quando da apreciação da proposição principal, qual seja, a lei orçamentária.

Há também a necessidade de coibir a individualização das emendas coletivas, através da redução da quantidade de emendas que as bancadas com menor representação congressional podem apresentar além de fortalecer a interpretação das regras da Resolução nº 1/06-CN que vedam a realização de mais de um empreendimento por emenda ou que sua execução resulte em transferências de recursos a mais de um ente federativo.

A LRF instituiu reserva de contingência no intuito dar suporte a passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos. As LDOs têm estabelecido, ao longo dos anos, que esta reserva deverá ser, no projeto da lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional, equivalente a 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida, devendo a metade ser utilizada pelo Poder Legislativo para o financiamento das emendas durante a tramitação da LOA no Congresso. Este montante já não se mostra mais suficiente diante do avanço do valor que as emendas vêm tomando com a ampliação da cota individual do parlamentar.

Além da relevância que as emendas exercem sobre as despesas “livres” que o governo tem sobre seu arbítrio, e retirada as motivações escusas que porventura possam se fazer pre-

sentas na apresentação (e aprovação) das emendas – caso em que deve-se submeter às sanções legais, elas constituem instrumento importante na alocação de aparelhos públicos à população de localidades com baixa capacidade de iniciativa, a despeito da falta de coordenação das políticas de âmbito nacional, fator este que deve ser corrigido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso. Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, seção 1, 26 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jan 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.640.htm>. BRASIL. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul 2003 (Edição Extra). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.707.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jan 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.837.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 ago 2004 (Edição Extra). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.934.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jan 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 set 2005 (Edição Extra). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm>.

[gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm)>. BRASIL. Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mai. 2006.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/

L11306.htm>. BRASIL. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2007 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez 2007 (Edição Extra). Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm>. BRASIL. Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível

em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm>. 2008. BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Diário Oficial da União. Brasília, p. 15-20. seção 1, 7 maio 2001. Disponível em

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portaria_interministerial/010404_port_intermin_163.pdf>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.066/2006-Plenário. Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações. 2006. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício 2006. Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, 2007a. 360 p. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 2.087/2007-Plenário.

Representação. Ministério Público Junto ao TCU. Execução de Emendas ao Orçamento- Geral da União Efetuadas por Membros do Congresso Nacional. Conhecimento.

Improcedência. Ciência aos Interessados. Arquivamento. 2007b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Perfil e Evolução das Finanças Municipais

1998-2007. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/

download/PEFM1998_2007.exe>.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: *V Encontro Nacional do ANPEGE*. Florianópolis, 2003, **Anais...** p. 426-434 FEIJÓ, Paulo H.; PINTO, Liane F.; MOTA, Francisco Glauber L. Curso de SIAFI: Uma Abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira. 2ª ed. Brasília: Cidade, 2008; 470 p. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 11ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002, 314p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 48, n. 4, p.737-776, 2005. MOGNATTI, Marcos C. F. A Efetividade dos Instrumentos de Transparência Previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. 2005. 49 f. Dissertação (Graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. MOTA, Francisco Glauber L. Curso Básico de Contabilidade Pública: Teoria com Exercícios Comentados. Brasília: [s.n], 2005; 472 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 45, n. 2, p.265-301, 2002.

SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. 2ª Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004, 394p.

SANCHES, Osvaldo M. Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Soluções. In *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: FGV, v. 29, n. 3, p. 122-156, jul./set. 1995.

SANTA HELENA, Eber Z. Nota Técnica nº 48/2005. Execução Antecipada da Proposta Orçamentária para o Exercício de 2006 – PLN 40/2005. 2005. disponível em<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/relgerenciais/nt48_exec_antec_ploa_2006.pdf>.

SANTA HELENA, Eber Z. O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional. In: Caderno ASLEGIS. Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez-2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro, MACHADO, Érica Massimo e ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. (1997), “O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo- Legislativo na Terra do Pork-Barrel”, in E. Diniz e S. Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília*, Editora da UnB/ENAP.

TOLLINI, Helio. Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária.

VAZ, Lúcio e KRIEGER, Gustavo. Acerto de Contas: Empreiteiras doaram R\$ 100 mi. *Correio Braziliense*. Brasília, p. 4, 1º dez. 2006.