

044

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

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

Fernando Veiga Barros e Silva

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Ana Cláudia Castro Silva Borges

Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Marcel Pereira

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9

Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet <https://www12.senado.leg.br/orcamento/estudos-orcamentarios>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

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

Fernando Veiga Barros e Silva*

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt**

2019

* Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, do Senado Federal. Economista. (ferveiga@senado.leg.br)

** Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, do Senado Federal. Economista. Mestre em Poder Legislativo pelo CEFOR/CD. (framalho@senado.leg.br)

RESUMO

Este texto discute a ausência de fundamentos jurídico-institucionais para a ideia de que o orçamento brasileiro seja meramente "autorizativo", elencando todo o conjunto de pressupostos do ordenamento jurídico que aponta em sentido diametralmente oposto. Em seguida, analisa as instâncias de implantação na Constituição Federal do que se vem denominando "execução obrigatória" de programações trazidas ao orçamento por emendas parlamentares, demonstrando que não superam qualquer das distorções do modelo autorizativo e que ainda acrescentam graves contradições e prejuízos à institucionalidade orçamentária. Por fim, sugere uma proposta inteiramente distinta, na forma de emenda à Constituição, para a concretização do comando constitucional inequívoco de obrigatoriedade de execução de todo o orçamento como programa de trabalho do governo, compatibilizando tal natureza com mecanismos que garantam a disciplina fiscal.

Palavras-chave: Orçamento Público. Emendas Parlamentares. Independência dos Poderes. Relações Executivo-Legislativo. Gestão Fiscal.

ABSTRACT

This paper discusses the complete absence of legal and institutional grounds to the common sense idea that Brazilian budget is merely an "authorization", by bringing together all the assumptions in the legal orders stating otherwise. From then, it goes on to assess the several steps adopted to trench in the Federal Constitution's text what has been called "mandatory compliance" to allocations brought to the budget by means of parliamentary earmarks, in order to show that those changes do not overcome any of the several flaws to the "authorization" model, besides adding severe contradictions and shortcomings to budgeting institutions. Finally, the paper suggests an entirely different approach, by means of a draft amendment to the Constitution, aimed at fulfilling the unequivocal constitutional commandment to faithfully comply with the whole budget, seen as the government's work programme, while making that fully compliant to mechanisms effective enough to ensure fiscal discipline.

Keywords: Public Budget. Parliamentary Earmarks. Checks and Balances. Executive-Legislative Relations. Fiscal Management.

Sumário

Sumário	5
1) Introdução e objetivos	6
2) O contexto do debate – a falácia do orçamento autorizativo	6
3) A falsa solução – o “orçamento impositivo das emendas”	11
4) Conclusão - Uma proposta para o primeiro passo.....	21
Referências bibliográficas	26
ANEXO – PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO	32

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

Fernando Veiga Barros e Silva

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

1) Introdução e objetivos

Muito se tem discutido, no período recente, sobre o grau em que a execução do orçamento público brasileiro é obrigatória ou discricionária ao Poder Executivo. A suposta “controvérsia do orçamento impositivo” ganhou protagonismo pela tramitação no Congresso Nacional de propostas de emenda à Constituição que especificam que parte do orçamento será “de execução obrigatória”¹. Este trabalho pretende apresentar uma nova perspectiva institucional sobre a controvérsia, avaliando as soluções até o momento adotadas e sugerindo uma reafirmação do caráter obrigatório de todo o orçamento como programa de trabalho, acompanhada de nova abordagem para a implementação dessa característica orçamentária.

2) O contexto do debate – a falácia do orçamento autorizativo

No âmbito teórico-ideológico, deve-se reconhecer que, de longe, a visão mais disseminada no senso comum e no discurso de mídia é a de que o orçamento seria “apenas autorizativo”, ou seja, apenas uma especificação de tetos ou limites máximos, facultado ao Poder Executivo² realizar ou não a despesa autorizada. Para fins práticos e de debate político, tem prevalecido a situação em que “[o] O Orçamento no Brasil é apenas autorizativo, embora ninguém saiba dizer onde essa determinação está expressa na Constituição” (OLIVEIRA, 2011). Como lucidamente aponta a descrição anterior, não parece possível encontrar absolutamente nenhuma fonte legal - ou mesmo doutrinária - que se aventurasse a afirmar que o ordenamento jurídico permitiria, de forma explícita ou

¹ Estas proposições serão examinadas em detalhe na seção seguinte.

² A rigor, esse papel cabe a qualquer dos Poderes no exercício da função administrativa, pois todos são responsáveis pela execução de suas despesas. No entanto, pela concentração dos recursos orçamentários sob a responsabilidade do Poder Executivo, e pelos desdobramentos no âmbito político que serão abordados na seção seguinte, o foco analítico deste texto será no Executivo como órgão responsável pela execução do orçamento.

implícita, tal conclusão. A melhor síntese da situação atual é apresentada por Eduardo Furtado de Mendonça:

A tese de que o orçamento é meramente autorizativo - que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo - faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricção. Algumas despesas são tidas como obrigatórias, mas não por estarem no orçamento, e sim por decorrerem da Constituição ou de outras leis. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas. (MENDONÇA, 2010, p. 392)

Com efeito, os estudiosos que dedicaram sua atenção ao tema sob a perspectiva jurídica têm enfatizado que, ainda que persistam divergências doutrinárias acerca da antiga questão de ser o orçamento lei “em sentido formal” ou “em sentido material”, os mecanismos que asseguram a obrigatoriedade da execução orçamentária já existem plenamente (ainda que possam ser melhorados em sua clareza), pelo que “não há mais razão para questionar a impositividade do caráter do orçamento público brasileiro, ou melhor dizendo, não se pode mais aceitar que o caráter do orçamento brasileiro seja considerado estritamente autorizativo, o que não é verdade” (SANTOS, 2016, p. 63). Em outras palavras, em sendo uma decisão formalmente adotada em procedimento constitucionalmente vinculado de interação entre os Poderes do Estado, o orçamento também atrai esse caráter vinculante, até porque “[n]ão se deve assumir como corriqueiro que as decisões [assim] produzidas possam ser simplesmente ignoradas, sem qualquer procedimento formal. (MENDONÇA, 2010, p. 394).

A esse respeito, não vem demais lembrar que o próprio Poder Legislativo já manifestou-se explicitamente sobre a natureza do orçamento público: em resposta a consulta formulada nos termos regimentais, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, conduzida por lúcido voto do Senador Josaphat Marinho, registrou que o uso da expressão “autorização” pela legislação que trata da matéria orçamentária deu margem a controvérsias acerca da possibilidade de sua não-execução, que finalmente foram superadas com a evolução doutrinária, concluindo-se que:

Reconhece-se, pois na lei autorizativa em matéria orçamentária não uma delegação de poder para decidir discricionariamente, mas, antes, uma vinculação ao Poder Executivo quanto ao que realizar, e em que montante, de acordo com sua programação de trabalho, que é constitucional e juridicamente legítima. (BRASIL. SENADO FEDERAL, 1998, p. 14549)

Na mencionada resposta à consulta, consta a magistral síntese da posição da doutrina há muito estabelecida³, nas palavras de José Afonso da Silva:

³ Cabe acrescentar ainda, a título de exemplos de estudos que tratam especificamente da natureza impositiva do orçamento, as contribuições de ROCHA (2010), SILVA (2004) e GREGIANNIN (2015). A posição desse último autor, embora subscrevendo a conclusão geral, apresenta matizes que serão melhor detalhados na seção 3 deste trabalho. Para uma visão dos aspectos mais tradicionais da controvérsia, cf. GIACOMONI (2007, pp. 283-289).

[..] 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 isso. (SILVA, 1973)

Com efeito, mesmo que se desconsidere, *ad argumentandum*, a inexistência de qualquer norma jurídica consagrando o suposto “caráter autorizativo” do orçamento, é impressionante a reiterada acumulação de manifestações expressas de textos legais no sentido insofismável da natureza obrigatória do cumprimento do orçamento em toda a sua extensão⁴. Essa constatação inicia-se pela própria Carta Magna quando define o princípio da exclusividade em seu art. 165, § 8º, que dispõe: “A lei orçamentária anual não conterà 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 interpretar essa inequívoca dicção constitucional em sentido oposto ao vernáculo dicionarizado, que vem sendo empregado por todas as Constituições democráticas brasileiras desde 1824⁵, e que não tem demonstrado, quer no idioma corrente quer no uso especificamente técnico-jurídico qualquer outra aplicação que permita considerá-la sinônimo de indeterminação ou mera permissão ou autorização. Mais ainda: a interpretação constitucional sistemática confirmará esse caráter impositivo quando se constata que, sendo obrigatoriamente um produto integrante do sistema de planejamento governamental (na medida em que os §§ 2º e 3º do art. 166 estabelecem a compatibilidade absoluta de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), o orçamento está condicionado ao caráter determinante que a Constituição impõe ao planejamento do setor público em seu art. 174⁶. Desta forma, um instrumento de planejamento público – na realidade, o mais importante deles - não pode ser meramente indicativo ou autorizativo.

⁴ Os autores agradecem a José de Ribamar Pereira da Silva por apontar, de forma pioneira, essa impressionante constatação.

⁵ A Constituição do Império (BRASIL, 1824) já previa, no inciso X do art. 15, que era competência da Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado) fixar anualmente as despesas públicas; a primeira Constituição republicana (BRASIL, 1891), no art. 34, apartado 1º, 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 (conteúdo mantido, com pequenos acréscimos, pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926); a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) estabelece no §3º do art. 50 que a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada; a própria Carta ditatorial de 1937 previa a mesma redação no art. 70 (BRASIL, 1937); a Carta da restauração democrática de 1946 (BRASIL, 1946) dispõe no §1º do art. 73 que a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa; e mesmo a Constituição autoritária de 1967 (BRASIL, 1967) estabelece no art. 63 que a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterà dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita”.

⁶ Art. 174. *Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

A defesa de um caráter supostamente autorizativo por vezes traz, especiosamente, a alegação de que há contingências fiscais, como queda de arrecadação e exigências imprevistas de despesa, e que as normas de direito financeiro atribuiriam o caráter autorizativo em função dessa necessidade. Nada mais falso. É evidente que a prudência fiscal tem a mais absoluta prioridade no ordenamento; porém, os elementos normativos que se destinam a assegurar a responsabilidade fiscal e orçamentária fazem-no reforçando exatamente o caráter impositivo da peça orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) realiza esse intento prudencial estabelecendo, em seu art. 9º, um procedimento vinculado que obriga o gestor público a agir quando detectado risco à saúde financeira do ente público. É este procedimento, exatamente, que nega qualquer discricionariedade ao Executivo para gastar ou não qualquer coisa: nele, são especificados claros parâmetros de execução: a periodicidade de sua aplicação, a proporcionalidade entre a previsão de insuficiência financeira e a contenção do gasto, a obrigatória reversibilidade nos bimestres seguintes, a sujeição de todos os Poderes ao mesmo procedimento. O problema da instabilidade fiscal já tem esse remédio predeterminado pela lei – e não outro qualquer. Não cabe ao Executivo ou a ninguém mais ignorá-lo para adotar medidas discricionárias a seu talante a pretexto de dar solução diversa à que já está prefixada no ordenamento.

Os mecanismos de programação financeira servem como argumento falacioso em apoio a um orçamento supostamente autorizativo - ou, mais gravemente, como simples instrumento de sua imposição ao arrepio da lei, pela figura hoje deturpada do “contingenciamento”. Também aqui se deve denunciar uma grave violência institucional, na medida em que também as disposições legais relativas à programação financeira são absolutamente consistentes com o ordenamento impositivo do orçamento, sem por isso perder o seu caráter de recurso prudencial em defesa da gestão fiscal. A regulação mais antiga – sem que tenha perdido nada de sua eficácia – da matéria consta do art. 48 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: lá se afirma que as atividades de programação financeira 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”. É exatamente o que se espera da ordem constitucional: a gestão financeira destina-se a assegurar o cumprimento do que consta do orçamento, e não a obstá-lo ou relativizá-lo. Se as magnitudes orçamentárias levam a desequilíbrios financeiros, é preciso que o orçamento seja corrigido, com a participação que corresponda a cada Poder nessa retificação, e não que o orçamento seja arbitrariamente modificado pela mera negação discricionária dos meios financeiros para que possa ser cumprido. Neste sentido, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal considerou desnecessário modificar o sentido desse instrumento, limitando-se em seu art. 8º a fixar o prazo para o Executivo publicar a programação financeira e o respectivo cronograma mensal de desembolso; significativamente, este prazo é fixado em até trinta dias após a publicação dos

orçamentos, deixando explícito que é a esses que a programação deve atender e implementar, não o contrário.

Não apenas a lei estritamente financeira prevê a obrigatoriedade da observação do orçamento como um comando relativo à programação de trabalho governamental. Também a lei nacional que rege os contratos da Administração Pública e suas relações com fornecedores (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) estabelece, em seu art. 8º, § 2º, que as obras e serviços não poderão ser retardadas imotivadamente se existe a previsão orçamentária para a sua conclusão – o que equivale a dizer que a não-execução de uma determinada ação programada no orçamento exige uma razão demonstrada⁷.

A matéria em questão não tem apenas sede doutrinária. Questão semelhante já foi levada à alçada do Supremo Tribunal Federal, o qual, na ocasião em que teve de descortinar o mérito⁸, pronunciou-se por meio de Medida Cautelar da lavra do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4663/Referendo-MC/RO⁹, que deferiu cautelarmente a suspensão de eficácia de dispositivo de lei estadual que pretendia criar regime de execução distinto para emendas parlamentares. A ementa desse julgado e o parágrafo dispositivo final deixam bastante claro que:

6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, 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).

Com efeito, os princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, *caput* e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, *caput*) impõem a força vinculante *prima facie* das normas orçamentárias, nos termos da lição acima referida de 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. Não há amparo constitucional, assim, à pretensão de conceder regime formalmente distinto exclusivamente às emendas parlamentares, sob pena de desrespeito à harmonia que deve reinar entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

Por fim, estabelecida a posição de que a exigência normativa do ordenamento jurídico-institucional é inequivocamente o caráter impositivo do orçamento como um

⁷ 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.*

⁸ O julgamento final declarou prejudicada a ação direta, por perda de objeto, uma vez que se destinava a combater uma lei de eficácia temporal restrita como uma lei de diretrizes orçamentárias estadual, cujo período de vigência já havia transcorrido quando do *decisum* (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014)

⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011.

todo, cabe lançar uma breve vista d'olhos sobre os problemas econômico-sociais que o modelo dito autorizativo traz para a boa gestão dos dinheiros públicos. Em primeiro lugar, a percepção do orçamento como um simples rol de intenções possíveis, a serem posteriormente concretizadas ou não à discrição do Executivo, retiram do processo orçamentário o seu caráter mais importante do ponto de vista gerencial e econômico: o de oportunidade única de comparação e priorização de todas as despesas, permitindo que o Parlamento e a cidadania conheçam e acompanhem as escolhas acerca da alocação dos recursos públicos. Se o orçamento “não decide”, se o que nele se contém não representa a efetiva deliberação pela aplicação dos recursos, esse processo de deliberação é transferido para uma etapa posterior, inteiramente sujeita à vontade discricionária do Executivo e sem a possibilidade de participação dos representantes eleitos e sem conhecimento público das razões das escolhas (MENDONÇA, 2010, p. 392; BITTENCOURT, 2015, pp. 30-36). Adicionalmente, a discricionariedade na execução ou não da despesa autorizada representa um pouco conhecido mas significativo risco de corrupção, por criar situações de incentivo aos agentes públicos para exigirem vantagens ilícitas dos contratados em troca da simples decisão de executar ou não determinada despesa que, conquanto prevista na programação orçamentária, supostamente seria ou não realizada ao seu alvedrio (LOYOLA, 2015)¹⁰.

3) A falsa solução – o “orçamento impositivo das emendas”¹¹

Nos últimos anos, o Poder Legislativo tem tomado iniciativas na matéria, por meio de mudanças constitucionais que consagram a “execução obrigatória” de determinadas categorias de programação orçamentária. Enquadram-se nesta situação a Emenda Constitucional 86/2015 (BRASIL, 2015) e, recentemente, a Proposta de Emenda à Constituição 34/2019, aprovada no Senado Federal (BRASIL. SENADO FEDERAL. 2019)¹². Como reflexo da aprovação da primeira Emenda pelo Congresso Nacional, várias Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras de Vereadores apressaram-se em

¹⁰ *Entretanto, bons projetos e mecanismos efetivos de monitoramento ainda não seriam suficientes para evitar atrasos e sobrepreços. São abundantes as situações em que a execução de obras é prejudicada por interferências e atuação indevidas de entes públicos. Por exemplo, são frequentes os casos de atrasos de pagamento pelo setor público das parcelas relativas a serviços já realizados pelos empreiteiros. Nesses casos, as empresas contratadas são mais vítimas do que algozes e os sobrepreços porventura praticados simplesmente refletem o maior risco inerente aos contratos de tal natureza. A mitigação de tal tipo de risco exigiria a revisão da interpretação corrente (e equivocada), segundo a qual os orçamentos públicos aprovados pelo Legislativo têm caráter meramente autorizativo e não vinculante.* (LOYOLA, 2015)

¹¹ Parte dos argumentos apresentados nesta seção já foi levantada e incorporada ao debate legislativo quando da tramitação no Senado Federal da proposição que deu origem à EC 86/2015 (BRASIL. SENADO FEDERAL. 2013, 2013A).

¹² A mencionada PEC foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 26/03/2019 e remetida ao Senado Federal. Utilizamos, para a análise, a versão final aprovada pelo Plenário do Senado Federal em segundo turno em 03/04/2019 (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2019).

replicar no nível subnacional os seus dispositivos¹³. Discutiremos em detalhe a EC 86/2015 e, em seguida, a PEC 34/2019 (naquilo em que acrescentar elementos novos), para destacar as profundas distorções econômicas, políticas e institucionais que defluem da opção adotada.

A EC 86/2015, no essencial da matéria¹⁴, acrescenta ao art. 166 parágrafos que dispõem que:

a) as emendas individuais devem ser aprovadas no orçamento da União no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL)¹⁵, metade do qual deve ser destinado à saúde;

b) essas emendas são de “execução orçamentária e financeira obrigatória”, exceto quando ocorram “impedimentos de ordem técnica”¹⁶;

c) os recursos destinados por essas emendas, quando transferidos a entes subnacionais, não dependem da adimplência do beneficiário;

d) o valor relativo à execução financeira das emendas pode ser computado em até metade por meio do pagamento de “restos a pagar”, e pode ser afetado por medidas de redução para fins de cumprimento de meta fiscal na mesma proporção das demais despesas discricionárias;

e) a execução das emendas em referência deve ser “equitativa”, assim entendida como aquela que “atenda em caráter igualitário e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”.

Muitas razões puderam ser entreouvidas no debate em favor dessas pretensas soluções, embora os documentos oficiais de tramitação, que consubstanciam sob o ponto de vista formal as razões de decidir do Parlamento, sejam surpreendentemente circunspectos e cuidadosos. Não sem motivo: as pretensas soluções fornecidas por esses

¹³ Apenas para colher alguns exemplos: em Mato Grosso, art. 162-A da Constituição Estadual, introduzido pela Emenda Constitucional 71/2014, e declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado pela ADI nº 107456/2015, julgada em 13.09.2018, publicada no DJE em 20.09.2018). (BRASIL. ESTADO DE MATO GROSSO, 2019); em Minas Gerais, art. 160, §§ 4º a 14, da Constituição Estadual, acrescentados pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 96, de 26/07/2018. (BRASIL. ESTADO DE MINAS GERAIS, 2019); em São Paulo, art. 175, §§ 6º a 10 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 18 de dezembro de 2017 (BRASIL. ESTADO DE SÃO PAULO, 2019); no Município de Salvador (BA), art. 162, §§ 9º a 18, da Lei Orgânica do município, introduzidos pela Emenda à L.O.M. nº 33 (BRASIL. MUNICÍPIO DE SALVADOR, 2016); no Município de Guarulhos (SP), art. 327, §§ 8º a 12 da Lei Orgânica do Município, introduzidos pela Emenda no 043/2016, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade em trâmite (BRASIL. MUNICÍPIO DE GUARULHOS, 2019).

¹⁴ A mencionada Emenda Constitucional traz também dispositivos sobre percentuais de aplicações mínimas em saúde, que não são objeto de análise neste texto.

¹⁵ Esse montante passou, em 2016, a ser corrigido pela inflação segundo a regra do teto de gastos (arts. 111 e 107, § 1º, inc. II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016)

¹⁶ Outros parágrafos regulamentam os procedimentos e prazos para apuração e negociação em torno de tais “impedimentos” e a substituição das emendas por eles afetadas.

dispositivos em nada resolvem qualquer dos problemas da prática “autorizativa” do orçamento, e acrescentam contradições e profundas distorções institucionais ao funcionamento da democracia no país.

Em primeiro lugar, a literalidade dos dispositivos traz, em si mesma, inúmeras contradições e inconsistências na gestão orçamentária.

A redação no novo § 9º do art. 166 explicita que, quando dentro do limite quantitativo fixado, as emendas individuais “serão aprovadas”, obrigatória e incondicionalmente. Isso retira da Casa Legislativa a sua prerrogativa mais fundamental de deliberar sobre a lei: se as emendas “serão aprovadas”, não cabe ao plenário do Congresso senão aprovar e transformar em lei qualquer alocação que um parlamentar individual pleiteie¹⁷. Ora, o *power of the purse*, o poder-dever de deliberar sobre despesa pública lícita e autorizada não mais decorre da interação dos diferentes agentes de representação popular eleitos pelo povo (o Presidente da República, que subscreve o projeto de lei; o conjunto dos parlamentares eleitos, que o aprova por maioria): passa às mãos de cada parlamentar individual. Nesse movimento, o parlamentar recebe o privilégio único de autorizar despesa isoladamente, o que a Constituição não dá a ninguém, e não o faz exatamente para não concentrar o poder em tamanho grau e, por conseguinte, não gerar um enorme risco de abusos por parte de um agente sem que se estabeleçam em cada uma de suas ações mecanismos firmes de freios e contrapesos. Outro dano à boa gestão financeira decorre do fato de que, sendo “obrigatória” a aprovação das emendas, ressuscita a maldição das “janelas orçamentárias”, ou seja, a abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do objeto seja muito maior que o valor efetivamente orçado. Por exemplo, um parlamentar poderia incluir uma dotação cujo objeto seja uma obra de um bilhão de reais com uma emenda de valor irrisório (por exemplo, cinquenta mil reais). Segundo literalmente exige o texto da Emenda, esta programação “será aprovada”, inserida no orçamento e executada até o limite do seu valor – está-se diante de uma certeza de obras inacabadas e desperdício, já que os valores da emenda não são suficientes para a conclusão da obra ou mesmo de qualquer de suas etapas - e mesmo assim terão de ser cegamente executados.

Já a questão do “impedimento de ordem técnica” abre a possibilidade de que o Executivo se escorre em definições técnicas por ele mesmo arbitradas para colocar obstáculo (mesmo de mérito) à execução da emenda. Tal condição – ademais, óbvia – de que uma despesa não pode ser executada por força maior ou obstáculos fortuitos (por exemplo, a indicação de construção de uma ponte em um trecho rodoviário que não foi construído) faz com que a questão da exigibilidade ou não da realização de uma determinada despesa possa ser remetida a um campo de juízo técnico que, se assim

¹⁷ Sujeito, no máximo, à restrição de que atenda a outras exigências constitucionais expressas.

pretender o Executivo, frustrar as intenções do parlamentar de ter aquele objeto da emenda de alguma forma executado¹⁸.

Já a liberalidade para com as transferências a entes subnacionais, independentes da “adimplência”, é um atentado direto contra os princípios da responsabilidade fiscal. Por essa opção do constituinte derivado, a mera indicação de um ente como beneficiário de emendas por um parlamentar parece ser suficiente para afastar sumariamente qualquer restrição que esse ente tivesse para o recebimento de recursos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais restrições existem exatamente para proteger os contribuintes desses municípios de comportamentos irresponsáveis dos respectivos gestores, uma vez que o comprometimento das finanças públicas estaduais e municipais é o que de pior pode ocorrer para os respectivos contribuintes e cidadãos. É exatamente por esse caráter crucial da regularidade fiscal que as restrições aos recebimentos de entes que não cumpram com suas mínimas exigências de gestão fiscal deixam de fora tão somente recursos destinados a saúde, educação e assistência social. A permissividade do novo texto constitucional dá carta branca para que os gestores locais pratiquem impunemente atos lesivos às finanças públicas e, não obstante, sigam recebendo exatamente os recursos nos quais mais interesse político têm. É a pior estrutura possível de incentivo aos gestores subnacionais, indicando-lhes que a gestão fiscal irresponsável não acarretará qualquer restrição ao recebimento desses recursos. Aos eleitores, por outro lado, transmite a impressão equivocada de que não há consequências negativas na escolha de maus gestores, pois esses continuarão capazes de pleitear e receber em nome de suas regiões os benefícios de transferências federais politicamente negociadas.

Melhor sorte não tem a tentativa de afirmar que a execução das emendas seria “equitativa”, sendo tal adjetivo redefinido pela quase histriônica afirmação de que “considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”. Ora, tal regra representa uma tentativa de explicar o inexplicável: primeiro, porque se a equitatividade (seja lá o que for) é um valor constitucional em torno do orçamento, não há razão para que não seja aplicável a todo o gasto público, e não apenas às programações de “caráter obrigatório”. Segundo, e mais ostensivamente contrário aos princípios democráticos, tal conceito de equitatividade não está se referindo a valores ou princípios da administração pública, mas a favorecimento ou não dos autores das emendas. O que importa - é o que textualmente afirma o dispositivo constitucional - não é a relação entre cidadãos que são igualmente contribuintes, e que têm igual direito às prestações públicas, mas a igualdade entre parlamentares e seus interesses individuais. Afirma-se “interesses individuais” não porque a decisão parlamentar não seja do interesse da sociedade em geral¹⁹, mas por força da própria opção do constituinte derivado de erigir a autoria

¹⁸ Esta circunstância fática persiste mesmo a despeito de quaisquer tentativas de regulamentação do que seja “impedimento técnico”, por mais minudentes que sejam.

¹⁹ Sem esquecer que, em qualquer caso, a decisão parlamentar é colegiada, sendo o posicionamento de cada parlamentar individual um imprescindível componente dessa deliberação coletiva, mas não a sua totalidade.

individual em único discrímen da equitatividade (já que, segundo o texto normativo, o mencionado atendimento é às emendas, "independentemente da autoria", sendo ambos - emenda e autor - os únicos parâmetros em relação aos quais é medido o caráter equitativo, igualitário, impessoal, da aplicação do dinheiro público nos termos desse modelo. Desta forma, é o próprio texto constitucional que descaracteriza o conjunto da deliberação parlamentar sobre o orçamento como critério válido de legitimidade alocativa; ao contrário, passou a constar na Constituição que é o interesse político particular tal como manifestado por cada parlamentar que deve ser "equitativamente" atendido pelo orçamento, e não as necessidades do país ou dos cidadãos. Como bem sintetiza Greggianin:

Sob outro ângulo, a expressão "execução equitativa" tem sido interpretada como uma cota pessoal que adere ao mandato parlamentar. Aliada à grande flexibilidade de remanejamento das programações incluídas na LOA, abre-se caminho para uma forma de patrimonialismo orçamentário, atribuindo-se ao membro do Legislativo poder de gestor, interferindo no estágio da execução da despesa. O foco do orçamento público deixa de ser o objeto das programações e a entrega de bens e serviços, mas a vontade particular de parlamentares em exercício. (GREGGIANIN, 2015, p. 172)

Já a Proposta de Emenda Constitucional 34/2019, na última versão de que dispomos²⁰, simplesmente amplia o escopo do "impositivo das emendas":

- acrescenta ao art. 165 um novo parágrafo que afirma genericamente que "A administração tem o dever de execução das programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.";

- estende o regime de "execução obrigatória" para todas emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, reservando para isso um montante de até um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior²¹;

- remete à lei de diretrizes orçamentárias a regulamentação detalhada dos procedimentos para verificação dos "impedimentos de ordem técnica", retirando tal regramento operacional do texto constitucional;

- acrescenta a exigência de que, para ser considerada "equitativa", a execução das emendas também "observe critérios objetivos e imparciais";

- reproduz dispositivo recorrente na lei de diretrizes orçamentárias que dispõe que, em suas emendas, as bancadas ficam obrigadas a manter ao longo dos exercícios emendas para uma mesma obra até que a mesma tenha sido concluída.

²⁰ Como já apontado, a versão aprovada pelo Plenário do Senado Federal em abril de 2019, que retornará à Câmara dos Deputados.

²¹ Valor reduzido a zero vírgula oito por cento no primeiro ano de vigência das regras, e em seguida corrigido pela inflação segundo a regra do teto de gastos (art. 107, § 1º, inc. II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016)

Os novos dispositivos não alteram absolutamente nada no que já foi observado acerca do modelo "impositivo das emendas", pois essencialmente aumentam o valor inserido no favorecimento à execução de emendas, mantendo inalterada a lógica de funcionamento do orçamento. As aparentes novidades de nada servem para modificar essa situação. Quanto à exigência de "critérios objetivos e imparciais", trata-se de mera redundância em relação aos princípios constitucionais (pois critérios "subjetivos e parciais" seriam, em todo caso, incompatíveis com os princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37, caput, da Carta Magna), além de serem imediatamente contraditados pelo restante do mesmo parágrafo que fixa como critério de equitatividade o atendimento igual a todos os autores de emendas, e não a todos os cidadãos. No que diz respeito à enunciação do "dever de execução das programações orçamentárias", e seu adotando "propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade", representa uma mera platitudo incapaz de avançar um milímetro no sentido da superação ao modelo autorizativo. Primeiro, chega a ser tautológica a afirmação de que o orçamento destina-se a "garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade": se assim não fosse, a que outras finalidades destinar-se-ia a tributação e aplicação das rendas públicas? Não se concebe, no Estado Democrático de Direito a que alude o artigo preambular da Constituição Federal, outra possível finalidade para a ação estatal em qualquer de suas dimensões (inclusive a econômico-financeira) que a de prestar serviços à sociedade. Além disso, é autoevidente que a Administração tem "o dever de executar o orçamento", pois se não o fizesse não poderia executar qualquer coisa; a questão que se coloca na discussão da impositividade do orçamento é em que proporções, em que grau, o orçamento servirá como programa de trabalho ou simples "cardápio" de despesas oferecidas à discricionariedade do Executivo; segundo os preconceitos do orçamento autorizativo, o "dever de executar" pode ser exercido em cem por cento das dotações de interesse desse Poder, e em zero nas programações que discricionariamente resolver ignorar. Por fim, se tal dispositivo desse ao orçamento um caráter verdadeiramente impositivo, todos os demais parágrafos relativos a emendas individuais e de bancada tornar-se-iam redundantes e desnecessários, pois tais objetos de gasto estariam automaticamente incluídos no "dever de executar". Em suma, a própria existência de um tratamento específico sobre a exigibilidade da execução das emendas demonstra que esse parágrafo específico representa norma programática, mera declaração de intenções, a qual é negada peremptoriamente pela própria Constituição ao especificar a "execução obrigatória" das emendas parlamentares, como logo adiante se verá²².

Finalmente, quanto à obrigação de continuidade da alocação de recursos para as obras, também representa uma platitudo do ponto de vista gerencial (pois a interrupção injustificada do financiamento de um empreendimento em andamento, gerando obras inacabadas, viola frontalmente o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal). Ademais, repete - com menos abrangência - a regra já constante

²² No mesmo sentido, OLIVEIRA (2019).

do art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000²³, o que evidencia que a eventual ocorrência dessa prática deletéria não decorre de falta de previsão legal, mas sim de seu descumprimento impune.

É possível, porém, que alguém creia que todos esses desdobramentos das novas regras seriam corrigidos por “interpretações” menos literais que recuperem, à força de negá-lo, ao menos uma parte dos princípios de boa gestão maculados pelo novo texto aprovado²⁴. Ainda assim, aquilo que se promete no novo “regime” tampouco se afigura verídico ou favorável ao interesse público.

De um lado, está-se falando de meros 1,2% da Receita Corrente Líquida da União (ou do ente que mimetizar tais distorções) – agora potencialmente acrescido de mais um por cento em função de emendas coletivas de bancada. Qualquer impacto em políticas públicas, mesmo incremental, será irrelevante se o seu único fundamento for – como é – a mera expectativa aumentada de desembolso do recurso, sem nada mais acrescentar às suas características de eficiência, gestão ou desempenho²⁵.

De outra sorte, uma das maiores falácias que se alegam – de forma frequentemente opaca – em favor dessas “emendas impositivas” é que representariam a “independência” do Legislativo frente às pressões do Executivo, implicando em que os parlamentares não teriam mais que negociar posições de voto em troca da liberação de suas emendas²⁶. Nada mais falso. A ciência política já demonstrou exaustivamente que o presidencialismo de coalizão brasileiro tem, sim, a prevalência decisória do Executivo, mas essa forte dominação tem inúmeras fontes independentes e coordenadas, distribuídas em dois grandes grupos: os concentrados poderes formais de agenda do Executivo no processo

²³ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

²⁴ Tal como Raymundo Faoro descrevia o tortuoso destino das cláusulas sobre a (in)disciplina institucional das Forças Armadas na primeira Constituição republicana: “Tormento dos juristas intérpretes do texto constitucional, que procuram anular o artigo à custa de comentários, subtilezas e distinções, nunca se conseguiu negar a palavra escrita, que assegura limites flutuantes à obediência”. (FAORO, 2011, p. 639)

²⁵ Existem autores que afirmam que o orçamento já seria impositivo em razão da maior parte das despesas ser obrigatória por outras normas legais não-orçamentárias (PESSOA, 2013; MENDES; DIAS, 2014), o que minimizaria o efeito político e econômico de eventuais disposições sobre emendas. Trata-se de observação relevante sob o ponto de vista econômico, mas não modifica nosso entendimento, pois o conjunto de despesas discricionárias - por mais comprimido que seja - é que define como serão executadas as políticas públicas em todas as áreas da administração, e de toda forma supera em muito o montante de emendas, seja em valor, seja especialmente na sua distribuição entre as diferentes áreas de governo. Assim, ainda que a comparação em tela se faça em uma proporção maior que a de 2,2% da RCL, comparando-se apenas com o total disponível para despesas discricionárias, o raciocínio deste parágrafo se mantém.

²⁶ Segundo o parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que apreciou a proposição que deu origem à EC 86/2015, a motivação do “orçamento impositivo” dentro do conjunto dos parlamentares é impulsionada, entre outras razões, “pela percepção da manipulação na liberação de emendas como forma de domínio político do Executivo sobre a agenda do Legislativo.” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013. p. 32770)

decisório constitucional, e os vários instrumentos de negociação para a captação de apoios no Legislativo (dos quais apenas um deles é representado pelas emendas).

O primeiro grupo de fatores de dominância, o poder de agenda, é 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 dos 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 e a prerrogativa de solicitar unilateralmente tramitação de urgência para projetos de sua iniciativa²⁷. Este primeiro grupo de poderes de dominação sobre o Legislativo em nada é alterado pela impositividade das emendas.

Não resta dúvida que o poder presidencial não é unilateral, e que o Executivo precisa negociar para formar maiorias parlamentares de apoio (MONTERO, 2009, p. 273; PALERMO, 2000, p. 8). Essa negociação envolve todo um conjunto de recursos poderosos que não se limitam a emendas orçamentárias. Há vastíssima literatura a respeito do caso brasileiro²⁸, mas o argumento talvez mais importante é o de que não se trata de nenhuma idiossincrasia ou particularismo do país, mas uma dinâmica mais geral claramente identificada no universo das experiências de presidencialismo multipartidário que surgiram nas redemocratizações latinoamericanas dos anos 1970-80 (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010) e em diversas outras regiões durante os anos 1990-2000 (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018). A captação de apoios legislativos em troca de bens políticos de interesse dos parlamentares não se limita às emendas individuais, mas inclui uma “caixa de ferramentas”²⁹ que abrange transferências de recursos públicos (provenientes ou não de emendas), distribuição de cargos de nível ministerial e em todos os escalões hierárquicos da administração pública, o exercício de poderes hierárquicos internos sobre o partido presidencial, e a concessão de outros favores diretos de natureza

²⁷ A exposição clássica do argumento para o caso brasileiro é dada em FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999. Para uma ampliação do argumento para toda a América Latina, mapeando o Brasil como um dos casos de mais forte poder formal de agenda presidencial em todo o subcontinente, MONTERO, 2009, pp. 57 e 112-188.

²⁸ Para uma brevíssima síntese dessa literatura, cf. BITTENCOURT (2016); dentre os inúmeros trabalhos que abordam aspectos parciais ou de conjunto dos instrumentos de formação de coalizão no caso brasileiro, sob diversas perspectivas, cf. PEREIRA; MUELLER (2002, 2003); ARAUJO; PEREIRA; RAILE (2008, 2010); PEREIRA; POWER; RAILE (2008, 2011); BEZERRA, 1999; BID, 2007; MAINWARING, 1999; AMES; PEREIRA; RENNÓ (2011); LIMA; MIRANDA, 2006; SAMUELS, 2002; PIRES JÚNIOR, 2006; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, (2011, 2011A).

²⁹ Há pequenas diferenças entre os dois modelos citados, que conformam as visões mais desenvolvidas até o momento para a modelagem completa de interações Executivo-Legislativo em presidencialismo de coalizão: ambos trazem como fator de alavancagem na formação da coalizão os já citados poderes presidenciais de agenda; Raile, Pereira e Power (2010) não incorporam os fatores de poderes intrapartidários do presidente e intercâmbio particularístico de favores extraorçamentários que são abordados por Chaisty, Cheeseman e Power; por outro lado, seu modelo (que possivelmente foi o primeiro em utilizar a expressão “*executive toolbox*”) toma como um dos fatores de negociação para formação de coalizões a negociação em torno do próprio conteúdo das políticas deliberadas em função da coalizão.

econômica ou política³⁰. Dessa forma, a simples mudança de peso relativo quando ao poder de controle sobre transferências baseadas em 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 do Legislativo no presidencialismo de coalizão³¹.

O mais grave da solução do "impositivo das emendas", porém, não é nada do que aqui foi abordado. É o fato de que esta solução explícita, pela primeira vez em toda a história da República, que o orçamento não é impositivo. Trata-se de aplicação elementar de regra de interpretação jurídica: não se presumem palavras inúteis no texto da Constituição - ou, nas palavras clássicas de Carlos Maximiliano:

Pode uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. (MAXIMILIANO, 2003, p. 204)

Trata-se de aplicação evidente e direta de tal princípio: se a Constituição se dá ao trabalho de especificar que tanto por cento da Receita Corrente Líquida é “de execução obrigatória”, é porque todos os demais recursos não o são. Se todos os comandos do orçamento estiverem obrigatoriamente destinados a ser cumpridos, não haveria qualquer sentido ou necessidade para que uma ínfima parcela fosse nominalmente identificada como merecedora de tal observância.

Desta forma, o modelo de "emendas de execução obrigatória" legitima precisamente aquilo que supostamente estaria a combater: o suposto caráter do orçamento de mera autorização ao Executivo. Como se vê, esses dispositivos não verbalizam nem viabilizam o cumprimento integral do orçamento; ao contrário, destroem a própria possibilidade de que tal cumprimento seja alcançado, pois transformam o orçamento, que é impositivo desde a sua origem constitucional, em um orçamento “um por cento impositivo” ou “dois vírgula dois por cento impositivo” (o que significar dizer, inapelavelmente, que esse mesmo orçamento é “noventa e tantos por cento não impositivo, ou discricionário”). Não apenas se retrocede na organização da atividade governamental, mas fica evidente um autêntico golpe no ordenamento jurídico e no princípio da independência dos Poderes. Em palavras simples mas precisas, o Deputado Enio Bacci descreveu essa contradição no posicionamento da própria instituição legislativa:

³⁰ “[...] deals between the president and coalition legislators in which political support is informally traded for economic support, private benefits, or other forms of personal assistance”. (CHAISTY, CHEESEMAN; POWER, 2018, p. Kindle 2123-212).

³¹ Outro argumento que também é levantado nessa linha é o de que a supressão do poder presidencial de negociar as emendas a troco de votos aumentaria os "custos de gerência da coalizão", dado que "[o]s parlamentares vão internalizar os recursos de emendas como dados, e o Executivo vai ser obrigado a encontrar outros mecanismos de troca para poder montar e sustentar coalizões multipartidárias" (PESSOA, 2013; no mesmo sentido, PESSOA, 2019). Ainda que não compartilhem com essa linha específica de raciocínio, dado que nossa fundamentação ao longo do texto tem outras bases, o apontamento deixa claro a multiplicidade de fatores que tem - ou pode desenvolver - o Executivo para formar coalizões, sendo as emendas apenas uma delas.

Nós não estamos legislando para nós. Estamos legislando e eventualmente mudando a Constituição, que vai valer por décadas; quem sabe, por séculos. E aí eu não quero ver este Parlamento por décadas e séculos legislando e trabalhando em cima de emendas parlamentares. Eu prefiro este Parlamento discutindo teses, brigando por questões polêmicas, sim, mas que avancem da questão numérica de recursos para um ou outro prefeito. (BACCI, 2013)

É a ameaça à independência dos Poderes e ao papel do Legislativo que materializa o dano principal causado pelo modelo "impositivo das emendas". O Parlamento, ao coonestar dispositivos de tão questionável natureza, abdica de sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento - portanto, de deliberar sobre todo o programa de trabalho do governo. Passa a ter "garantias", se tanto, do desembolso de uma parcela irrisória do dinheiro público, para fins que nominalmente declaram de seu interesse político individual (em função de emendas apresentadas); em troca, abrem mão de decidir a alocação de toda a ação da União. 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, os parlamentares cedem ao Executivo a total discricionariedade do gasto público em troca de uma expectativa maior de "receberem" os pequenos projetos e benesses típicos das emendas individuais (e que maiores não poderiam ser pela própria fragmentação desse tipo de gasto entre 513 decisores individuais). Nada mais alheio ao papel institucional que cabe ao Parlamento³². O parlamentar que apoie de boa-fé este tipo de proposição por acreditar

³² Esta conclusão insere-se no que Greggianin (2015, p. 173) chama de "cenário pessimista" de avaliação do que pode vir a tornar-se um orçamento com disposições sobre regime de execução privilegiada para emendas:

No cenário pessimista, o papel do Legislativo fica limitado às emendas individuais. Consagra-se o modelo autorizativo quanto às demais programações e agravam-se as deficiências e o círculo vicioso do orçamento-ficção. Desaparecem as emendas coletivas, o que já vem ocorrendo quanto à execução. A divisão do orçamento em fatias individuais e a destinação para entidades privadas aumenta o risco de escândalos, um retorno ao passado, logo após a Constituinte. O parlamentar passa a exercer funções quase-executivas no orçamento, dentro de sua cota pessoal, como indicado no Quadro que mostrou o impressionante paralelismo entre o regime de prioridade do Executivo (PAC) e o das emendas individuais impositivas. O orçamento público fica seccionado em duas partes sob domínio decisório distinto: o das políticas incluídas por emendas individuais, a cargo do Legislativo, e o das demais programações, sob o comando do Executivo. O modo como o modelo entra em equilíbrio é indesejável do ponto de vista social porque prejudica a transparência e o sistema de freios e contrapesos. O modelo é declarado inconstitucional pelo STF.

De fato, o que aqui se recolhe é magnificamente sintetizado pelo parágrafo acima. Propõe o referido autor um hipotético cenário "otimista" (GREGGIANIN, 2015, p. 173), sob o qual a obrigatoriedade de execução prevista para as emendas "quebra o círculo vicioso alimentado pelo caráter autorizativo do orçamento, ampliando-se para outras iniciativas", fazendo com que as emendas individuais passem a observar critérios de convergência com as políticas públicas mais amplas, e a "pressão política" comece a aumentar na direção do dever de execução para o conjunto dos programas finalísticos ("iniciando-se pelos estratégicos ou prioritários, o que valoriza as emendas coletivas"), levando a uma maior ingerência do Congresso e mudando a gestão para orçamentos mais realistas e mais focados em resultados. Não nos filiamos a essa vertente "otimista", simplesmente por não ver qualquer elemento objetivo que autorize tais

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. O cidadão que espera de boa-fé que a impositividade das emendas venha a corrigir, ainda que superficialmente, as distorções da nossa atual democracia representativa, minorando a concentração de poder em mãos do Executivo ou aperfeiçoando a gestão da peça orçamentária, está sendo ludibriado. O que aqui se demonstra é a troca das garantias democráticas de bom governo representadas pelos poderes orçamentários do Parlamento por um regime supostamente privilegiado de execução de uma fração dos recursos públicos de manifesto interesse dos parlamentares individualmente.

4) Conclusão - Uma proposta para o primeiro passo

Decerto, o 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 tal natureza, sendo fixada exatamente em uma lei, seja um objetivo obrigatório da Administração.

A dificuldade de atingir esse objetivo vem igualmente de sua complexidade intrínseca. Obedecer à programação do orçamento não é um simples ato contábil financeiro de “gastar” todo o dinheiro disponível – ao contrário, isso poderia incentivar o desperdício e a negligência. O que se pode esperar é que as metas fixadas por cada dotação orçamentária em termos de resultados sejam adequadamente especificadas e corretamente 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. Tal tarefa 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 23/2005³³, que não alcançaram a aprovação do Parlamento.

No entanto, a crítica aqui estabelecida seria recebida com justificada desconfiança se, nas circunstâncias relativamente desimpedidas de um estudo técnico, não se esboçasse ao menos uma primeira tentativa de avançar nessa direção. É o que se pretende com a proposição constante do Anexo, uma forma ainda relativamente simplificada de incorporar ao ordenamento os elementos fundamentais que tornem

expectativas ou permita deduzir tais projeções da realidade dos incentivos presentes a cada ator. Quanto à previsão (acertada) de que a pressão pela execução obrigatória se estende às emendas coletivas, isso ocorre a nosso ver não em função de uma suposta "universalização" do raciocínio orçamentário, mas, ao contrário, do aprofundamento da distorcida lógica particularista inicialmente aplicada às emendas individuais.

³³

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011; BRASIL. SENADO FEDERAL, 2005.

factível, do ponto de vista informacional, gerencial e sobretudo de disciplina fiscal, o cumprimento do princípio jurídico-institucional do orçamento plenamente impositivo, em sua condição de materialização da programação de trabalho governamental - em outras palavras, a obtenção de orçamentos públicos estritamente disciplinados e, em contrapartida, amplamente exequíveis, para serem cumpridos.

A técnica utilizada para isso é a que preside os modernos instrumentos de planejamento fiscal preconizados pela literatura técnica e amplamente adotados³⁴: a fixação inicial de uma "moldura" ou "envelope" fiscal que defina as possibilidades de distribuição de recursos, moldura essa que será modificada na medida da evolução das variáveis macrofiscais e que condicionará, de forma rígida, as possibilidades de execução do orçamento ao longo do ano. Em função dessa restrição, os montantes das dotações serão fixados (e recalibrados ao longo do tempo), e dentro desses montantes a execução torna-se obrigatória nos termos das metas e resultados fixados no orçamento, sendo exigível ao gestor no nível mais elevado (o ministerial) a justificativa pela não-aplicação dos recursos nas finalidades exigidas.

Mais detalhadamente, uma férrea disciplina fiscal é o ponto de partida. Continuaremos com as metas fiscais como as temos hoje, mas, paralelamente, implantaremos o controle da dívida pública, na forma de limites aplicáveis aos seus montantes – bruto e líquido. De outro lado, prevemos que as programações orçamentárias vinculem o administrador à sua execução, salvo na impossibilidade fática de fazê-lo. Quer dizer: os orçamentos públicos deixam de ser meros instrumentos de retórica, passando à condição de ferramentas efetivas de trabalho e atendimento das necessidades públicas. Combinados, esses dois conjuntos de medidas asseguram tanto a higidez das contas públicas quanto a previsibilidade de planos e programas de trabalho do Poder Público federal.

Não há qualquer receio de descontrole fiscal. Os limites aplicáveis à dívida pública não o permitem. Extrapolando-se qualquer desses limites, fica o Poder Público impedido de prosseguir com a execução orçamentária, salvo nos casos, muito específicos, das despesas com pessoal e encargos sociais e daquelas com previdência e saúde. De resto, os limites impostos à dívida têm a força para paralisar a execução da despesa e, ato contínuo, o condão de impor a revisão do próprio orçamento e das condições do endividamento público.

De resto, em sua essência, as variações na posição da dívida equivalem, matematicamente, aos resultados primário e nominal. Dessa maneira, será possível até mesmo utilizar um sistema de “alerta antecipado”, em que as metas de resultado da Lei de Responsabilidade Fiscal (que ficam inteiramente acolhidas no novo ordenamento) representem um limite prévio, prudencial, que oriente a ação corretiva antes mesmo do

³⁴ Essa metodologia corresponde aos diferentes exercícios de "Cenários Orçamentários de Médio Prazo" de adoção bastante disseminada em economias desenvolvidas e em desenvolvimento (BITTENCOURT, 2015, pp. 57-62; LE HOUEROU; TALIERCIO, 2002. FÖLSCHER, 2006; SCHIAVO-CAMPO, 2006).

atingimento de situação de descontrole sobre a dívida. Do ponto de vista operacional, os mecanismos para recondução do sistema fiscal aos limites adequados são oferecidos exatamente pela recepção dos atuais procedimentos de limitação de movimentação, empenho e pagamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como resultado, o orçamento passa a ser o eixo central do controle do desempenho fiscal.

É isso que permite a tão desejada obrigatoriedade da execução: as metas e finalidades contempladas no orçamento podem ser exigidas agora aos administradores, dado que o seu cumprimento traz, em si mesmo, a observância dos números fiscais; desta forma, a programação financeira – espaço por excelência da decisão discricionária do Executivo – deixa de ser o caminho para a contenção fiscal e, portanto, pode e deve ser obrigada à plena observância dos fluxos previstos no orçamento (uma vez que, reiteramos, tais fluxos estarão automaticamente inseridos na dinâmica de controle fiscal necessária). A ideia é tornar todo o caminho que nos leva do orçamento à política fiscal um processo passível de controle social e de disciplina econômica estrita.

Tivemos o cuidado de não descurar dos fatos extraorçamentários, particularmente de seus impactos adversos sobre a dívida e o endividamento público federal. Nesse sentido, orçamentos públicos e limites aplicáveis à dívida são, ambos, estudados e decididos também com base na influência que os fatos extraorçamentários exercem sobre as contas públicas. Portanto, não há mais que se falar em “fatos consumados” ou em “contabilidade criativa”. Num ou noutro caso, os efeitos adversos serão devidamente computados e repercutirão, com a tempestividade necessária, sobre as metas fiscais e a execução dos orçamentos públicos.

A dupla limitação da dívida é, nesse sentido, proposital. O que muitos, hoje, chamam de “contabilidade criativa” não é outra coisa senão o efeito patrimonial do regime contábil de partidas dobradas. Salvo nos casos de superveniências passivas e insubsistências ativas, toda e qualquer operação patrimonial, em regra, é neutra do ponto de vista da dívida pública federal líquida. Por isso mesmo, propomos a aplicação de limites não apenas à posição líquida da dívida, mas, igualmente, à sua expressão bruta. A ideia é captar, para fins de controle do endividamento, toda e qualquer operação patrimonial, sejam as deflagradas por emissões não competitivas de títulos públicos, sejam as ocasionadas, por exemplo, por operações com o setor externo. Daqui para frente, acabaram-se os sustos e as surpresas com respeito ao estado patrimonial da União e às condições de execução dos orçamentos públicos federais.

Nesse contexto, o mecanismo de revisão dos limites aplicáveis à dívida federal parece-nos bastante salutar. Dará ensejo à discussão e ao questionamento, recorrentes, da política econômica governamental, ao tempo em que exigirá que os limites da dívida sejam fixados de forma realista e precisa. Limites muito baixos, demagogicamente irrealistas, impedirão a execução orçamentária plena, paralisando a ação governamental e levando a um processo, politicamente penoso, de revisão dos próprios orçamentos ou dos limites da dívida em si mesmos. Por seu turno, limites muito elevados já serão, por definição, politicamente condenáveis, tisonando a imagem do governo com o estigma da incúria fiscal.

Finalmente, lembramos que há disposições especialmente dedicadas aos denominados “restos a pagar” e “créditos orçamentários reabertos”. A partir de agora, esses dois fenômenos serão, devidamente, tratados no âmbito da execução orçamentária. Prevê-se que haja a destinação específica de recursos à sua execução, anualmente, assegurando que a transição entre os orçamentos de diferentes exercícios não dê azo a processo traumático de ruptura das atividades desenvolvidas por órgãos e entidades da administração pública federal.

A natureza abrangente do conjunto normativo proposto não se compadece, evidentemente, da continuidade de qualquer dos dispositivos do atual orçamento "impositivo das emendas", razão pela qual o artigo segundo da emenda constitucional sugerida contempla a sua revogação integral³⁵.

Trata-se, evidentemente, de proposta inicial e ainda sujeita a inúmeros aperfeiçoamentos e correções. O ponto mais difícil, certamente, é a correta especificação da "meta e finalidade" de cada programação orçamentária. Esta especificação encontra inicialmente um obstáculo tecnológico e cognitivo, na medida em que exigirá todo um desenvolvimento dos mecanismos de planejamento e gestão, que atualmente têm esses parâmetros como irrelevantes na prática, e por isso não os desenvolvem como instrumentos reais de orientação da ação administrativa. Tal obstáculo, possivelmente, terá de ser superado gradativamente, com um processo crescente de incorporação, a cada exercício, de mais dotações a essa melhor especificação (processo este impulsionado especialmente pela pressão dos beneficiários da ação estatal servida pelas dotações e pelos respectivos gestores, uma vez que tal especificação é garantia de segurança jurídica e de clareza na definição das prestações estatais a serem exigidas³⁶). Outro obstáculo poderia ser um comportamento colusivo de Executivo e Congresso no sentido de aceitar - por qualquer motivo - a especificação reiterada de metas ou finalidades vagas ou intraduzíveis em critérios objetivos, inviabilizando a própria exigência de execução. Tal eventualidade, porém, é insuscetível de previsão por meio de qualquer regra fiscal ou procedimental, na medida em que as regras de responsabilidade fiscal num país soberano são "um contrato dos governos consigo mesmos", sujeitas, portanto, ao abandono (ao menos tácito) se o conjunto dos diferentes Poderes independentes puser-se de acordo para contorná-lo. Contra tal distorção (como, aliás, contra qualquer colusão entre Poderes destinados a controlar-se reciprocamente), somente pode insurgir-se uma participação ativa da sociedade civil, que imponha um custo político à quebra de um compromisso público de tal importância que chegue a ser codificado no topo do ordenamento jurídico (BITTENCOURT, 2015, pp. 25-26; SCHIAVO-CAMPO, 2006, p. 260).

³⁵ A cláusula revogatória toma por base o texto constitucional já contemplando as alterações contidas na última versão da PEC 34/2019, como examinado na seção 2 acima.

³⁶ É possível inclusive imaginar que esse processo pode mesmo começar pelas dotações correspondentes às emendas parlamentares, sendo os legisladores os maiores interessados em que o conteúdo final das alocações que propõem seja colocado diante da sociedade e dos eleitores da forma mais transparente possível.

Não obstante todos os riscos, é preciso iniciar a caminhada com um primeiro passo, cujos contornos se sugere aqui. Queremos contribuir para o debate e para a construção de regras constitucionais que garantam a qualidade e a efetividade da ação pública. Queremos normas que assegurem a destinação dos recursos públicos ao cidadão comum, em todos os cantos do país, sem que tal processo seja capturado por interesses distintos ao bem comum e sem que se corra, no mais mínimo, o risco de adentrar trajetória de indisciplina fiscal.

Referências bibliográficas

AMES, 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

ARAUJO, Luis; PEREIRA, Carlos; RAILE, Eric. **Bargaining and Governance in Multiparty Presidential Regimes:** 12th Annual International Society for New Institutional Economics Conference Paper. Toronto, 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228949985_Bargaining_and_Governance_in_Multiparty_Presidential_Regimes>.

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>>;

BACCI, Deputado Enio. Manifestação no Plenário da Câmara dos Deputados. Discussão, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição no 565-B, de 2006. **Diário da Câmara dos Deputados**, 14/08/2013. p. 33559

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal.** Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999

BID. 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

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial.** Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-20-2015-instituicoes-e-teoria-orcamentaria-pontos-para-discussao-economica-e-gerencial>> .

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil** (de 25 de março de 1824). 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em 1967. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86**. *Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica*. Brasília, 2015. Disponível em http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC86_17.03.2015/EMC86.asp.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 565-C, de 2006 (Do Senado Federal). PEC Nº 22/2000 – SF. Ofício (SF) nº 1.573/2006. Parecer da Comissão Especial (relator Dep. Edio Lopes)**. Diário da Câmara dos Deputados - 07/08/2013, pp. 32767-32776.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011**. Altera os arts. 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral. Diário da Câmara dos Deputados, 07/04/2011, pp. 16020-16023.

BRASIL. Estado de Mato Grosso, 2019. **Constituição do Estado de Mato Grosso: Promulgada em 05 de outubro de 1989** - D.O. 18.10.89. (Atualizada até a EC nº 82, D.O. 11.01.2019). 2019. Disponível em <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/con-1-1989.pdf>

BRASIL. Estado de Minas Gerais. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: 23. ed.. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>

BRASIL. Estado de São Paulo. **Constituição Estadual** (Atualizada até a Emenda nº 46, de 08/06/2018). 2019. Disponível em <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a>

BRASIL. Município de Salvador (BA). **Lei Orgânica do Município de Salvador**: Edição consolidada até a Emenda nº 34. Salvador, 2016. Disponível em <http://www.cms.ba.gov.br/uploads/LOM001.pdf>.

BRASIL. Município de Guarulhos (SP). **Lei Orgânica do Município de Guarulhos**. Disponível em https://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/lei_organica/lom.pdf

e

https://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/lei_organica/emendas_com_links.pdf

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 527, de 1998. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o requerimento nº 771, de 1996, em "Consulta do Plenário formulada por iniciativa do Senador Lúcio Alcântara, visando obter orientação referente aos projetos de lei autorizativa"**. Diário do Senado Federal - 24/10/1998 , pp. 14546-14551.

BRASIL. Senado Federal. **VOTO EM SEPARADO – CCJC (ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006) . Autor: Senador Pedro Taques. Apresentado perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 01/10/2013.** Brasília: 2013. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3532339&ts=1553245430029&disposition=inline>

BRASIL. Senado Federal. **VOTO EM SEPARADO – CCJC (ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006) . Autor: Senador Pedro Taques. Apresentado perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 09/10/2013.** Brasília: 2013. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3532679&ts=1553245431432&disposition=inline>

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2005.** Altera disposições do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento, estabelecendo normas voltadas à elaboração e à execução das leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual e dá outras providências. Diário do Senado Federal, 20/05/2005, pp. 319-326. Brasília, 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica: Versão aprovada pelo Plenário do Senado Federal em segundo turno em 03/04/2019. Brasília, 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135983> (o conjunto do processado legislativo) e <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7937393&ts=1554319493325&disposition=inline> (a íntegra da proposição aprovada).

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.663 Rondônia.** Relator: Min. Luiz Fux. Decisão em 15/12/2011. 2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4149160>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.663 Rondônia.** Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 15/10/2014. 2014. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective**: Oxford Studies in Democratization. . Oxford: Oxford University Press, 2018 (recurso eletrônico - Edição do Kindle).

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**: 3.a edição, revista. Porto Alegre: Editora Globo, 2001

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FÖLSCHER, Alta. **Budget methods and practices**. In Shah, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**: 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, Eugênio. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. Dissertação (mestrado). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). Mestrado Profissional em Poder Legislativo (orientador Vander Gontijo). Brasília, 2015.

LE HOUEROU, Philippe; TALIERCIO, Robert. **Medium-term expenditure frameworks: from concept to practice: preliminary lessons from Africa**: Africa Region Working Paper Series no. 28. Washington: World Bank, 2002.

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

LOYOLA, Gustavo. **Oportunidades e ameaças da Lava-Jato (2)**. Valor Econômico, 04/05/2015

MAINWARING, Scott P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**: 19ª edição. Rio de Janeiro: Forense Editora, 2003.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. **A PEC do orçamento impositivo**. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-149-a-pec-do-orcamento-impositivo>>

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010.

MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina ?**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

OLIVEIRA, Ribamar. **O discurso contraditório do governo na área fiscal**. Valor Econômico, 01/09/2011.

OLIVEIRA, Ribamar. **PEC não tornou Orçamento impositivo**. Valor Econômico, 28/03/2019.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Dados**, 43 (3), 2000.

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;

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

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

PESSOA, Samuel. **Orçamento impositivo**. Folha de São Paulo, 10/11/2013.

PESSOA, Samuel. **A caminho do semipresidencialismo**. Folha de São Paulo, 07/09/2019.

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;

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;

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária**. Tese

(Doutorado). Universidade Federal do Pará, Instituto de ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito (orientador Fernando Facury Scaff). Belém, 2010.

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;

SANTOS, Adiel Lopes. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-23-2016-carater-da-lei-orcamentaria-anual-e-suas-implicacoes-no-equilibrio-de-forca-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo>

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. **Budget preparation and approval**. In SHAH, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.

SILVA, José Afonso. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José de Ribamar Pereira. **Lei orçamentária impositiva: uma determinação da Constituição Federal**. Monografia (especialização). Universidade de Brasília. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas . Especialização em Orçamento e Políticas Públicas. (orientador James Giacomoni). Brasília, 2004

ANEXO – PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº , DE 2019

Altera a Constituição para determinar novo regime de execução da lei orçamentária anual, coordenado com as metas fiscais e compatível com a realização plena da programação de trabalho dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 165.

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

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

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

III – em relação ao orçamento de investimento de que trata o § 5º, inc. II, a evidenciação das relações econômicas da União com as empresas que o compõem, em razão de sua condição de controlador ou acionista, nos termos da lei complementar a que alude o § 9º, inc. I,

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

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

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

§ 12. A receita estimada e a despesa fixada serão compatíveis com o cumprimento das metas fiscais, particularmente dos limites de que trata o § 11, devendo a lei orçamentária anual, bem como o seu projeto, demonstrar os efeitos, sobre os montantes da dívida pública federal bruta e líquida, decorrentes:

I – da execução plena das programações de trabalho que componham os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II – dos fatos extraorçamentários que afetem bens, direitos ou obrigações da União ou de suas entidades, especialmente os considerados na definição dos limites a que se refere o § 11.

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

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

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

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

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

§ 16. O disposto no inciso II do § 10 vincula o poder público à execução da despesa, assim considerada a consecução de sua meta ou finalidade tal como especificados nos instrumentos legais de que trata o caput, ressalvados os casos em relação aos quais se demonstre, expressamente, que:

I – o objeto da despesa ou seu modo de execução dê causa a ilegalidade ou se afigure inexecutável;

II – a consecução da meta ou da finalidade prevista se dê, no curso do exercício financeiro, por outros meios.

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

I – guerra, comoção interna ou calamidade pública;

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

§ 18. O disposto no caput e no inciso I do § 12 aplica-se ao projeto e à lei de que decorra a abertura de crédito adicional ou que destine recursos tanto a despesas que restem a pagar desde exercícios anteriores quanto à reabertura de créditos no exercício em curso.

§ 19. Para fins do disposto no inciso II do § 10, a programação financeira deverá:

I - sincronizar a realização da despesa pública e a arrecadação da receita pública, com as finalidades de:

a) oferecer as condições necessárias à plena execução, até o encerramento do exercício financeiro, da programação de trabalho dos órgãos, das entidades e dos fundos que integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social;

b) manter, durante o exercício, o equilíbrio entre as disponibilidades financeiras e a realização da despesa, de modo a minimizar insuficiências de tesouraria e custos financeiros;

II - em todo e qualquer de seus atos, projetar a execução, ao longo do exercício, de toda a despesa constante do respectivo crédito orçamentário, vedada a fixação de tetos inferiores à dotação que lhe for destinada na lei orçamentária anual e eventuais créditos adicionais, devendo as medidas de compatibilização fiscal ser adotadas pelos instrumentos especificados no § 14.

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

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

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

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

§ 22. Na hipótese prevista no § 21, o titular ou o dirigente máximo do órgão ou da entidade responderá, administrativamente, pela inexecução orçamentária imotivada, sem prejuízo de que se apliquem as sanções de ordem civil e penal que definir a legislação correspondente.

§ 23 Tratando-se de despesa pública cuja execução ocorra por intermédio de Estado, do Distrito Federal ou de Município, a transferência dos correspondentes recursos fica condicionada, necessária e exclusivamente, a:

I – determinação, pela União, do objeto da despesa, das condições gerais necessárias à execução de objetos do mesmo gênero e dos procedimentos para a prestação, pelo ente destinatário, das contas referentes aos recursos transferidos;

II – celebração de compromisso, entre a União e o ente público destinatário, pelo qual se assegurem a transferência dos recursos, a determinação do objeto da despesa, as condições gerais aplicáveis à execução desse objeto, os procedimentos para que se prestem contas da aplicação dos recursos transferidos e, quando a lei o exigir, cláusulas que disponham sobre outros deveres ou obrigações atinentes ao objeto ou à sua consecução.

§ 24. Cabe ao ente público destinatário zelar pela boa aplicação dos recursos a ele destinados, sob a fiscalização dos órgãos auxiliares de controle a que se referem os arts. 71 e 75 da Constituição.

Art. 2º Revogam-se os §§ 9º a 18 do art. 166, assim como o art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no exercício financeiro posterior àquele em que se lhe der o início da vigência.