

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA

PAULA SIMÕES MARRA

ORÇAMENTO IMPOSITIVO E GOVERNABILIDADE
A aprovação da PEC 358/2013 sob a perspectiva do
presidencialismo de coalizão

BELO HORIZONTE

2016

PAULA SIMÕES MARRA

ORÇAMENTO IMPOSITIVO E GOVERNABILIDADE
A aprovação da PEC 358/2013 sob a perspectiva do
presidencialismo de coalizão

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada ao curso de Gestão Pública
na Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas da UFMG, no cumprimento às
exigências para obtenção de título de
bacharel.

Orientador: José Ângelo Machado.

BELO HORIZONTE

2016

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por dar sentido a todas as coisas.

Ao meu orientador, professor José Ângelo, por ouvir minhas ideias com paciência, por orientar-me com tranquilidade, dedicação e disponibilidade e por direcionar-me e motivar-me para o alcance dos meus objetivos.

Ao meu marido pelo amor, incentivo, compreensão e por dividir comigo a parte fácil e a parte difícil da vida, trazendo mais sentido ao que é trivial e tornando mais fácil a superação dos obstáculos.

Aos meus pais pelo exemplo, carinho, apoio incondicional, amizade e por nunca terem medido esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida. Por me enxergarem melhor do que sou e, assim, fazerem com que eu acredite um pouco mais em mim.

À minha família, de nascimento e casamento, por estar sempre por perto trazendo aconchego, lembranças e momentos felizes.

Aos queridos amigos Gabi, Guilherme, Gustavo e Lyli pelo incentivo e apoio constantes e por terem tornado essa caminhada muito mais leve.

Aos professores, funcionários e alunos do curso de Gestão Pública pela convivência, troca de conhecimentos e experiências essenciais para minha formação.

À CAIXA pela oportunidade de aprendizado na prática do dia a dia de trabalho.

“O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, o resultado das suas políticas - tudo isso e muito mais está refletido em sua história orçamentária, desnudada de todas as frases. Aquele que consegue ouvir sua mensagem é também capaz de discernir, com maior clareza do que os demais, os trovões da história”.

Joseph Schumpeter [1918] 1991

RESUMO

Esta monografia teve como objetivo analisar, por meio da exploração de pesquisa bibliográfica, os impactos da aprovação da PEC358/2013 sobre as condições de governabilidade proporcionadas ao executivo. Este trabalho enumerou algumas vantagens e desvantagens da implantação do orçamento impositivo no Brasil com o objetivo de discutir de que modo e em que medida a execução obrigatória das emendas parlamentares fragiliza o Presidencialismo de Coalizão. Por fim, o tema da atual crise de governabilidade foi explorado sem a pretensão de gerar explicações conclusivas, mas de sugerir a necessidade da sua abordagem a partir da correlação entre a recente implementação do orçamento impositivo no País e a crise de governo que se desenvolvia no momento da elaboração deste trabalho.

Palavras-chave: Orçamento Impositivo. Governabilidade. Presidencialismo de Coalizão.

ABSTRACT

This study aims to analyze, through a review on previously published works, the impacts of the approval of PEC 358/2013 on governability conditions by the executive. This paper lists some advantages and disadvantages of the implementation of mandatory budget in Brazil in order to discuss how and to what extent the mandatory implementation of parliamentary amendments weakens the Coalition Presidentialism. Finally, the current governance crisis theme was exploited, with no intension of drawing any conclusions, but to suggest the need for further investigation of the correlation between the recent implementation of mandatory budget in the country and the government crisis that developed during the time of this research.

Keywords: Mandatory Budget. Governability. Coalition Presidentialism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	3
CAPÍTULO 2– ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	6
2.1 Evolução Histórica	6
2.2 Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	8
2.3 Processo Orçamentário	10
2.3.1 PPA, LDO e LOA.....	10
2.3.2 Elaboração e Tramitação	12
2.3.3 Execução.....	15
CAPÍTULO 3 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL.....	21
3.1 Imposição ou autorização?	21
3.2 LDOs 2014 e 2015 e Emenda Constitucional nº 86	25
CAPÍTULO 4 –ORÇAMENTO IMPOSITIVO E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS	28
CAPÍTULO 5 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O PROBLEMA DA GOVERNABILIDADE.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

INTRODUÇÃO

O tema do orçamento impositivo, que vem sendo discutido no Congresso há alguns anos, tornou-se mais evidente com a aprovação da PEC 358/2013 em 2015, quando o tema passou a constar na Constituição Federal com abrangência limitada às emendas parlamentares individuais. A relevância das emendas parlamentares e da discricionariedade do Executivo, para executá-las ou não, tem provocado discussões entre inúmeros estudiosos do sistema de governo do Brasil, especialmente no que se refere ao denominado Presidencialismo de Coalizão. Neste trabalho pretende-se analisar, por meio da exploração de pesquisa bibliográfica, a implantação do orçamento impositivo no Brasil e seus impactos sobre os poderes da Presidência, processo coincidente com a atual crise de governabilidade enfrentada pela Presidente Dilma em seu segundo mandato.

O primeiro capítulo apresenta, de forma resumida, o desenvolvimento do orçamento público, desde o seu surgimento na Inglaterra medieval até os dias de hoje. O orçamento público, desde os primórdios, é uma forma de conter os poderes dos governantes e possui relação direta com a democracia. À medida do seu aprimoramento, ganham maior importância as instituições de controle, planejamento e participação.

O segundo capítulo descreve o orçamento público no Brasil, desde a Constituição de 1824 até a Carta Magna de 1988. A análise das constituições é focada na alternância e relevância dos papéis que o Legislativo e o Executivo desempenham na elaboração do orçamento. A história do orçamento público no Brasil é marcada por momentos de excesso de discricionariedade por parte dos dois poderes, aspecto que a Constituição de 1988 e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal pretenderam corrigir.

Ainda no capítulo dois, o processo orçamentário é descrito desde a sua elaboração até o pagamento das despesas previstas. Nesse entremeio é abordada a questão da negociação entre os poderes Legislativo e Executivo e das emendas

parlamentares, que seriam utilizadas como uma espécie de recompensa aos parlamentares que se comportam de forma conveniente para o Executivo.

O capítulo três introduz o tema do orçamento impositivo que, em sua forma mais pura, obriga o governo a executar integralmente a programação orçamentária aprovada pelo Congresso. Em que pese a divergência entre os estudiosos do tema sobre quando o orçamento impositivo foi introduzido na legislação brasileira, fato é que, historicamente, o Executivo sempre teve elevada autonomia para fazer cortes. O orçamento impositivo “à brasileira”, que incide apenas sobre as emendas parlamentares individuais, passou a vigorar, na prática, em 2014, por meio da LDO, e foi consolidado com a aprovação da PEC 358/2013, em 2015.

Muitas são as implicações políticas da aprovação do orçamento impositivo no País. O capítulo quatro não pretende esgotar o tema das consequências dessa mudança constitucional ao enumerar algumas vantagens e desvantagens da implantação dessa medida. Pretende-se discutir, principalmente, de que modo e em que medida a execução obrigatória das emendas parlamentares fragiliza ou não o Presidencialismo de Coalizão que, apesar de muitas vezes criticado, vinha dando demonstrações de que é possível governar em um sistema presidencialista com representação partidária tão fragmentada.

Por fim, no capítulo cinco, pretende-se explorar o tema da atual crise de governabilidade sob a ótica do orçamento impositivo.

CAPÍTULO 1 – ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um dos elementos-base da organização do Estado e das relações entre poder público e sociedade; sua história se confunde com a história da própria democracia (CHAVES, 2008). Nos regimes absolutistas, em regra, os governantes não eram responsabilizados por seus atos e não havia meios diretos ou indiretos para fiscalização do Estado pela sociedade. O Rei podia instituir qualquer tipo de imposto para qualquer finalidade, sem necessidade de prestação de contas aos representantes do povo no Parlamento – quando estes existiam -, fato que motivou guerras e revoluções em vários países. O Orçamento surgiu como parte da luta dos parlamentos para controlar as finanças públicas e, como consequência, diminuir os poderes do Rei. Ao longo desse processo foram nascendo as instituições orçamentárias, cujo desenvolvimento está intimamente ligado às mudanças na relação entre Legislativo e Executivo.

Muitos estudiosos consideram que o orçamento público surgiu na Inglaterra medieval, em 1215, com a promulgação da Magna Carta, por meio da qual o Parlamento procurou exercer um maior controle sobre o Rei João-sem-Terra, devido às pressões realizadas pelos barões feudais, que buscavam limitar o poder de tributar do rei (MAIA, 2010).

O artigo 12 desse documento determinava que o imposto só seria legítimo quando consentido pelo povo: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim deverão ser de valor razoável” (MAGNA CARTA, 1215 apud GONTIJO, 2004).

Ainda que a Magna Carta não se reportasse à despesa pública, foi estabelecida a primeira forma de controle do parlamento sobre a monarquia absolutista inglesa (GONTIJO, 2004). O princípio tributário do consentimento é o dispositivo precursor do orçamento público moderno, que pode ser verificado

a partir de 1822, quando o Chanceler do Erário Inglês passou a prestar contas ao Poder Legislativo das propostas de trabalho do governo e a fixar receitas e despesas para cada exercício. Com o tempo, o Legislativo passou a ter a competência de autorizar a cobrança de tributos, aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, bem como controlar a execução do orçamento. Segundo Gontijo (2004), a trajetória do orçamento inglês tornou-se importante por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e por difundir a instituição orçamentária para outros países. Dessa forma, segundo o autor, a questão das finanças públicas contribuiu para a afirmação dos parlamentos frente aos poderes absolutistas e, conseqüentemente, na formação das modernas democracias representativas. Desde então as técnicas orçamentárias vêm sendo gradualmente aperfeiçoadas.

O orçamento tradicional era um mero demonstrativo de autorizações legislativas (GIACOMONI, 2010) e desempenhava um papel meramente contábil. A peça orçamentária existente era conhecida como orçamento clássico ou tradicional e caracterizava-se por ser um documento onde constava apenas a previsão da receita e a autorização da despesa para o período de um ano. Não havia preocupação com necessidades da administração ou da população; sua principal característica, de acordo com Gama Jr. (2009), era dar ênfase aos objetos de gastos.

O orçamento foi sendo cada vez mais associado ao planejamento das ações públicas à medida que as técnicas orçamentárias foram evoluindo. O orçamento moderno, idealizado no século XX, conceitua o orçamento como um relatório, uma estimativa de proposta (GIACOMONI, 2010). De acordo com o glossário do Tesouro Nacional, o orçamento de desempenho caracteriza-se por apresentar o objeto de gasto e um programa de trabalho que contém as ações desenvolvidas. Apesar de representar um grande avanço, esse tipo de orçamento não vincula as ações desenvolvidas a um planejamento central das ações do governo e não pode ser considerado um orçamento-programa.

O orçamento-programa, introduzido nos Estados Unidos no final da década de 1950 (RIBEIRO, 2013), é um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo. Discrimina a receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Segundo Gama Jr. (2009), as principais características do orçamento-programa são: integração, planejamento, orçamento, quantificação de objetivos e fixação de metas, relações insumo-produto, alternativas programáticas, acompanhamento físico-financeiro, avaliação de resultados e gerência por objetivos. O orçamento-programa é uma ferramenta de planejamento da ação do governo que identifica os seus programas de trabalho, projetos e atividades, e estabelece objetivos e metas a serem implementados.

CAPÍTULO 2– ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Neste capítulo, dividido em três partes, trataremos, primeiramente, da evolução histórica do orçamento no Brasil abordada sob a perspectiva das alterações sobre o tema nas constituições, desde 1824 até 1967. A segunda parte trata especificamente da vinculação entre planejamento governamental e orçamento público estabelecida na Constituição de 1988 e da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a transparência e gestão do gasto público. Por fim, na terceira parte, é detalhado o desenho do processo orçamentário vigente, desde a elaboração do orçamento até a utilização dos recursos nele previstos.

2.1 Evolução Histórica

A questão orçamentária tornou-se relevante na história do Brasil a partir da Inconfidência Mineira, movimento de revolta abortado pela Coroa Portuguesa em 1789, contra, dentre outros motivos, a arbitrariedade com que a Coroa Portuguesa instituíra impostos. A transferência da Corte Portuguesa para o Brasil em 1808 foi outro fato relevante, pois, nesse mesmo ano, foi criado o Erário Público para administrar as finanças e o patrimônio público do Brasil, permanecendo nas mãos do Imperador a autonomia para estabelecer tributos. Com a elevação do Brasil à Reino de Portugal e Algarves, em 1815, foi concedida à colônia representação no Parlamento Português, com influência na instituição de tributos. A partir da Proclamação da Independência do Brasil, em 1822, os princípios orçamentários passaram a integrar as Constituições (VIEIRA, 2011).

Na Constituição de 1824 consta a exigência de elaboração de uma proposta orçamentária para o país. Apenas em 1827, porém, foi produzida a primeira Lei Orçamentária Brasileira. O primeiro orçamento brasileiro foi aprovado em 1830, fixando as despesas e prevendo as receitas para o ano de 1831. Coube ao Executivo elaborar a proposta e à Assembleia Geral, aprovar.

A Proclamação da República em 1889 e a elaboração de uma nova constituição em 1891 iniciou o processo de consolidação dos direitos sociais no contrato orçamentário, o que durou até a década de 60. No início da República, a iniciativa da lei orçamentária ficou a cargo da Câmara, que recebia informalmente do Executivo a proposta que orientava a comissão parlamentar de finanças na elaboração da lei orçamentária. Em 1922, com a aprovação do Código de Contabilidade da União, o Executivo passou a fornecer ao Legislativo os elementos necessários para que este exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária.

Na Constituição de 1934 a autonomia dos Estados e o federalismo cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal e a competência de elaboração do orçamento foi atribuída ao Executivo. O Legislativo encarregava-se apenas da apresentação de emendas, da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas.

A Constituição outorgada de 1937, marco fundador do Estado Novo, consolidou a centralização no Executivo ao deixar o orçamento sob total controle do Presidente da República. Em 1938, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) iniciou formalmente o planejamento orçamentário no Brasil. Seu objetivo era organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária. Após a conclusão do orçamento, este era encaminhado diretamente ao Presidente para aprovação. No início dos anos 1940, o Presidente ampliou ainda mais seus poderes, controlando, através da nomeação de seus membros, os Conselhos Administrativos que foram criados para aprovar os projetos de orçamento dos Estados e Municípios.

Em 1946, a redemocratização do país, num contexto em que a vitória dos aliados na II Guerra Mundial expôs a contradição do Estado Novo, culminou com a elaboração de uma nova constituição. O orçamento voltou a ser elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, sendo permitido às

casas legislativas fazerem emendas ao orçamento. As emendas não exigiam cancelamentos compensatórios e, como consequência, em 1959 o número de emendas foi de 8.572 e, em 1963, alcançou quase 100 mil (GONTIJO, 2004).

A partir de 1964, o Regime Militar, marcadamente autoritário, inicialmente não rompeu o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, especialmente na matéria orçamentária. O quadro de descontrole provocou a elaboração da Lei 4.320/64, que instituiu o orçamento-programa para todas as esferas públicas e impôs, entre outras normas, restrições à possibilidade de emendar. A Constituição de 67, por fim, eliminou qualquer tipo de emenda à peça orçamentária por parte do Poder Legislativo. Este impedimento vigorou até 1988. O papel do Legislativo passou a ser de homologar o projeto oriundo do Executivo.

Até 1964 o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional. O orçamento-programa foi introduzido no Brasil através da Lei 4.320/64 e do Decreto-Lei 200/67, mas só ganhou efetividade em 1998, com a edição de normativas do Ministério do Planejamento.

Valdemir Pires (2011) conclui que, no período compreendido entre as décadas de 1930 e de 1980, aproximadamente, sob governos autoritários, o controle dos gastos públicos tendia a ser de responsabilidade exclusiva de órgãos do governo, não atribuindo responsabilidades à sociedade civil, justificada essa postura pela necessidade de centralização para promover industrialização, urbanização e modernização.

2.2 Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição de 1988 estabeleceu importantes mudanças na legislação orçamentária e vigorosa vinculação entre planejamento governamental e os orçamentos públicos. Pela primeira vez o orçamento-programa no Brasil foi constitucionalizado ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e

da Lei Orçamentária Anual (LOA). Tornou-se obrigatório o encaminhamento anual do projeto de lei de diretrizes orçamentárias pelo Executivo ao Legislativo, a quem foi devolvida a prerrogativa de propor emendas.

A CF promoveu a descentralização das receitas e ampliou os gastos sociais em um momento de crise fiscal, criando uma estrutura que incentivava o endividamento dos governos subnacionais, gerando fortes pressões inflacionárias. Nesse contexto, foi promulgada a Lei complementar nº 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000.

O artigo primeiro da LRF resume seu maior objetivo: estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal por meio da ação planejada e transparente, de forma a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Como instrumento que auxilia o governante a gerir os recursos públicos nas tarefas de governo relativas à gestão da receita e da despesa pública, ao endividamento e à gestão do patrimônio público, pretende que as finanças públicas sejam controladas de modo que a arrecadação do exercício seja suficiente para a execução das ações governamentais do exercício, evitando a geração de dívidas.

A LRF versa sobre planejamento, gestão eficiente, aplicação de recursos públicos e pagamentos, e ressalta a função dos órgãos de controle e do administrador público. A transparência na gestão do gasto público possibilita que o processo político e os mecanismos de mercado, bem como as sanções previstas na Lei, sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que agirem de forma inadequada.

2.3 Processo Orçamentário

2.3.1 PPA, LDO e LOA

Conforme já mencionado, a Constituição Federal em vigor determinou a elaboração de três instrumentos que, em conjunto, compõem o orçamento público brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. É uma das principais novidades trazidas pela nova Constituição.

A Constituição Federal define que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, 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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 165, § 1º).

O projeto de Lei do Plano Plurianual é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato e deve ser devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa, em 15 de dezembro.

O PPA, que se diferencia do plano de governo pelo maior detalhamento técnico, é aprovado no segundo ano do mandato do governante e tem vigência de quatro anos, ou seja, o primeiro ano de um governo é regido pelo PPA do governo anterior, uma forma de evitar prejuízos causados pela descontinuidade de programas, projetos e obras quando da alternância de governos.

Anualmente avalia-se o processo de andamento das medidas previstas no PPA. Essa avaliação orienta a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, conseqüentemente, a Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, é orientada pelas prioridades estabelecidas no Plano Plurianual e liga o PPA à LOA, tornando exequíveis os programas de governo. Elaborada anualmente, é um instrumento de planejamento que estabelece as metas e prioridades da administração pública federal daquele ano.

Além de estabelecer metas, prioridades e orientações para a elaboração da LOA, a LDO também dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui à LDO maior relevância e reforça sua importância como ferramenta de transparência e planejamento, na medida em que enumera os temas específicos de sua incumbência.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias ampliou a capacidade de debate e intervenção por parte dos parlamentares, antes limitados a aprovar ou rejeitar o orçamento enviado pelo Executivo. O projeto de lei é enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril e devolvido para sanção presidencial até o dia 30 de junho. A Constituição de 1988 não prevê a possibilidade de rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, uma vez que prescreve, em seu art. 57, §2º, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto.

A Lei Orçamentária Anual, de acordo com a CF, compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e das empresas em que o Poder Público detenha a maioria do capital social com direito a voto. A LOA consiste no orçamento propriamente dito, pois nela estão estabelecidas as receitas e despesas que serão realizadas no exercício, expressas em valores, de forma a autorizar os recursos necessários para o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas na LDO.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto e devolvido para sanção presidencial até o dia 15 de dezembro.

2.3.2 Elaboração e Tramitação

Dado o objetivo deste trabalho de analisar os efeitos do orçamento impositivo sobre os poderes da Presidência e estimar seu impacto sobre o arranjo do Presidencialismo de Coalizão, é importante analisar mais de perto o processo de elaboração e tramitação do Orçamento Público.

O ciclo orçamentário no Governo Federal é elaborado por meio do mesmo processo para o PPA, LDO e LOA. As leis orçamentárias serão apreciadas pelo Congresso Nacional e, ressalvadas algumas especificidades, o processo legislativo segue o mesmo trâmite de discussão parlamentar previsto para outras leis, acompanhada por emendas, votação, aprovação, veto e sanção. Nesta seção será abordado o processo de tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual devido ao foco que será dado, nas próximas seções, à descentralização de recursos do orçamento advinda das emendas parlamentares individuais.

Compete ao Poder Executivo elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual e encaminhá-la ao Poder Legislativo para discussão e votação. A elaboração, conforme ressalta Ramos (2012), requer estudos preliminares para estabelecimento das metas e as prioridades, definição de programas, obras e estimativas das receitas. As propostas dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem com as do Ministério Público e Tribunal de Contas, parciais em relação às suas despesas, também são encaminhadas ao Poder Executivo, a quem cumpre o envio da proposta consolidada do orçamento para o Poder Legislativo.

A SOF – Secretaria de Orçamento Federal - estima o total de receitas e despesas de cada ministério (pessoal, contribuições previdenciárias, dívidas etc.), do Legislativo e do Judiciário. Na sequência, define os parâmetros para todas as demais despesas,

inclusive operacionais e de investimentos, além de especificar os limites de despesas para cada programa que cada um dos órgãos públicos se propõe a desenvolver. Após considerar esses limites orçamentários, cada ministério e órgão público devolve seu projeto à SOF, que fica com a responsabilidade de consolidar tudo em uma proposta única, o PLO, que é então encaminhado ao Congresso (Pereira e Mueller, 2002, p. 268-269).

Ainda nessa etapa, de acordo com Pereira e Mueller (2002), alguns parlamentares de mais prestígio e poder político recorrem às suas redes políticas para incluir projetos de seu interesse já na proposta que será enviada pelo Executivo, saltando um estágio das negociações no Congresso.

A proposta originária é encaminhada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão à Presidência da República, que encaminha o texto ao Congresso Nacional.

No Legislativo, o projeto pode ser rejeitado em sua totalidade, o que não é comum, ou pode ser aceito para apreciação e aprovação. Uma vez aceito, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por trinta Deputados Federais e dez Senadores, com igual número de suplentes, aprecia a proposta, emitindo parecer. Em seguida abre-se a fase para a proposição de emendas, que devem ser coerentes com o Plano Plurianual e, de preferência, aproveitar todo o potencial da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para serem válidas, devem informar qual o cancelamento correspondente, visto que as emendas não podem criar despesas, apenas realocá-las. Os parlamentares, porém, por meio do mecanismo de reestimativa de receitas, previsto no art. 166 da CF, conseguem gerar novas despesas com a justificativa de que as receitas estariam subestimadas no projeto de lei.

As emendas parlamentares são classificadas como individual, coletiva e de relatoria, de acordo com sua autoria, considerando que têm competência para apresentar emendas os parlamentares, as bancadas estaduais e as comissões temáticas permanentes de ambas as Casas do Congresso Nacional, além dos relatores setoriais e geral no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos

Públicos e Fiscalização, estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. Segundo Pereira e Mueller (2002), o papel do Poder Legislativo no processo de elaboração do orçamento brasileiro é limitado, basicamente, à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária, direcionadas às suas bases eleitorais.

A Comissão Mista de Orçamento, por sua vez, emite parecer sobre as emendas, que são consolidadas para que seja possível sua discussão em plenário. É de fundamental importância a ação dessa comissão para assessoramento dos parlamentares que, em sua maioria, são leigos em técnicas orçamentárias.

Após apreciação pelo Congresso, a Lei Orçamentária segue para sanção do chefe do Poder Executivo, que poderá aprová-la, vetá-la parcialmente, bem como vetá-la integralmente. Havendo veto, esse deve ser submetido ao Legislativo. As razões do veto seguem ao Presidente do Senado e sua apreciação deverá ocorrer em sessão conjunta da Câmara e do Senado, que podem acatar o veto ou rejeitá-lo. Votada no Congresso e sancionada a LOA pelo presidente, é publicado o Decreto de Execução e tem início o processo de realização das receitas e das despesas, ou seja, a execução do orçamento.

O jogo orçamentário continua mesmo depois que a lei é sancionada, pois ainda é possível modificar a LOA por meio de créditos adicionais, com possibilidade de introdução de novas emendas e de redistribuição de recursos, o que torna o processo orçamentário quase interminável e confere ao Poder Executivo mais um instrumento para recompensar e punir os parlamentares em função de como votam no Congresso. Além disso, todos esses passos e negociações não garantem que um projeto seja realmente implementado, pois cabe ao Executivo, que age estrategicamente ao contingenciar a liberação das emendas (PEREIRA & MUELLER, 2002), determinar quais delas serão executadas.

Cabe ressaltar que não há previsão constitucional de qualquer sanção aos legisladores em caso da peça orçamentária não ser aprovada até o final da sessão legislativa, diversamente do que ocorre com a LDO. Como consequência disso, em vários anos a aprovação do orçamento ocorreu durante o exercício a que se refere, o que deforma a LOA em função da necessidade de ajustá-la aos gastos já realizados, tais como remuneração dos servidores públicos, despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública.

2.3.3 Execução

A execução orçamentária e financeira estão atreladas uma à outra, pois, assim como não pode haver despesa sem orçamento, o orçamento não se realiza sem disponibilidade financeira. Uma vez aprovada e publicada a LOA, cria-se o crédito orçamentário - autorização de gasto - e, a partir desse momento, o recurso - dinheiro - pode ser utilizado. Gonçalves (2010) define execução orçamentária como a utilização dos créditos na LOA e ressalta que a utilização de recursos públicos requer previsão e autorização do Poder Legislativo (LOA) e cumprimento dos três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64, que são empenho, liquidação e pagamento.

A Secretaria de Orçamento Federal - SOF, por meio do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, disponibiliza os créditos orçamentários. A partir daí se inicia a realização das despesas públicas constantes do orçamento. Segundo Ferreira (2007, p. 21), “é nesse ponto que o Poder Executivo começa a exercer sua discricionariedade, escolhendo as programações orçamentárias que serão executadas”. O SIAFI provê aos órgãos da administração pública federal mecanismos de controle instantâneo da execução orçamentária, financeira e contábil do governo. Mognatti (2008, p. 56) ressalta que o Sistema é “exemplo de experiência bem-sucedida de sistema voltado para a transparência dos gastos públicos”.

O empenho é o primeiro estágio da despesa e, de acordo com a lei 4.320/64, é conceituado como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Significa que um valor especificado da dotação orçamentária está comprometido com uma determinada despesa. É uma espécie de promessa de execução da despesa.

A nota de empenho materializa esse estágio de execução da despesa e indica o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a redução desta do saldo da dotação própria, pois, emitido o empenho, o crédito empenhado fica indisponível para nova aplicação. Além disso, o empenho é um instrumento utilizado para acompanhamento e controle da execução orçamentária pela Administração Pública (GIACOMONI, 2010). Na prática, o empenho não cria obrigação de pagamento, pois é anterior à verificação do implemento de condição. É no segundo estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços, a entrega dos bens ou a realização da obra. A liquidação é o segundo estágio da despesa pública e, de acordo com a Lei 4.320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. É a comprovação de que o credor assumiu a contraprestação acordada constante do empenho, e envolve os atos de verificação e conferência, desde o fornecimento da mercadoria, a prestação do serviço ou a execução parcial ou total de uma obra, até o reconhecimento da despesa.

Nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada. É no estágio da liquidação, portanto, que surge a obrigação de pagamento da despesa, pois fica comprovado o cumprimento do implemento de condição. O registro dessa obrigação é efetuado no SIAFI por meio do documento chamado Nota de Lançamento.

O pagamento é a terceira e última etapa da execução da despesa e consiste na entrega do numerário ao credor do Estado, extinguindo o débito ou obrigação. A ordem de pagamento será dada em documento próprio, assinado

pelo ordenador da despesa e pelo agente responsável pelo setor financeiro (Lei nº 4320/64, artigo 43). No governo federal é realizada por meio do SIAFI, com a emissão de Ordem Bancária-OB (Tesouro Nacional, 2012). Na prática, a despesa orçamentária é realizada quando são cumpridos esses três estágios da despesa.

Ao longo do processo de execução, conta-se com a avaliação e controle, por parte do Tribunal de Contas da União, bem como pelo Legislativo (GODOY, 2014). Ainda sobre o processo de prestação de contas e fiscalização, foi disposto na Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (CF, 1988).

Desse modo, ficam evidenciados os limites da separação dos poderes em matéria orçamentária: ao Poder Legislativo cabe aprovar o orçamento e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e ao Executivo cabe elaborar o PLOA e executar o orçamento aprovado (PEREZINO, 2008).

Se o ano se encerra antes que o estágio de pagamento se efetive, ocorre a inscrição da despesa em restos a pagar (RAP). São escritas em RAP despesas apenas empenhadas e despesas empenhadas e liquidadas. Quando a despesa é empenhada e não chega a ser liquidada, tem-se o resto a pagar não processado e quando é empenhada e liquidada, tem-se o resto a pagar processado.

O RAP processado refere-se à despesa cujo direito adquirido do credor já foi atestado. O RAP não processado, portanto, não configura dívida real, visto que não houve a liquidação da despesa. De acordo com a CMN (2011), o termo mais apropriado a ser utilizado para as despesas não liquidadas inscritas nos restos a pagar deveria ser “resto a realizar”. Considerando os casos em que há falta de liquidação por omissão da autoridade competente em reconhecer que a mercadoria foi entregue ou o serviço/obra foi concluído, os RAP não processados deveriam ser a exceção. Essa prática, porém, tornou-se bastante comum na esfera federal (CMN, 2011).

Em tese, o pagamento dos restos a pagar deveria ocorrer no ano seguinte à sua inscrição, devendo ser cancelados em caso de não pagamento, conforme estabelecido no Decreto 93.872/86:

Art. 68 – A inscrição de despesas como Restos a Pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto, e terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

Na esfera federal, entretanto, os RAP têm sido reinscritos por meio de decreto presidencial. Como a Lei 4.320/1964 não estabelece o prazo de validade da despesa inscrita em restos a pagar, entende-se que o prazo estipulado pelo decreto de 1986 pode ser alterado por outro.

Em 2008, por exemplo, o Decreto 6.708/2008 alterou a redação do artigo 68 do Decreto de 1986, prorrogando a validade dos restos a pagar não processados para 31 de dezembro do ano subsequente. O Decreto 7.654/2011, que também altera o artigo 68 do Decreto 93.872, determina que os restos a pagar não processados terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e estabelece exceções para essa regra.

Devido ao grande volume de despesas inscritas em restos a pagar, muito do que é executado num determinado ano não corresponde ao seu orçamento, mas sim à programação orçamentária de anos anteriores (RAMOS, 2012).

Segundo Ferreira (2007), o objetivo original dos restos a pagar era conciliar o término de um exercício com a continuidade da Administração Pública, mas, com o tempo, passou a ser utilizado para rolagem de dívidas. Além disso,

(...) outro ponto polêmico é a relação dos restos a pagar com o superávit primário. Um dos problemas se dá na sua contabilização. Diferentemente das despesas, que são registradas pelo regime de competência, o superávit primário o é pelo regime de caixa, ou seja, uma despesa ocorrida em determinado exercício, inscrita em restos a pagar, e efetivamente paga no exercício seguinte, é registrada como sendo deste exercício. Pela lei, um crédito orçamentário empenhado só poderá ser liquidado e pago se aquela despesa especificada no empenho for executada. Assim, enquanto o governo adiar o pagamento daquelas despesas inscritas em restos a pagar, elas não serão abatidas no cálculo do superávit primário (FERREIRA, 2007, p. 27).

Acrescenta-se a isso a possibilidade de utilização dos restos a pagar como moeda de troca em favor de votações de interesse do Executivo (FERREIRA, 2007). Quanto maior o número de emendas – do atual exercício ou de exercícios anteriores -, maior a vantagem do Presidente nas negociações com o parlamento.

Neste capítulo foram apresentados os principais aspectos do processo orçamentário brasileiro, que configuram um conjunto de procedimentos que, mesmo sob a Constituição Federal de 1988, ainda conferem poderes importantes à Presidência da República, que não apenas inicia o processo orçamentário nas diferentes peças – PPA, LDO e LOA – mas também tem faculdades de veto total ou parcial e, ainda, de intervir na própria execução orçamentária. No próximo capítulo vamos abordar o tema da introdução do

orçamento impositivo no Brasil e de que modo essa alteração constitucional reduziu a discricionariedade do Executivo nesse processo.

CAPÍTULO 3 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Neste capítulo, dividido em duas partes, iremos apresentar os conceitos de orçamento impositivo e autorizativo e os instrumentos que estabeleceram o orçamento impositivo no Brasil.

3.1 Imposição ou autorização?

Os orçamentos públicos podem ser classificados em orçamentos de natureza impositiva, em que o orçamento, por se tratar de uma lei, deve ser cumprido com rigor, e orçamentos de natureza autorizativa, em que não existe obrigatoriedade de execução das despesas consignadas no orçamento público.

Segundo Lima (2003), o orçamento impositivo, numa versão extrema, obrigaria o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso, mesmo que seja às custas de contrair dívida para executar os gastos em caso de as receitas serem insuficientes. Numa versão intermediária, adotada pelos Estados Unidos desde meados dos anos 1970, exige-se a anuência do Congresso para a não-execução de parte da programação em caso de receitas auferidas abaixo do esperado ou aumento inesperado de despesas emergenciais ou prioritárias. Em sua versão mais flexível, o governo poderia deixar de executar gastos por motivo de falta de receita apenas comunicando o fato ao Legislativo, não sendo necessária autorização expressa por parte deste. Praça (2010) sustenta que o orçamento impositivo para emendas parlamentares, presente em propostas de alteração da Constituição Brasileira, seria um quarto tipo de orçamento impositivo, que obriga o Executivo a executar apenas as emendas orçamentárias propostas individualmente por parlamentares.

Lima (2003) define o orçamento autorizativo como uma permissão para que determinada programação seja executada. O Poder Executivo não pode apresentar uma programação ao Congresso e implementar outra. O papel

secundário do Congresso nesse processo fica evidente, uma vez que este não apenas autoriza que a programação do Executivo seja feita.

A pesquisa de orçamento aberto de 2012 (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2013) mostra que a maioria dos 100 países inquiridos possui órgãos legislativos com poderes moderados a fortes, com participação ativa no processo orçamentário, bem como em sua fiscalização. Apesar disso, em metade dos países, o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo pode ser alterado independente de aprovação legislativa. O orçamento impositivo, portanto, não é comum a todos os sistemas democráticos e configura-se mais como exceção do que como regra (MENEZES E PEDERIVA, 2014).

O artigo 66 da Constituição Federal de 1967 expõe que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período. Já o artigo 165 da Carta de 88 define que a LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, introduzindo uma mudança de termos empregados. Segundo Macedo (2014), enquanto a legislação do Regime Militar autorizava o Poder Executivo a executar o orçamento, a Carta atual troca o termo empregado e fixa a despesa. Enquanto autorizar tem um caráter permissivo, o termo fixar remonta à estabilidade. Esse é o argumento dos que defendem que o orçamento impositivo no Brasil já está instituído desde a Constituição de 1988. Alguns intérpretes defendem que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao instituir que a não-execução de determinada despesa só poderia acontecer em caso de risco de não se alcançar a meta fiscal, introduziu o orçamento impositivo no Brasil. Lima (2003) argumenta que esses entendimentos não prevalecem, pois, na prática, não se observam alterações na discricionariedade do Executivo quanto à implementação ou não de determinados créditos orçamentários.

De acordo com a CNM (JUSBRASIL, 2014), nos últimos 11 anos - 2002 a 2012 -, menos de 17% das emendas indicadas por deputados e senadores

foram efetivamente pagas pelo governo federal, beneficiando, em média, 1.200 municípios por ano, contra 4.300 municípios que não recebem nada.

Fato é que a maior parte do orçamento público sempre foi de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, com transferências constitucionais legais, com pagamento de juros e amortização da dívida pública e a ampla maioria das despesas de custeio, que incluem contas de água, de luz, de serviços de limpeza, entre outras, inerentes ao funcionamento da máquina pública. A parte não vinculada que resta é pequena em termos relativos, cerca de 20%, e dentro desse pequeno montante das receitas desvinculadas ainda há uma parcela comprometida: cerca de 55% das receitas consideradas de livre alocação são destinadas a custear despesas obrigatórias. Conclui-se, portanto, que cerca de 90% do orçamento federal hoje já teria caráter obrigatório (MACEDO, 2014). A questão do orçamento impositivo trazida pela Emenda Constitucional nº 86 incide apenas sobre a parcela discricionária das despesas e, neste caso, apenas sobre as emendas parlamentares individuais.

O contingenciamento, que visa permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício, é uma das prerrogativas que o Executivo utiliza para exercer a discricionariedade orçamentária sobre a parte não vinculada do orçamento. Previsto na LRF para o caso de frustração da receita prevista, o uso desse instrumento tem sido ampliado a critério do Poder Executivo para casos, por exemplo, de aumentos nas despesas obrigatórias e aumento do superávit primário (GONTIJO, 2010), exercendo controle sobre quais ações serão ou não executadas. Sousa (2008) ressalta que, além de não prevista na legislação, essa prática prejudica o planejamento dos órgãos e a transparência em relação ao que será executado em decorrência de fatores que não estão ligados à expectativa de frustração da receita. Dessa forma, não se deve desconsiderar que, diante de um quadro de enrijecimento orçamentário, a pequena margem de manobra tenderia a empurrar o Poder Executivo a recorrer a artifícios e brechas legais para realizar as políticas de sua preferência sem romper as limitações à sua frente.

Ainda com relação ao contingenciamento, este é um dos principais motivadores dos debates sobre o orçamento impositivo e, nesse contexto, surgiram propostas com o objetivo de restringir ainda mais a discricionariedade do Poder Executivo na fase da execução orçamentária. Tais propostas se basearam no modelo americano, que exige autorização legislativa explícita para anulação de crédito orçamentário (MENEZES E PEDERIVA, 2014).

Diversas proposições foram apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em forma de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição no que diz respeito à matéria orçamentária, em especial aquelas para tornar obrigatória a execução do que foi programado na LOA, seja integralmente, seja apenas em algumas áreas como segurança, educação ou saúde (FERREIRA, 2007). Merece destaque a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 22/2000, do Senador Antônio Carlos Magalhães, aprovada no Senado Federal, e apresentada na Câmara dos Deputados no dia 09 de agosto de 2006 como PEC nº 565/2006, que pretendia tornar obrigatória a execução da programação constante na lei orçamentária anual, salvo se aprovada pelo Congresso Nacional solicitação do Executivo para cancelamento ou contingenciamento de dotação. Esta PEC propôs o orçamento impositivo para toda a programação constante da LOA, não apenas para determinadas áreas ou emendas parlamentares.

Tais iniciativas pelo Legislativo são, até certo ponto, previsíveis. Ferreira (2007) ressalta que orçamento impositivo fortalece o Poder Legislativo ao reduzir a discricionariedade do Executivo, que teria que solicitar autorização ao Congresso para contingenciar ou deixar de executar algumas despesas programadas e perderia parte do seu poder de barganha quando da votação de matérias de seu interesse. A instituição do orçamento impositivo, não seria, portanto, do interesse do Executivo, nem dos parlamentares da base aliada, beneficiários do atual sistema. Menezes e Pederiva (2014) afirmam que o ingresso desse tema na agenda decisória decorre da ocorrência de uma janela de oportunidade em que

há um problema (a referida discricionariedade do Poder Executivo), uma solução (orçamento impositivo) e um ambiente político favorável à adoção dessa solução (ciclo eleitoral). A janela de oportunidade foi aberta em decorrência da mudança das Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com predominância do PMDB (partido que apoia a solução citada) no Congresso Nacional. Desse modo, os congressistas resgataram uma proposta antiga (PEC nº 565/2006) e alteraram as diretrizes orçamentárias de 2014, para aumentar a execução orçamentária de suas emendas, as quais possibilitam atender demandas dos seus eleitores e, com isso, propiciam o capital político necessário para a reeleição de tais parlamentares (p. 6).

Há entre a intenção inicial do constituinte e do legislador uma enorme distância em comparação com a realidade do processo político e legislativo desde a promulgação da CF. O poder efetivo ficaria com o Executivo e o Legislativo influenciaria muito pouco nas definições das peças orçamentárias. Na prática, os congressistas se contentariam com o espaço criado para votação e execução de matérias de seu interesse exclusivo (KLIASS, 2013).

3.2 LDOs 2014 e 2015 e Emenda Constitucional nº 86

O orçamento impositivo tornou-se realidade no Brasil por meio das LDOs de 2014 e 2015 e, por fim, com a aprovação da PEC 358/2013, que restringiu a obrigatoriedade de liberação às verbas originadas de emendas parlamentares individuais (GODOY, 2014).

A LDO nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, dispôs que o Poder Executivo deve honrar emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da receita líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade desse percentual deveria ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária. O texto da LRF define a receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais,

agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, no âmbito da União, as transferências constitucionais. Ou seja, é uma parcela pequena da LOA que se tornou impositiva.

Macedo (2014), entretanto, alega que não seria necessário utilizar a LDO para tornar as emendas impositivas, visto que o caráter mandatório já se encontraria no texto constitucional. O que a LDO 2014 teria trazido de diferente seria a tentativa da importação dos institutos norte-americanos das *deferrals* e *rescissions* ao ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, de autorizações legislativas para a inexecução dos gastos públicos. Mendes (2014), por sua vez, entende ser temerário dizer que a partir da LDO de 2014 o orçamento brasileiro se tornou impositivo. Para ele, é correto dizer que as emendas individuais parlamentares são de execução impositiva.

A PEC nº 358/2013, decorrente da PEC nº 22- A/2000, que resultou da revisão da PEC 565/2006 do então Senador Antônio Carlos Magalhães, foi promulgada em 17 de março de 2015 como emenda constitucional nº 86 e praticamente repete o texto do artigo 52 da LDO 2014, com a diferença do acréscimo em seu corpo de modificação do art. 198 da Constituição, trazendo a forma de cálculo do montante mínimo a ser gasto com a saúde. A PEC promoveu alterações na redação dos artigos 165, 166 e 198 da Constituição, modificando o sistema de execução orçamentária com a finalidade de tornar obrigatória a realização de parte das despesas previstas na lei orçamentária.

Para Conti (2015), limitar a obrigatoriedade de cumprimento da lei orçamentária às emendas parlamentares individuais é reduzir demasiadamente o alcance de uma medida que deveria compreender todo o orçamento público. A redação prevista inicialmente na PEC 22/2000 e na PEC 565/2006 não continha essa restrição, dispondo que “A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação” (p. ?).

Deste modo, o princípio instituído pelo Orçamento Impositivo, tal como adotado recentemente no Brasil, é de que a programação inserida por meio das emendas parlamentares individuais ao orçamento deve ser executada de forma equitativa, independentemente de sua autoria. Por conseguinte, o contingenciamento, quando aplicado, além de requerer aprovação do Congresso, também deve ocorrer de forma equitativa. Questionamos, portanto, considerando que a adoção deste instituto reduziria ainda mais os poderes da Presidência, em que medida ficaria comprometida a capacidade do Executivo de produzir coesão interna na sua base de apoio ou, ainda, de neutralizar conflitos ou deserções, por meio de mecanismos ligados ao processo de execução orçamentária. No próximo capítulo iremos abordar, sob diferentes perspectivas, as implicações políticas da impositividade no orçamento público brasileiro.

CAPÍTULO 4 –ORÇAMENTO IMPOSITIVO E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

As implicações políticas decorrentes da implementação do orçamento impositivo, dado seu caráter recente, ainda estão sendo analisadas com elevado grau de subjetividade, a depender da perspectiva à qual se vinculam os analistas.

Para alguns, configura grave distorção do processo orçamentário que a participação parlamentar na elaboração do orçamento se reduza à proposição de emendas. Isso deturparia a atuação parlamentar, que volta suas preocupações para atender a demandas locais e específicas de setores e grupos, os chamados interesses “paroquiais”, em vez de se preocupar com os aspectos macro da lei orçamentária (CONTI, 2015). Mesmo antes da adoção do instituto, eram exatamente estes interesses que vinham produzindo desvios no processo orçamentário:

os recentes escândalos políticos mostraram forte evidência da utilização de emendas parlamentares como instrumento de desvio de recursos. É antiga a história de escândalos envolvendo os parlamentares e as emendas ao orçamento. Em 1993, foram “os anões do orçamento”; em 1994, a “CPI do orçamento”; em 2004, o esquema dos “vampiros” montado por lobistas e servidores do Ministério da Saúde para fraudar licitações de aquisição de medicamentos, envolvendo deputados federais; em seguida, vieram os “sanguessugas” com a participação de parlamentares na compra superfaturada de ambulâncias (em 2004), e a “operação navalha” que, em 2007, apurou o esquema de fraude em licitações e desvio de verbas públicas envolvendo diferentes ministérios e alguns deputados federais (...) mais recentemente, o caso do “mensalão”, que apontou a venda de apoio político (SOUSA, 2008, p. 37).

De acordo com Sousa (2008, p. 16), “ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas)”. O orçamento, uma vez utilizado como ferramenta de conquista de apoio político, sofre sérias limitações para assegurar equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária ao

mesmo tempo. “A Presidência da República, desde 1999, tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político” (p. 16) e, portanto, o dispêndio era executado se houvesse recursos disponíveis e apoio político do parlamentar aos projetos do governo, independentemente do custo-benefício das emendas. Ainda segundo Sousa (2008), em nome do equilíbrio fiscal, é comum haver cancelamento ou financiamento insuficiente para uma ação em andamento. Em nome do apoio político também pode-se iniciar uma nova ação quando o mais racional seria dar prioridade às ações já em andamento.

As transferências de recursos do Governo Federal por meio de emendas parlamentares podem diminuir os ganhos de eficiência “já que a não correspondência entre custos e benefícios dos bens públicos para os beneficiários locais leva à provisão ineficiente de bens e serviços públicos” (RIBEIRO, 2009, p. 11). Pode ser, assim, que determinado município aceite a reforma de uma praça com recursos de transferência, mas poderia rejeitar esse investimento caso tivesse que pagar por ele de forma direta, com aumento de impostos, por exemplo. Da mesma forma, a reforma da praça pode ser aceita mesmo que a prioridade da região seja por pavimentação.

A fim de romper este vício, o modelo impositivo de orçamento, de acordo com Carvalho (2015), demanda dos governos mais transparência nos gastos públicos. A atribuição ao Congresso de maior responsabilidade para programar o orçamento, deveria vir acompanhada da ampliação dos canais de comunicação entre Estado e Sociedade e de participação popular, a fim de que os governos se tornem mais responsivos. Na visão de Lima (2003, p. 12):

O orçamento impositivo [...] implica maior democratização do processo orçamentário. [...] Com ele, o Congresso, no qual, ao contrário do Poder Executivo, está representado todo o povo, e não apenas a maioria, teria mais influência sobre a destinação dos recursos públicos.

Na mesma direção, Araújo (2010) avalia que o orçamento público autorizativo deixa muitas brechas para ações fraudulentas por parte dos gestores públicos.

Para ele, o orçamento impositivo é uma ferramenta de educação e integridade da gestão pública no país e reduz os abusos na discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária.

Teixeira Filho (2012) ressalta como ponto positivo o reforço do caráter decisório da alocação de recursos prevista na LOA, que exige como contrapartida uma postura mais responsável do Poder Legislativo no tocante à relevância de suas proposições. O mesmo autor observa também alguns aspectos negativos, como a dificuldade de utilização do orçamento como ferramenta de política fiscal, reduzindo o montante de gastos que podem ser postergados ou cancelados com objetivo de frear a demanda agregada e promover sua função estabilizadora, e a rigidez das despesas orçamentárias, visto que qualquer alteração no quadro de despesas deve ser apreciada novamente pelo Poder Legislativo. Para o autor, o engessamento das ações dos gestores públicos cria empecilhos para a realocação dos recursos dos programas de menor prioridade para os de maior prioridade, e dos menos efetivos para os mais efetivos.

Na mesma direção, Mendonça (2015) afirma que o orçamento impositivo tira do Executivo a prerrogativa de contingenciar verbas com base em avaliações de conveniência e oportunidade. Enquanto, por outro lado, Conti (2015) adverte que não se pode afirmar que o engessamento do orçamento comprometa a eficiência da Administração Pública, pois “reduzir a flexibilidade e diminuir a discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária dá maior previsibilidade, credibilidade e transparência à lei orçamentária, além de segurança jurídica à Administração Pública”, o que deve ser visto de forma positiva.

Em outra posição, segundo o JusBrasil (2014), a Confederação Nacional dos Municípios - CNM tem se posicionado contra a obrigatoriedade do gasto indicado por deputados e senadores por meio de emendas ao orçamento, pois esse tipo de gasto não respeita os princípios de igualdade e impessoalidade, promovendo o nome do parlamentar que o indicou e não

respeitando a igualdade entre os municípios. A CNM defende que o valor destinado às emendas parlamentares seja distribuído para todas as prefeituras de forma equitativa. Ou seja, a Confederação não só se manifesta contra a imposição de execução das emendas parlamentares, mas contra as próprias emendas parlamentares. Seu presidente, Paulo Ziulkoski, ressaltou que:

O custo da execução da emenda é maior do que o valor que chega ao município. Quando se computam viagens, publicações, estudos, prestações de contas, a fiscalização, todo o processo, quando se computa tudo, o valor é maior do que o benefício aos cidadãos (AGÊNCIA BRASIL, 2013).

Sobre essa questão, a obrigatoriedade de pagamento das emendas pode inclusive melhorar a atuação do parlamentar, que não vai mais precisar concentrar esforços excessivos para garantir recursos para seus projetos e poderá exercer com mais empenho seu papel de legislador e fiscalizador e nas questões de interesse mais amplo.

Para Castelo Branco (2013), emendas individuais pulverizam recursos com interesses eleitoreiros e não direcionam recursos com base em critérios técnicos e sociais, normalmente não considerados pelos parlamentares para apresentação das emendas. Segundo ele, Executivo e Legislativo continuarão a negociar cargos e verbas provenientes de programas orçamentários e que, portanto, o orçamento impositivo não coloca fim na prática de compra de votos.

Toledo Junior (2015) ressalta que o projeto orçamentário pode ser alterado mediante emendas individuais, de bancada, de comissão e de relatoria e que, dentre elas, a individual é a menos conveniente, por privilegiar interesses paroquiais e desarticulados do plano geral de governo. A proposta de orçamento impositivo introduzida na CF seria, portanto, uma tênue aproximação da proposta original de orçamento impositivo. Por outro lado, abstraída do contexto de restrição às emendas parlamentares, Sousa (2008) afirma que os argumentos geralmente utilizados pelos defensores do

orçamento impositivo não se restringem à impositividade do orçamento, mas consideram a importância do planejamento orçamentário. Mas, neste contexto em que foi implementado,

o que ocorre na prática é uma deturpação da boa intenção inicial do conceito do orçamento obrigatório. A grande maioria dos deputados e senadores têm demonstrado ao longo da história recente que não estão lá muito preocupados com o debate de fundo, a respeito das grandes linhas do desenho orçamentário ou com as prioridades mestras da execução das despesas públicas. Sua ação está mais voltada para lograr a liberação da verba de sua emenda específica, para que a obra ou o projeto de seu mandato seja concluído. E aqui entra, portanto, o caráter oportunista do debate atual sobre a natureza impositiva que se pretende conferir ao Orçamento da União. O foco se mantém sobre a obrigatoriedade apenas do Executivo liberar as emendas parlamentares e executar as despesas a elas associadas (...) a discussão e a polêmica acabam permanecendo restritas a detalhes de natureza meramente fisiológica, sob o manto de verniz de um suposto respeito à autonomia do poder legislativo (KLIASS, 2013).

Ainda de acordo com Mendonça (2015), o interesse dos parlamentares na realização de determinadas despesas vinha sendo utilizado, há muito, como moeda de troca nas articulações políticas. Como exemplo, cita o trecho de notícia de que o governo estaria preparando a liberação de um pacote de emendas individuais para apaziguar a base aliada em um contexto de crise econômica e denúncias de corrupção:

O risco de derrota no Congresso por conta da insatisfação da base aliada levou o Palácio do Planalto a prometer um cronograma de liberação das emendas parlamentares até o final do ano. A nova promessa feita aos líderes governistas é que na terça-feira receberão o calendário de liberação de pelo menos R\$ 5 bilhões dos R\$ 7 bilhões das chamadas emendas parlamentares individuais, que distribuem verbas para as bases eleitorais de deputados e senadores (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011).

Daí, direcionar recursos para os próprios redutos eleitorais vem se tornando uma ideia relativamente intuitiva e aceita pela sociedade como parte natural do jogo político, ainda que não deixe de caracterizar uma apropriação individual de algo inicialmente coletivo, nuance que permanece na vigência do orçamento impositivo. “O verdadeiro papel institucional do Congresso seria o de analisar e influenciar as macroescolhas orçamentárias, pelas quais são ordenadas as prioridades da atuação estatal” (MENDONÇA, 2015). Ainda sobre a naturalização da institucionalização das trocas entre interesses particularistas, Kliass (2013) afirma:

Na ponta, no momento de inauguração do centro de saúde, da reforma da escola, no início da obra de saneamento, na pedra inaugural do viaduto ou no repasse de recursos para alguma ONG ou entidade associativa, o nome do parlamentar é que é lembrado com sendo a pessoa que conseguiu trazer o recurso para a obra ou evento. Aquilo que seria uma deturpação da forma republicana de organização das relações entre cidadãos e governo, converte-se em uma prática aceita como “natural” e incorporada na dinâmica cultura, social e política. O parlamentar é considerado “bom” se traz esse tipo de benefício para a população.

A restrição da impositividade do orçamento às emendas parlamentares tende a ser vista como uma ação oportunista do Congresso. É uma medida tímida para o que se espera, que é tornar a lei orçamentária uma norma de eficácia e credibilidade. A este respeito, Conti (2015) afirma:

Limitar essa obrigatoriedade de cumprimento da lei orçamentária às emendas parlamentares individuais é reduzir demasiadamente o alcance de uma medida que deveria compreender todo o orçamento público — e esta seguramente é a principal crítica a ser registrada (CONTI, 2015).

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2014), os primeiros seis meses do orçamento impositivo tiveram impacto negativo. Do total de R\$ 3,8 bilhões empenhados, R\$ 1,6 bilhão foram pagos. O montante previsto na Lei 12.952, de 20 de janeiro de 2014, foi de R\$ 8,7 bilhões a serem distribuídos por

meio de emendas. Houve um contingenciamento do Governo Federal em fevereiro e esse valor caiu para R\$ 6,5 bilhões, distribuídos entre os 26 Estados e o Distrito Federal. O Distrito Federal ficou com o maior montante, 10%, seguido por São Paulo, com 8,6%, e pelo Rio de Janeiro, com 8,4%. O menor porcentual de emendas foi o do Pará, com apenas 1,2%. No caso da execução orçamentária das emendas, a CNM constatou que em vários Estados não houve pagamento de valores referentes às emendas. Minas Gerais apresentou o maior pagamento de empenhos – 65,3%, seguido pelo Rio Grande do Sul e Brasília, com 58,4% e 55% respectivamente.

Porém, entre os favoráveis, Lima (2003, p. 11) avalia que o modelo intermediário de orçamento impositivo fortalece o Poder Legislativo, “pois o orçamento autorizativo acaba por ser um forte instrumento de barganha nos momentos de votações importantes no Congresso”. Outro fato importante é que os parlamentares de apoio ao governo perdem vantagens em relação aos de oposição na execução de suas emendas, pois o Poder Executivo não poderia utilizar-se das despesas discricionárias para puni-los ou premiá-los, o que caracterizaria uma mudança significativa nas relações de entre esses dois poderes que, somada à ausência de fidelidade partidária, ao excesso de partidos políticos com representação no Congresso, entre outras dificuldades, poderia gerar obstáculos para a implementação de uma agenda para o país e para a aprovação de projetos de interesse do Executivo. A necessidade de uma modificação do sistema político (MENEZES E PEDERIVA, 2014) em acompanhamento à alteração do processo orçamentário é outro argumento que vem sendo levantado:

Para diminuir os efeitos negativos de um possível imobilismo, seria importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças institucionais, tais como, a reforma política e a eleitoral. Pode-se argumentar que, independentemente da reforma política e da eleitoral, o presidencialismo brasileiro dispõe de outros mecanismos que evitariam o imobilismo. É o caso da distribuição de cargos no governo, dos próprios instrumentos legislativos, como a medida provisória e o pedido de urgência de projetos de lei importantes – ambos com poder de trancar a pauta do parlamento –,

e dos instrumentos de convencimento parlamentar por meio de pressão da mídia, quando se trata de projetos do Executivo em que se argumenta que há interesse nacional (LIMA, 2003, p. 13).

Por fim, para Godoy (2014), outro aspecto a ser abordado é a interferência do Poder Judiciário na execução orçamentária. “A decisão judicial que impõem condutas ativas à Administração Pública não tem compromisso com as limitações orçamentárias” (SOUSA, 2008, p. 41). A partir do momento em que parte das despesas do orçamento tem caráter obrigatório é possível que os beneficiados pelas ações do governo exijam judicialmente que sejam realizadas. Nesse sentido, o Poder Judiciário pode se tornar um ator importante nesse processo e, na medida em que desconsidera as limitações inerentes às finanças públicas, é fator preocupante.

Deste modo, podemos perceber posições bastante distintas e até mesmo conflitantes em relação ao formato de orçamento impositivo adotado, limitado à execução das emendas parlamentares individuais. Analistas contrários levantaram problemas como a deturpação da própria proposta de orçamento impositivo, o reforço ao paroquialismo e ao particularismo, bem como o concomitante abandono das discussões ampliadas sobre as políticas públicas. Analistas favoráveis, por outro lado, convergem razoavelmente no que se refere à redução da discricionariedade do Poder Executivo e na equidade de tratamento entre deputados da base governista e oposição. Com o intuito de verificar os argumentos dos analistas favoráveis ao formato de orçamento impositivo adotado, iremos tratar da questão da governabilidade no próximo capítulo, conforme proposta deste trabalho.

CAPÍTULO 5 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O PROBLEMA DA GOVERNABILIDADE

O sistema de governo do Brasil pós-Constituição de 1988 combinou o presidencialismo com o pluripartidarismo, o que terminou gerando uma combinação denominada Presidencialismo de Coalizão, conforme Abranches (1988), requerendo constante articulação de uma base multipartidária de apoio ao Poder Executivo para tornar possível a governabilidade (FERREIRA, 2016).

Para Bresser Pereira (1999), dentre outras coisas:

o bom governo é aquele que, nos quadros de um regime democrático, faz as alianças necessárias para ter poder, manter e aumentar a governabilidade. É o governo que, por ser ético e democrático, age de forma transparente, respeita a oposição e as minorias, fortalece os quatro direitos básicos de cidadania (civis, políticos, sociais e republicanos), e presta permanentemente contas de seus atos. É o governo que, por ser competente, toma as decisões estratégicas corretas, define as políticas públicas mais adequadas, e, ao realizar serviços, logra melhorar sua eficiência - aproveitando os recursos humanos e financeiros escassos de que dispõe - e sua qualidade, atendendo melhor o cidadão. Naturalmente as decisões “corretas” e as políticas “adequadas” dependerão de cada momento histórico, de cada situação dada. Mas serão sempre decisões e escolhas em situação de incerteza, que podem ser cruciais” (p. 2).

Araújo (2002), baseado em diversos autores, define governabilidade como as condições de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, pressupondo um regime democrático. Estas condições podem ser resumidas como o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado.

Há, na literatura, muitas referências a que o sistema político brasileiro tem funcionado relativamente bem.

Pessôa (2015) argumenta que tal funcionamento se deve a duas características: Presidência muito forte e estruturas de controle independentes, que limitam o campo de ação presidencial. Para Pessôa (2015), o Executivo tem dois tipos de instrumentos para gerir a coalizão, que seriam a distribuição das responsabilidades administrativas entre os partidos da coalizão e o uso da liberação de recursos para a execução das emendas parlamentares.

Entretanto, para Filgueiras (2013), embora as bases da governabilidade brasileira resolvam em parte o nosso dilema institucional, não asseguram que o exercício do poder ocorra de maneira mais qualificada e voltada para o interesse público.

É velha conhecida a fórmula do presidencialismo de coalizão brasileiro. O presidente eleito compõe a sua base de apoio no Congresso leiloando aos partidos políticos pastas ministeriais e posições de poder dentro da burocracia pública. Por meio do fisiologismo e do clientelismo, os presidentes obtêm maioria no Congresso e asseguram, assim, as bases para o exercício do governo (FILGUEIRAS, 2013).

A literatura tem sugerido que os dois tipos de instrumentos são complementares (PESSÔA, 2015). Quanto mais se compartilha o governo por meio da distribuição de responsabilidades administrativas, menos necessidade se tem de negociar a liberação de emendas parlamentares. O contrário também ocorreria, ou seja, quanto menos compartilhamento com aliados, é provável que os custos do apoio à coalizão de governo sejam transferidos, ao menos em parte, para a distribuição de formas particularistas de compensação, como as emendas parlamentares.

Pereira e Mueller (2002) constatam que, antes da instituição do orçamento impositivo, o governo tinha bons motivos para permitir que os parlamentares emendassem o orçamento, visto que cabia ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas. Para os deputados e senadores, individualmente, a execução de emendas parlamentares

proporciona altos retornos eleitorais. Dessa forma, os parlamentares fogem do seu papel primordial de controle do governo e da administração pública (FILGUEIRAS, 2013) e assumem o papel de vereadores federais (TOLLINI, 2008). Com resultado desse processo, os custos de manutenção da coalizão, sob o Presidencialismo, seriam aqueles relativos à manutenção da corrupção, do fisiologismo e do clientelismo, como problemas crônicos, que impactam negativamente na eficiência das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2013).

Pereira e Pessôa (2015) constataram que, desde a presidência de Lula, tem havido redução do compartilhamento administrativo. Para tanto utilizaram um indicador¹ cuja mensuração apontou valores entre 60 e 62, para os governos de FHC; 51 e 52, para os governos de Lula; e 44 e 56 nos governos de Dilma. De acordo com a estrutura do indicador, quanto mais próximo de 100, maior a proporcionalidade entre o peso de cada partido no gabinete de ministros e na base de sustentação do governo. A diferença entre os valores assumidos entre os mandatos de Dilma poderia indicar o alto custo político da necessidade de negociação por meio de emendas parlamentares; o aumento vertiginoso do indicador no segundo mandato também poderia ser um reflexo da redução das possibilidades de negociação de liberação de emendas advinda da implantação do orçamento impositivo a partir da LOA de 2014.

Analisando a evolução do Presidencialismo de Coalizão, o analista norte-americano Peter Hakim afirmou, em entrevista a Welle (2015), que

é um sistema que favorece a multiplicação de partidos sem qualquer ideologia. Esse modelo nunca foi muito bom. Lula e FHC eram talentosos para lidar com esse sistema, mas falharam ao não reformá-lo. O sistema político brasileiro vem sendo mantido nos últimos anos da mesma maneira que os cubanos mantêm velhos carros americanos funcionando: no improviso e sem qualquer perspectiva de melhora. Dilma claramente não tem a engenhosidade de Lula e de FHC para lidar com o sistema, mas seria impossível

¹ O indicador de coalescência varia de zero, quando um único partido da coalizão está representado no gabinete de ministros, a cem, quando a distribuição de ministros no gabinete é perfeitamente proporcional ao peso de cada partido na coalizão.

contar com superlíderes todo o tempo para administrar tudo. Não é toda hora que aparecem Mandelas ou Churchills. Por isso que é importante fortalecer as instituições para que líderes não tão talentosos possam conseguir tocar a máquina governamental. As instituições são cruciais, e não a liderança em si. E, infelizmente, as instituições políticas brasileiras são fracas. [...] O impeachment pode parecer uma saída fácil assim que você começa a flertar com a ideia, mas, na realidade, um processo desses pode deixar as instituições mais fracas. [...] No momento eu acho que a saída [da crise política] não está nas mãos de Dilma. Uma figura como Lula poderia agir sozinho para sair dessas, mas Dilma definitivamente não tem os meios (Carta Capital, 2015).

Neste contexto, mesmo a influência da execução das emendas individuais ao orçamento sobre a disciplina dos parlamentares e apoio às preferências do Executivo nas votações em plenário não constitui ponto pacífico entre os estudiosos. Há tanto trabalhos que defendem haver influência das emendas na atuação dos parlamentares, como aqueles que a negam. Para exemplificá-las, destacamos as visões de Ames (2003) e Figueiredo e Limongi (1999).

Sob a ótica de Ames (2003), a política orçamentária brasileira é caracterizada pelo personalismo, clientelismo e patronagem, visto que permite ao chefe do executivo negociar o apoio político do parlamento por meio da execução das emendas parlamentares individuais, que, por sua vez, aumentariam as chances de reeleição dos congressistas. Nesse contexto, o fisiologismo não só é instituído, como é fundamental para garantir a governabilidade.

Já Figueiredo e Limongi (1999) defendem que não há evidências para afirmar que o apoio obtido pelo Executivo, com enorme poder de agenda, resulte da barganha individual com parlamentares. As coalizões partidárias seriam viáveis sob o Presidencialismo através da distribuição de pastas, de forma similar ao que acontece no parlamentarismo. Os autores defendem que no atual modelo de política orçamentária os partidos são coesos e ressaltam a importância do papel dos líderes partidários no processo de tomada de decisões.

Por outro lado, Vasely (2012) e Vasselai e Mignozzetti (2014) concluem, após estudarem a influência das emendas parlamentares no comportamento dos parlamentares no Congresso, que a proximidade ou distância dos votos dos deputados para com o interesse do Executivo é questão determinada quase totalmente pelo simples pertencimento à coalizão. Entretanto isto não reduz a importância das emendas orçamentárias, que seriam negociadas de forma coletiva pelos líderes partidários. Essa conclusão confere importância aos líderes partidários e às emendas, aspectos evidenciados por Ames e por Figueiredo e Limongi.

Avritzer (2012) destacou que, apesar de ter garantido condições políticas de governabilidade, o Presidencialismo de Coalizão brasileiro tem sido desgastado pelos casos recorrentes de corrupção. A política orçamentária no Brasil criaria incentivos para que ocorressem trocas de recursos entre Executivo e Legislativo no plano individual e os escândalos de corrupção, advindos dessa prática, ganhariam ainda mais espaço no contexto de uma economia desestabilizada.

Considerando a relevância das emendas como parte explicativa das condições de governabilidade, do período que antecede a aprovação da PEC do orçamento impositivo, o governo federal tinha a prerrogativa de usá-las como "moeda de troca" de forma a controlar o Congresso. O orçamento impositivo, ao tornar obrigatória a liberação das emendas, exceto em caso de contingenciamento, pode ter desestimulado o diálogo e a negociação entre o parlamento, agora mais independente, e o Presidente da República. Seguindo o raciocínio de Diniz (2008) – de que as negociações entre presidente e parlamentares fazem parte da atividade regular de repúblicas presidencialistas e definem a dinâmica do exercício da governabilidade – a ausência dessa negociação poderia minar os mecanismos que estabilizariam o Presidencialismo de Coalizão.

Por fim, para Mendes e Dias (2014), seria paradoxalmente a inexistência de mecanismos legais de barganha, tais como as emendas individuais e a

distribuição dos cargos no governo, contribuiriam para o surgimento de mecanismos menos transparentes de negociação, favorecendo a corrupção.

Deste modo, os desenvolvimentos da literatura que trata do Presidencialismo de Coalizão não são conclusivos sobre o efeito da adoção do orçamento impositivo, no formato recentemente adotado no Brasil, sobre as condições de manutenção daquele sistema. Há dificuldade até mesmo para concluir sobre o sentido da relação de causalidade: seria o desgaste nas relações Executivo/Legislativo – que em si já apontaria para a dissolução das bases do Presidencialismo de Coalizão – que teria levado à adoção do orçamento impositivo restrito às emendas parlamentares individuais? Ou este último teria tido um efeito próprio na desmontagem das bases do Presidencialismo de Coalizão?

Estas perguntas ainda carecem de respostas mais conclusivas e, no espaço deste trabalho de conclusão de curso, nossa análise veio modestamente no sentido de apontar para o problema. Nas conclusões, a seguir, recapitulamos os pontos centrais que desenvolvemos neste sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo renovar o interesse pelo tema da influência das emendas parlamentares na disciplina do Congresso e nas consequentes condições de governabilidade proporcionadas ao executivo a partir de um novo contexto: crise política instalada e execução obrigatória das emendas individuais no âmbito do orçamento público federal.

Para tanto, começamos retomando aspectos históricos do processo orçamentário, que o colocam no centro de um conjunto de medidas de contenção do Poder Executivo, originalmente nos sistemas monárquicos. Em seguida apresentamos seu histórico e sistemática no caso brasileiro, onde destacamos as alterações sobre o tema nas diversas constituições e vimos que, mesmo sob a Constituição Federal de 1988, à Presidência da República é atribuído muito poder no processo de elaboração e aprovação do orçamento público. Ao introduzir o tema do orçamento impositivo no Brasil, foram enumeradas algumas vantagens e desvantagens dessa mudança constitucional que nos permitiram discutir sobre seus impactos sobre a capacidade do Executivo de produzir condições de governabilidade.

Por fim, quanto à relação entre o orçamento impositivo centrado nas emendas parlamentares individuais e na produção da disciplina dos representantes no Congresso, ficou claro que não há ainda explicações conclusivas. A importância das emendas parlamentares poderia variar de governo para governo, tornando-se tão mais imprescindível quanto maior a dificuldade de governar. Esse debate, até hoje, ainda parece ter originado poucos testes empíricos e os poucos modelos que fundamentaram as defesas dos pressupostos apresentam insuficiências importantes.

Calcular precisamente a importância das emendas parlamentares no contexto do Presidencialismo de Coalizão se torna importante para perceber o impacto da adoção do orçamento impositivo, mas deve levar em consideração, além

dos aspectos objetivos, que há outras formas de negociação, legítimas e ilegítimas, utilizadas pelo Executivo ao longo dos mandatos presidenciais e que o fator de liderança governamental também tem um grande peso neste processo. Esse trabalho não teve a pretensão de esgotar as variáveis que comporiam esse quadro, mas de explorar o problema sugerir a necessidade da sua abordagem, a partir da correlação entre a recente aprovação do orçamento impositivo e crise de governo que se desenvolve no momento de elaboração deste trabalho.

Importante ressaltar, entretanto, que a aprovação da PEC 358/2013 não elimina a possibilidade de negociação por meio das emendas parlamentares, pois o orçamento impositivo brasileiro não atinge as emendas de bancada. Permanece ainda a prerrogativa de contingenciamento por parte do executivo com necessidade de aprovação legislativa, que também pode ser negociada junto aos partidos que compõem a coalizão. Considerando que o contingenciamento deve ser feito de forma homogênea, a questão é se os membros da coalizão estariam dispostos a manter a disciplina no apoio ao Executivo às custas das suas próprias emendas. Punir a oposição com cortes no orçamento tornou-se muito mais difícil, mas ainda possível.

Em virtude dessas alterações, abrem-se novas possibilidades para estudos futuros que aprofundem a análise do comportamento parlamentar, principalmente da oposição, em perspectiva comparada entre antes e depois da implementação do orçamento impositivo e entre emendas individuais e de bancada. Outro aspecto relevante para ser explorado é a frequência de utilização da prerrogativa de contingenciamento, partindo da hipótese de que, com o aumento do custo decisório, passará a ser utilizada apenas em momentos de real necessidade.

Independentemente do possível impacto do orçamento impositivo na atual crise de governabilidade, é possível que o Presidencialismo brasileiro careça de mudanças estruturais que tornem possível governar em qualquer contexto. Por outro lado, parece não haver interesse em fazer mudanças estruturais nos

momentos em que o sistema está funcionando minimamente bem, assim como é pouco provável que elas ocorram sob crises de governabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, 1988.

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil / Barry Ames; tradução de Vera Pereira. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho - Brasília: ENAP, 2002.

ARAÚJO, Reinaldo Gonçalves de; SANTANA, Walber Robbson de. O controle orçamentário no Brasil e a adoção do modelo impositivo para os gastos públicos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2688, 10 nov. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17797>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de Fevereiro de 1891.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de Julho de 1934.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de Novembro de 1937.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de Setembro de 1946.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 15 de março de 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada pela EC nº 64, 04 de fevereiro de 2010.

_____. Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

_____. Decreto Federal nº 6.708, de 23 de dezembro de 2008. Prorroga a validade dos restos a pagar não processados inscritos no exercício financeiro de 2007 e dá outras providências.

_____. Decreto Federal nº 7.654, de 23 de dezembro de 2011. Altera o Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Preface to Yehezkel Dror (1999). A Capacidade para Governar. São Paulo: Edições Fundap.

CABRAL, Maria Clara. Planalto promete liberar verbas para acalmar aliados. FOLHA, 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/FSP/PODER/PO1208201113.HTM>. Acesso em 22 abr. 2016.

Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Boletim de emendas parlamentares: execução orçamentária e financeira. Ano 1, n. 1 (junho. 2015) – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

CARVALHO, Adriana. A Discussão sobre o Orçamento Impositivo: governabilidade, governança e qualidade da democracia, 2015. Disponível em: http://www.sbpnet.org.br/livro/67ra/resumos/resumos/2897_22b8db8d6a747d0a229710e78adc0a12a.pdf. Acesso em: 01 abr. 2016.

CASTELLO BRANCO, Gil. Câmara dos Deputados aprovou proposta que obriga o Executivo a liberar as emendas parlamentares. VEJA, 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/analise-orcamento-impositivo>. Acesso em 23 mar. 2016.

CHAVES, Adriana Ferraz. Os instrumentos orçamentários e o planejamento de saúde. UFBA. Bahia, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. O que são restos a pagar? Brasília: CNM, 2011.

_____. Após seis meses de Orçamento Impositivo, CNM avalia aplicação das emendas parlamentares, 2014. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/ap%C3%B3s-seis-meses-de-or%C3%A7amento-impositivo-cnm-avalia-aplica%C3%A7%C3%A3o-das-emendas-parlamentares>. Acesso em: 12 mar. 2016.

CONTI, José Maurício. Aprovação do orçamento impositivo não dá credibilidade à lei orçamentária. CONJUR, 2015. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2015-mar-10/paradoxo-corte-aprovacao-orcamento-impositivo-nao-credibilidade-lei-orcamentaria#_ftnref5. Acesso em: 20 mar. 2016.

DINIZ, Janguê. Orçamento Impositivo, 2015. Disponível em: <http://itirucuonline.com/orcamento-impositivo/#sthash.Kg0dejrS.dpuf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

DROR, Yehezkel. A Capacidade para Governar. São Paulo: FUNDAP, 1999.

FERREIRA, Débora. Como explicar a atual crise de governabilidade? Brasil Economia e Governo, 2016. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2016/02/22/como-explicar-a-atual-crise-de-representatividade/>. Acesso em 20 abr. 2016.

FERREIRA, Marcelo. Orçamento Impositivo no Brasil: Análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. FGV Editora. Rio de Janeiro, 1999.

GAMA JR, Fernando Lima. Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro. São Paulo: Campus, 2009.

GODOY, Arnaldo. O Tema do Orçamento Impositivo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Revista da AJURIS – v. 41 – n. 134 – Junho, 2014.

GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Antônio Carlos da Cunha. O orçamento público brasileiro. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2523, 29 maio 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/14940>. Acesso em: 26 abr. 2015

GONTIJO, Vander. Origens do Orçamento. Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>. Acesso em: 17 mar. 2016.

GONTIJO, Vander. Orçamento Impositivo, Contingenciamento e Transparência. Cadernos Aslegis, n.39, p. 61-72, jan/abr, 2010.

JUSBRASIL. CMN é contra obrigatoriedade de execução de emendas individuais ao orçamento, 2014. Disponível em: <http://cd.jusbrasil.com.br/noticias/100648671/cnm-e-contra-obrigatoriedade-de-execucao-de-emendas-individuais-ao-orcamento>. Acesso em: 22 fev. 2016.

KLIASS, Paulo. Orçamento Impositivo: Necessidade e Oportunismo. Carta Maior, 2013. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Orçamento-impositivo-necessidade-e-oportunismo/28827>. Acesso em 22 jan. 2016.

LIMA, Edilberto. Algumas observações sobre o orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 26 | jun./dez., 2003.

MACEDO, Rodrigo. Orçamento Impositivo no Brasil: Proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada? UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Brasília, 2014.

MAIA, Wagner. História do Orçamento Público no Brasil. AGESP. São Paulo, 2010.

MENDES, Marcos J.; DIAS, Fernando A. C. A PEC do orçamento impositivo. Textos para discussão 149 do Senado Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-149-a-pec-do-orcamento-impositivo>. Acesso em 09 dez 2015.

MENDES, Sérgio. LDO 2014: É o orçamento impositivo no Brasil? Portal do Orçamento, 2014. Disponível em: <http://www.portaldoorcamento.com.br/2014/02/ldo-2014-e-o-orcamento-impositivo-no.html>. Acesso em: 17 mar. 2016.

MENDONÇA, Eduardo. Constituição e Sociedade: o falso orçamento impositivo. 2015. Disponível em: <http://jota.info/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo>. Acesso em 14 abr. 2016.

MENEZES, David. PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2014.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União [manuscrito]. Brasília, 2008.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, pp. 265-301.

PEREIRA, Carlos. PESSÔA, Samuel. Falsas divergências, conflitos verdadeiros. Folha de São Paulo, 2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/236024-falsas-divergencias-conflitos-verdadeiros.shtml>. Acesso em 03 abr. 2016.

PEREZINO, Luiz Fernando. A Preponderância do Poder Executivo no Processo Orçamentário. SENADO FEDERAL UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO UNILEGIS. Brasília, 2008.

PESSÔA, Samuel. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? Conjuntura Econômica – Ponto de Vista. Vol. 69, n.1, jan 2015. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPagelId=4028818B37A00A200137A4099DA13ADA&contentId=8A7C82C54ADE6252014ADFA107E05EFF>.

PIRES, Valdemir Aparecido. Orçamento público: abordagem tecnopolítica / Valdemir Pires. – São Paulo : Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

PRAÇA, Sérgio. A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

RAMOS, Milena Feitosa. Emendas individuais ao Orçamento da União dos deputados federais do Estado da Paraíba na 53ª legislatura [manuscrito] : uso eleitoral da emendas individuais ao orçamento / Milena Feitosa Ramos. Brasília, 2012.

RIBEIRO, Darcy. O Orçamento Programa como Instrumento da Gestão Pública. Cad. IPARDES v.3, n.2, p. 1-24 jul./dez. Curitiba, 2013.

RIBEIRO, Romiro. Orçamento semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

RICHARD, Ivan. Estudo mostra baixa execução de emendas parlamentares em dez anos, Agência Brasil, 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-08-12/estudo-mostra-baixa-execucao-de-emendas-parlamentares-em-dez-anos>. Acesso em: 27 mar. 2016.

SCHUMPETER, J. A. An Economic Interpretation of our time: the Lowell lectures. In: SWEDBERG R.A. (Org.) Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

SODRÉ, Antonio Carlos. ALVES, Maria Fernanda. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. ANPAD, Curitiba, 2010.

SOUSA, Francisco Hélio. O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional. 2008.

TEIXEIRA FILHO, Sócrates. Orçamento impositivo no Brasil: impactos na administração pública e no processo legislativo orçamentário. Instituto Serzedêllo Corrêa – ISC Tribunal de Contas da União – TCU. Brasília, 2012

TESOURO NACIONAL. Glossário. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 01 jan. 2016.

TESOURO NACIONAL. Ordem Bancária – Manual Simplificado. Núcleo de Atendimento aos Órgãos, 2012.

TESOURO NACIONAL. Execução orçamentária, 2016. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/execucao-orcamentaria. Acesso em 26 fev. 2016

TOLEDO JUNIOR, Flávio. O orçamento parcialmente impositivo da emenda 86. Jus Navigande, 2015. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/38750/o-orcamento-parcialmente-impositivo-da-emenda-86#ixzz3cQ2XDzi1>. Acesso em 20 mar. 2016.

TOLLINO, Helio. Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

VASSELAI, Fabrício. MIGNOZZETTI, Umberto. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Teste. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 3, 2014.

VESELY, Thiago Andrigo. Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no Legislativo brasileiro [manuscrito] / Thiago Andrigo Vesely. -- 2012.

VIEIRA, Vanessa. A importância do orçamento público: uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã. UFRGS, 2011.

WELLE, Deutsche. Entrevista Peter Hakim. Carta Capital, 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/politica-brasileira-funciona-ha-muito-tempo-no-improviso-3296.html>. Acesso em 25 abr. 2016.