



Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”

Adriana Ribeiro de Assis

Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP, Unidade Regional de Araçatuba/ SP, BRASIL, aassis@tce.sp.gov.br

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 e a Emenda Constitucional nº 100 de 2019, batizadas de Orçamento Impositivo, estabeleceram uma nova relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e execução do Orçamento Público. Abordamos a evolução histórica das mudanças que envolveram essas relações até as respectivas emendas, adentrando no debate acerca da discricionariedade versus obrigatoriedade da execução do Orçamento Público, bem como da necessidade da impositividade abranger o orçamento por completo.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment No. 86 of 2015 and The Constitutional Amendment No. 100 of 2019, named Impositive Budget, established a new relationship between the Executive and Legislative Powers in the elaboration and execution of the Public Budget. We approach the historical evolution of the changes that have involved these relations until the respective amendments, entering into the debate about the discretion versus the mandatory implementation of the Public Budget, as well as the need for the impositivity to cover the entire budget.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público; Orçamento autorizativo; Emenda Constitucional nº 86; Emenda Constitucional nº 100; Orçamento Impositivo; Histórico do Orçamento Público nas Constituições.

INTRODUÇÃO

As Emendas Constitucionais recentes, que trataram do Orçamento Impositivo, pretenderam reestabelecer uma maior participação do Poder Legislativo na formulação e execução do orçamento público, objetivo já almejado no texto original da Constituição Federal.

Após duas abordagens distintas e problemáticas nas Constituições anteriores, a Carta Magna de 1988 buscou equilibrar as forças políticas antes descentralizadas no Poder Executivo. Com o decorrer dos anos, percebeu-se que o intento fracassou. O Poder Executivo continuou como o grande protagonista da matéria orçamentária, utilizando-se de artimanhas para reduzir a atuação dos parlamentares, em prejuízo do correto planejamento.

As Emendas Constitucionais nº 86 e nº 100 ressuscitaram este debate, que continua externando a sua urgência.

O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)

Promulgada após a derrubada do Estado Novo – ditadura varguista iniciada em 1937 com apoio dos militares e forte repressão e censura – a Constituição de 1946 traduziu-se pelo empenho da sociedade e da classe política em reforçar os preceitos da democracia, da liberdade de imprensa e de opinião, bem como do exercício dos direitos políticos, resultando numa delimitação clara dos limites de cada um dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No campo das Finanças Públicas, a democratização aspirada pela Assembleia Constituinte exigia a concreta participação do Congresso Nacional no processo de orçamentação pública, em evidente contraposição ao período anterior, quando o Poder Legislativo praticamente não detinha atuação efetiva nas decisões sobre o destino do dinheiro público.

Entretantes, com lastro neste sentimento prévio de cerceamento, definiu-se uma participação sem regulamentação e irrestrita do Poder Legislativo no processo orçamentário, podendo, este, alterar por meio de emendas toda a parte variável, porquanto não havia mecanismos de compatibilização das receitas e despesas e nem exigência de cancelamentos compensatórios.

Evidenciou-se, destarte, certa instabilidade devido à fragmentação e descentralização em que se fundamenta a organização

legislativa, a qual expõe a ação individual dos congressistas, decorrente basicamente dos interesses que eles politicamente representam.

Devido a essa histórica tendência particularista dos parlamentares, a consequência desta ausência de limites prévios foi uma acentuada “propensão ao déficit” (SIMONSEN, 1974), a qual, sobrevivendo as dificuldades econômicas do país, resultou na amplificação da noção de indisciplina fiscal do Congresso Nacional.

O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967

Elaborada após o golpe de 1964 e a instauração do regime militar, a Carta Constitucional de 1967 formalizou a ditadura, incutindo-lhe aparente normalidade.

O texto incorporava a redução da autonomia individual e a suspensão dos direitos e garantias constitucionais por parte do Estado, desfazendo boa parte dos preceitos democráticos. Embora tenha mantido a separação dos três poderes, o poder de decisão concentrou-se no Executivo.

Por conseguinte, na seara orçamentária, afastou-se explicitamente a atuação do Congresso na sua elaboração, por meio da introdução de regras que culminaram na impossibilidade prática da Casa Legislativa

de realizar modificações nas propostas orçamentárias, “restando-lhe apenas endossar automaticamente a proposta do Executivo” (MADEIRA, 2014), consolidando a centralização decisória na Presidência da República.

Não obstante a alegada eficiência econômica que o monopólio administrativo-decisório do Executivo poderia alcançar sem interferência dos outros atores políticos, é ilativo o enfraquecimento democrático resultante, uma vez que a “voz do povo” traduz-se pelo voto e manifesta-se legitimamente nas ações de seus eleitos para a Casa Legislativa, procuradores que são do interesse das várias camadas populacionais.

Nesse sentido, segundo SANCHES (1998):

Apesar de questionada pelos apologistas dos Executivos “fortes”, a participação mais efetiva do Legislativo possui uma série de vantagens do ponto de vista do interesse público, inclusive pela própria natureza dos processos decisórios – abertos e participativos – peculiares aos órgãos legislativos. (...) Embora seja verdade que tais processos sejam mais lentos do que os conduzidos em ambientes com a autoridade centralizada, também é verdade que estes, na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, conduzem a decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade.

O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Conhecida como Constituição Cidadã, após vinte anos de ditadura e violação dos direitos humanos, a Carta Política de 1988 foi um bálsamo para os ideais democráticos dos cidadãos brasileiros, por consagrar em especial os direitos individuais e os deveres do Estado, além dos direitos sociais.

Os ares da redemocratização envolveram também o processo orçamentário e, nos albores dos trabalhos constituintes, já despontava, como princípio geral, a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo na formulação e implementação do orçamento público, dentre outros princípios orientadores.

A partir do exemplo das constituições anteriores, é notório que a participação do parlamento é legítima e necessária, sem embargo, é também problemática quando indisciplinada. A Assembleia Nacional Constituinte que antecedeu a Constituição Federal de 1988 teve a difícil missão de equilibrar a relação executivo-legislativo na tramitação do processo orçamentário brasileiro.

Assim, “nem a Carta superpolaca de 1967 nem a anarquia de 1946” (CONSTITUINTE JOSÉ JORGE, 1988, APUD ROCHA,

2008). A Carta Magna de 1988 criou um novo conjunto de normas complexas de regulamentação do processo decisório do orçamento público, reestabelecendo a participação do Legislativo e instituindo regras para evitar a sua prodigalidade, tais como a possibilidade de alteração apenas dos investimentos públicos, desde que compatível com as peças orçamentárias e indicadas as fontes de recursos para o atendimento das emendas, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas despesas especificadas².



Fonte: <https://br.freepik.com/>

¹ Pronunciado pelo constituinte José Jorge nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte da sessão de 13 maio de 1988.

² § 3º, art. 166, CF/88.

O FRACASSO DA PRETENSÃO CONSTITUINTE DE 1987/1988

Apesar da ambição da Constituinte em assegurar a participação do Executivo e do Legislativo, coibindo os excessos de ambas as partes – núcleo do que Rocha (2008) denominou de “problema do orçamento” – o que se consubstanciou, na prática, foi a preponderância do Executivo na formulação e execução do Orçamento Público brasileiro, com a utilização de subterfúgios para subtrair do Congresso as recentes prerrogativas orçamentárias, a exemplo do veto presidencial e do contingenciamento sistemático e elevado das despesas.

Sabe-se da dificuldade da derrubada de vetos no Congresso Nacional diante da exigência de votos da maioria absoluta de parlamentares e, quanto aos contingenciamentos, em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal determinar a utilização de metodologias transparentes e o amparo das projeções da receita em estimativas técnicas e legais³, a prática tem mostrado o descumprimento da lei, elevando a probabilidade de despesas sem lastro e a necessidade de contingenciamento durante a execução, atingindo principalmente as programações incluídas pelas emendas e resultando na perda de realismo da peça orçamentária.

A despeito das estratégias do Poder Executivo, verifica-se que o enfraquecimento do Legislativo só foi possível devido ao caráter autorizativo do Orçamento e,

consequentemente, à discricionariedade do Executivo para decidir o que e quando executar, permitindo o uso das emendas como instrumento de barganha e troca de apoio político.

Desta forma, a alegação do órgão executivo acerca da necessidade de maior flexibilidade orçamentária, para garantir o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, perde verossimilhança em confronto com a tese de ser um argumento utilizado como tática para perpetuar a predominância do Executivo sobre as decisões e a execução do Orçamento Público.

A PROMULGAÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Em resposta à concentração de poder do Executivo em matéria orçamentária, nítida desmaterialização da interpretação teleológica da Constituição Federal de 1988, avultou-se a discussão acerca da imposição do Orçamento, culminando, em 2015, na Emenda Constitucional nº 86, que prevê a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais. Foi apelidada de “PEC do Orçamento Impositivo”.

Em que pese ter levado este apelido, a imposição se deu apenas à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida, descaracterizando o

³ Art. 12 da Lei nº 101/2000

teor original da PEC que obrigava a execução de toda a programação orçamentária.

O transvio do ponto nevrálgico da questão acabou por suavizar a proposta, muito mais geral e abrangente, encaminhando o debate para um atalho restritivo e pontual e encerrando a polêmica sem enfrentá-la, de fato, qual seja, o contingenciamento abusivo que vem tornando o Orçamento uma mera peça de ficção, não somente na parcela das emendas individuais, evidenciando a incapacidade deste de representar um instrumento mais eficiente de formulação de políticas públicas.

Ciente da importância do tema, o Congresso retomou a análise de propostas que ampliam o Orçamento Impositivo, aprovando, em 2019, a Emenda Constitucional nº 100, que determina a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual à razão de 1% da Receita Corrente Líquida.

ORÇAMENTO AUTORIZATIVO VERSUS IMPOSITIVO E O PLANEJAMENTO

A discussão acerca do orçamento autorizativo versus impositivo perpassa o debate sobre a eficiência, eficácia e efetividade do sistema de planejamento do gasto público.

Evidente que as peças orçamentárias são instrumentos de planejamento que delimitam e regulam as obrigações financeiras da atuação estatal. Nela se consolida a oportunidade da sociedade de opinar, quantificar, definir, acompanhar, controlar e avaliar o conjunto das políticas públicas traduzidas em programações orçamentárias.

A elevada flexibilização do vínculo obrigacional da peça orçamentária – a que se



Fonte: <https://br.freepik.com/>

denomina “Orçamento Autorizativo” – representada pela extensa margem de manobra desse sistema de planejamento resulta na perda de funcionalidade deste instrumento, porquanto afasta o gestor da pretensão de empenhar-se autenticamente no planejamento das políticas públicas, justificado no interesse pelo debate ponderado e sensato, condenando o processo orçamentário a um resultado irreal e inconcreto e fragilizando o principal canal de participação das demandas sociais. A imposição orçamentária é necessária para a eficiência planejativa.

“Por óbvio que, orientado às circunstâncias administrativas reais, a flexibilidade orçamentária é admissível, desde que, conforme Greggianin (2015), a inexecução de programações ocorra:

(..) quando houver motivo ou impedimento justificável, caso fortuito ou força maior. No entanto, cabe ao gestor o ônus da justificativa, a exemplo da disciplina do contingenciamento consagrada na LRF (art. 9º). Desaparecendo o impedimento, a obrigatoriedade de execução do orçamento retorna à sua condição original”

Nestes termos, o contingenciamento e o remanejamento devem ser relegados às situações autenticamente eventuais e imprevistas, ou seja, exceções.

No entanto, as emendas denominadas “Orçamento Impositivo”, apesar do apelido, em nada descaracterizaram o Orçamento Autorizativo, que continua a ser autorizativo. O que se viu na aprovação dos projetos foram atos isolados do Legislativo para garantir maior execução de emendas individuais e de bancada, denotando fortes tendências clientelistas, uma vez que a execução da emenda aumenta o apoio eleitoral nos locais das obras e investimentos,

dados que são identificados pela população como resultado da atuação parlamentar.

Em detrimento de um debate abrangente e qualificado junto à sociedade sobre a necessidade de uma nova correlação de forças políticas na deliberação sobre o Orçamento e de uma melhor distribuição do poder que seja convergente com a aspiração a um grau maior de realismo, transparência, fidedignidade e impositividade da peça orçamentária, o texto aprovado revestiu-se de reducionismo ao refugiar-se na distribuição de fatias orçamentárias: um pedaço para este, outro para aquele, como se resolvêssemos o histórico problema do Orçamento Público dividindo-o por lotes e entregando para cada ator envolvido no processo político decidir, com exclusividade, onde será empregada uma porcentagem do todo.

A situação toma proporções maiores, quando se alastra aos outros entes federativos que, embasados no princípio da simetria ou do paralelismo, legislam normas de igual teor, perpetuando a discussão superficial e formalista do orçamento e subscrevendo o já deficitário planejamento estadual ou municipal.

Embora a aprovação do orçamento impositivo nos moldes como se deu elimine a barganha política do Executivo e a troca de apoio na execução das emendas parlamentares e inaugure relevantes mudanças nas relações interpoderes, carecemos ainda da discussão sobre o que de fato interessa.

Parafraseando Rocha (2008), longos doze anos e duas emendas constitucionais depois, eu diria que “Por ora, o problema orçamentário no Brasil ainda segue em aberto”.

CONCLUSÃO

É certo que as relações políticas no âmbito do processo orçamentário são um desafio nacional e institucional de longa data, estas relações vêm sendo modificadas conforme os ânimos de cada época, numa busca desencontrada pela eficiência.

Algumas experiências de orçamentação pública já calejaram os diversos atores políticos em passados remotos e recentes. Da irrestrita participação legislativa de 1946, passando pela centralização integral no Executivo em 1967 e culminando no equilíbrio desejado entre os Poderes da República na Constituição de 1988, ressurgiu a noção da urgência em encontrar caminhos que resolvam, de fato, as questões relacionadas à necessidade de planejamento conjunto entre os Poderes protagonistas da formulação e implementação do orçamento.

A aprovação dos Projetos de Emenda Constitucional batizados de PEC do Orçamento Impositivo, ao invés de apresentar uma resolução terminativa, avulta ainda mais essa necessidade de um debate sério e responsável sobre o tema da necessária impositividade do orçamento como um todo.

Enquanto não se der ao planejamento orçamentário a importância que lhe cabe, continuaremos a simular orçamentos irrealistas como uma patologia incurável de indisciplina fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: congresso nacional, executivo e o problema do orçamento no Brasil. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 34, 2008. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2234>. Acesso em 10/05/2020.

VIANA, Arizio de. Orçamento brasileiro. 2.ed. Rio de Janeiro: Edições Financieiras, 1950.

MADEIRA, Gabriel Bento. Retomando o poder sobre a bolsa: o aumento do poder Legislativo sobre o orçamento durante a década de 1980. São Paulo: *IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, 2014.

VIEIRA, Mariana Gonçalves. *Orçamento impositivo para emendas individuais: alterações das emendas aprovadas ao PLOA entre 2014 e 2016*. Brasília: Universidade de Brasília, 2017 (Monografia, graduação em Gestão de Políticas Públicas).

GREGGIANIN, Eugênio. As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do Orçamento Impositivo. Brasília: Câmara do Deputados, 2015 (Dissertação, Mestrado em Poder Legislativo).

DA SILVA, José de Ribamar Pereira; GREGGIANIN, Eugênio. *O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e*

da LDO 2015. Orçamento em Discussão nº 16. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Brasília, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao>. Acesso em 30/04/2020.

CONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*. nº 39, jan-abri., 2010. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>. Acesso em 05/05/2020.

MARRA, Paula Simões. *Orçamento impositivo e governabilidade: a aprovação da PEC 358/2013 sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016 (Monografia, graduação em Gestão Pública).

TAVARES, Raquel Pereira. *Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC*. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016 (Monografia, pós-graduação em Gestão Pública). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2504>. Acesso em 25/04/2020.

DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc. Acesso em 00/05/2020.

SIMONSEN, Mário Henrique. A imaginação reformista. In: CAMPOS, R.; SIMONSEN, Mário Henrique Simonsen. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, a. 35 n. 138 abr./jun. 1988, Brasília, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional n. 86 de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional n. 100 de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional n. 100 de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

BRASIL. *Constituição. Constituição da República Federativa Do Brasil de 1967.*

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.

BRASIL. *LEI n. 101, de 04 de maio de 2000.* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm