



Enap

Orçamento e Finanças – PDL

Módulo

5

Reflexões acerca do
orçamento impositivo



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidência da Enap:

Diogo Costa

Diretoria de Desenvolvimento Profissional da Enap:

Paulo Marques – Diretor de Desenvolvimento Profissional

Fabiany Glaura Alencar e Barbosa - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de Cursos

Suzana Neiva Santos Ghazale - Coordenadora-Geral de Execução de Cursos

Francisco Carlos Molina Duarte Júnior - Coordenador-Geral de Produção Web

Equipe Técnica:

Conteudista e facilitador:

Giovanni Pacelli

Desenvolvimento do curso:

Lídia Hubert

Maristela Lima Alcântara

Priscila Callegari Reis

Yara Cristina de Sousa

Implementação Web:

Fabírcia Kelly Alves Ramos da Silva (Implementação)

Ivan Lucas Alves Oliveira (Implementação)

Israel Silvino Batista Neto (Direção de Arte)

Ludmila Bravim da Silva (Revisão de Texto)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação)

Curso produzido em Brasília 2021.

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.



**Escola Nacional de
Administração Pública**

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1: Legislação e doutrina sobre orçamento impositivo	5
1.1. Legislação sobre orçamento impositivo	5
1.2. Visão doutrinária sobre o Orçamento impositivo.....	17
Unidade 2: Gestão de Riscos na Unidade em função do orçamento impositivo (síncrono).....	20
Glossário	21
Referências.....	22





Módulo 5 Reflexões acerca do orçamento impositivo

Unidade 1: Legislação e doutrina sobre orçamento impositivo

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar as características essenciais do orçamento impositivo e formar sua opinião sobre o modelo atual no âmbito federal.

Inicialmente, vamos recordar as características básicas do orçamento impositivo e autorizativo presentes no quadro a seguir.

Tipos de Orçamento quanto a obrigatoriedade		
Tipo de Orçamento	Característica da 1ª etapa	Característica da 3ª Etapa
Impositivo	O orçamento deve ser aprovado pelo Legislativo.	O orçamento impositivo aprovado pelo Legislativo deve ser executado integralmente pelo Executivo, salvo impedimentos de ordem técnica.
Autorizativo		O orçamento autorizativo aprovado pelo Legislativo não precisa ser executado pelo Executivo integralmente.

1.1. Legislação sobre orçamento impositivo

É importante retornar a 26 de junho de 2019 quando foi publicada a Emenda Constitucional 100/2019.

O seu foco principal eram como emendas coletivas de bancada estadual que passaram a ser obrigatórias a contar de 2020, tendo por limite inicial 0,8% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Em 2021, esse montante passou a ser de 1,0% da RCL arrecadada em 2020 e, a contar de 2022, irá se enquadrar na regra do teto dos gastos federais em compliance com a EC 95/2016, que estipula a correção pelo IPCA do valor do ano anterior.

Ocorre que no bojo da EC 100/2019, cuja base eram como emendas estaduais, foi inserido o seguinte texto na Constituição federal:



Arte. 165º [...]

§ 10. A administração tem o dever de executar como programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas disponíveis, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Posteriormente à EC 102/2019, foram considerados os seguintes trechos na CF:

Arte. 165º [...]

§ 11. O disposto no § 10º deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas E NÃO IMPEDE O CANCELAMENTO NECESSÁRIO À ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

[...]

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscais e da segurança social da União.

Após a Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados entendeu-se que estava em voga o princípio do orçamento impositivo:

Trata-se de princípio novo que define o dever de execução das programações orçamentárias, o que supera o antigo debate acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, ou seja, se as programações representavam mera autorização para a execução (modelo autorizativo) ou se, diante do sistema de planejamento e orçamento da constituição de 1988, poder-se-ia extrair o caráter vinculante da lei orçamentária, o que acabou prevalecendo.

De acordo com o § 10 do art. 165 da CF, a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas fornecidas, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Esse dever de executar as programações que constam da lei orçamentária foi inserido pela Emenda Constitucional 100, de 2019. Ampliou-se, para todo o orçamento público, o regime jurídico de execução que já se encontrava definido



para as programações incluídas por emendas individuais (desde a EC nº 85, 2015, que promoveu mudanças no art. 166 da CF).

O dever de execução é um vínculo imposto ao gestor, no interesse da sociedade, que o impele a tomar todas as medidas necessárias (empenho, contratação, liquidação, pagamento) para viabilizar a entrega de bens e serviços correspondentes às programações da lei orçamentária. A própria constituição esclarece que o dever de execução não se aplica nos casos em que impedimentos de ordem técnica ou legal, na medida em que representam óbice intransponível para o gestor. É o caso, por exemplo, da necessidade legal de cumprir metas fiscais, o que requer contingenciamento das despesas.

O caráter impositivo da execução do orçamento importa apenas para chamadas despesas discricionárias (não obrigatórias). Isso porque a execução das despesas “obrigatórias” - aquela estimativa, empenho e pagamento decorrem da existência de legislação anterior, que cria vínculos obrigacionais - define-se pela própria norma substantiva, e não pelo fato de constar da lei orçamentária (GONTIJO; GREGGIANIN ; MENDES, 2020).

A LDO para a LOA 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020) na [seção X vários artigos](#) que abordam o tema de regime de execução obrigatória das programações orçamentárias.

Para o tema das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, a Lei nº 14.116 / 2020 aborda o assunto nos [artigos 74, 75 e 76](#) , de acordo com os termos do descrito nos parágrafos 9º e 11 do artigo 166 da Constituição.

Análise da Legislação Atual

Segundo o professor Giovanni Pacelli (2020), a respeito da Lei nº 14.116 / 2020, destacam-se alguns pontos:

1. O caráter impositivo não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.
2. Ainda no contexto anterior, pelo princípio da exclusividade, o Executivo pode abrir créditos suplementares até determinado limite.
3. O caráter impositivo do orçamento aplica-se apenas as despesas discricionárias do Orçamento Fiscal e Seguridade Social.
4. Um fim de cumprir metas fiscais, o caráter impositivo de ser qualificado.
5. Em caso de impedimento de ordem técnica, o caráter impositivo do produto qualificado.
6. Os procedimentos e os prazos de avaliação e divulgação de impedimentos das emendas individuais constam na própria LDO.
7. Os procedimentos e os prazos de avaliação e divulgação de impedimentos das emendas de bancada estadual serão definidos por ato próprio do Poder Executivo federal, observado o limite de quarenta e cinco dias, contados da publicação da Lei Orçamentária de 2021.



Caso concreto de inexecução de Emenda Individual Impositiva

Acórdão 831/2018 TCU Plenário

Relato inicial

Trata-se de solicitação de informações formulada pela Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 12/2018 / SGM / P, de 02/06/2018, com vistas à obtenção de esclarecimentos sobre a situação da Nota de Empenho 2016NE800017 destinada ao aporte de recursos federais para a realização do Festival de Cultura Porto Pop, no Município de Parnaíba - PI, a partir da Emenda Parlamentar 11680013/2016.

Em linhas gerais, o autor do requerimento original aduziu que a despesa pública não teria sido executada pelo Ministério da Cultura (MinC), a despeito da emissão da nota de aludida de empenho, deixando de observar, assim, a impositiva emenda parlamentar individual (EPI)

Esclarecimentos a respeito do Empenho

O art. 58 da Lei 4320/1964 define o empenho como sendo o 'ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição'. Trata-se do primeiro estágio da despesa orçamentária e consiste, tecnicamente, na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Ocorre que, o mero empenho da despesa, por si só, não implica uma obrigatoriedade da execução financeira, haja vista que pode ser necessário implemento de condição para tal. Apenas para exemplificar, antes de firmar um convênio ou instrumento congênera, o gestor público deve realizar o empenho do valor correspondente ao ajuste de ser firmado com vistas a assegurar que terá recursos suficientes para adimplir com a parte que lhe cabe.

Tal prática é, inclusive, uma obrigação a ser cumprida pela Administração Pública, haja vista que o art. 60 da Lei 4320/1964 veda a realização de despesa sem prévia empenho.

Todavia, fatos alheios à vontade do gestor podem impedir que o ajuste seja firmado. Por exemplo, caso a entidade ou ente federativo conveniente não apresente a documentos necessários para celebração do convênio ou deixe de cumprir algum requisito para que o convênio seja celebrado.

Assim, em tese, o mero fato dos recursos terem sido empenhados e, posteriormente, não terem sido transferidos não constituem, por si só, uma irregularidade.



Do caráter impositivo das emendas parlamentares individuais (EPIs)

A respeito das mudanças produzidas pela EC 86/2015, a qual acresceu dispositivos aos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para disciplinar a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, o TCU já se debruçou sobre tais mudanças no objeto de levantamento do TC 017.019 / 2014-1, deliberado no Acórdão 287/2016 – TCU – Plenário.

No levantamento supramencionado, realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) em julho de 2014, quando a proposta de emenda à Constituição ainda estava tramitando no Congresso Nacional (PEC 358-A/2013), o relator, Min. José Múcio Monteiro, acolheu como relatório o parecer do Ministério Público ao TCU (MPTCU), da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do qual se extrai importantes posicionamentos sobre as emendas parlamentares individuais.

O relatório do acórdão é claro ao defender a tese de que a obrigatoriedade das EPIs não transmuta a natureza discricionária da respectiva programação, conforme se observa na transcrição a seguir:

Registre-se que a **obrigatoriedade de execução das EPIs não transmuta a natureza da respectiva programação. Ou seja, o fato de a execução da programação ser obrigatória não significa que a programação, em si, seja obrigatória**, entendida esta como a que contempla despesas criadas por lei material (e não apenas lei formal, como a lei orçamentária), de caráter genérico e abstrato, e que representam obrigação líquida e certa da União, com prazo, valor e credor definidos.

Desse modo, **as programações decorrentes de emendas parlamentares individuais, ainda que de execução obrigatória, contemplam despesas de natureza discricionária, sujeitando-se, pois, a contingenciamentos e a outros condicionantes** (ex.: cumprimento dos requisitos estabelecidos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, no caso de a programação ser instrumentalizada por convênio ou congêneres). (Parecer do MPTCU no TC 017.019/2014-1, destaques inseridos).

Interessante observar que o exemplo mencionado pelo procurador para defender tal tese é justamente o caso de convênios, que para serem firmados devem cumprir os requisitos da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, dentre outros requisitos.



Nesse sentido, o relatório registra ainda que '(...) Não se deve confundir, portanto, programações que veiculam despesas obrigatórias propriamente ditas com as programações incluídas por emendas (impositivas), cujo regime de execução é bastante distinto'.

Vale destacar, ainda, conforme defendido pelo Procurador Júlio Marcelo, que:

(...) o caráter impositivo das EPIs também não modifica a natureza jurídica dos instrumentos utilizados para a realização das respectivas despesas, que, na grande maioria das vezes, ocorre por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres, firmados entre a União, de um lado, e entes municipais, estaduais ou entidades privadas sem fins lucrativos, do outro.

Ora, tratando-se o convênio de um acordo de vontade entre as partes, visando à execução de um programa de governo, em regime de mútua cooperação, é óbvio que a transferência de recursos por ele materializada possui natureza voluntária, e não obrigatória. Para a celebração de convênio, é essencial a manifestação de vontade das partes, bem como é necessário o atendimento a diversos requisitos previstos na legislação (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 e Decreto 6.170/2007). Sendo assim, não há como obrigar ou coagir as partes a celebrarem convênio, sob pena de nulidade absoluta do ajuste, por vício de vontade. (destaques inseridos)

Por sua vez, o voto do relator, Min. José Múcio, corroborando com o parecer expedido pelo MPTCU, registra que:

(...) pelo teor dos dispositivos da EC 86/2015 e das demais regras constitucionais e legais de Direito Financeiro e Orçamentário, e conforme bem esclarecido no parecer do MP/TCU, as verbas oriundas de emendas parlamentares individuais, conquanto tenham relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de suas programações, não se constituem em transferências efetivamente obrigatórias previstas em lei ou na Constituição, tais como as relativas aos fundos de participação dos Estados e Municípios e outras afins. A verbas das EPIs, na medida em que dependem de diversos condicionantes (inexistência de impedimentos técnicos e de contingenciamento), não geram para o seu destinatário direito líquido e certo ao recebimento dos recursos respectivos.



Diante do exposto, conclui-se, preliminarmente, que a não execução financeira dos recursos empenhados por meio da Nota de Empenho 2016NE800017, ainda que decorrentes da emenda parlamentar individual (impositiva), não constitui, isoladamente, uma irregularidade, pois podem haver motivos que justifiquem o ocorrido.

Informações apresentadas pelo MinC

No despacho, o MinC salienta que foram necessárias, ao todo, nove diligências, as quais foram elaboradas por três técnicos distintos, entre os meses de março e dezembro de 2016. Após apresentar o resumo e cronograma de cada diligência efetuada (peça 7, p. 22-23), o MinC salientou que:

O número alto de diligências demonstra a dificuldade enfrentada pela Secult-PI [Secretaria de Cultura do Piauí] em atender, de modo satisfatório, todas as solicitações demandadas por este Ministério. Neste ponto, **destacamos que a alegação do Proponente de haver encaminhado todas as respostas intempestivamente [sic], não significa necessariamente que a entidade tenha atendido a tudo que foi solicitado. Nesse sentido, reiteramos que o atendimento das diligências não significa apenas enviar o projeto para análise no SICONV dentro do prazo estabelecido, mas, sobretudo, atender a todas alterações/inclusões no sistema e enviar toda a documentação requerida para o prosseguimento dos trâmites de conveniamento.** (peça 7, p. 23-24, destaques inseridos)

Nesse sentido, o MinC prossegue afirmando que o proponente encaminhou a proposta diversas vezes sem haver cumprido integralmente com o solicitado. Ademais, as diligências foram realizadas por três técnicos distintos, o que demonstra que as medidas adotadas pelo proponente não foram suficientes para o conveniamento do projeto no prazo estabelecido (peça 7, p. 24).

Portanto, houve um impedimento técnico para se firmar o convênio em questão, haja vista que o proponente enviou a proposta para análise (após último ajuste) somente em 15/12/2016, tendo a instrução do processo concluída em 19/12/2016, não havendo tempo hábil para a formalização do convênio, dado a previsão de início do evento objeto do ajuste para o dia 1º/1/2017 (peça 7, p. 24).



Cabe registrar, ainda, que o MinC, ao comparar o orçamento apresentado pelo proponente em dois momentos distintos (4/4/2016 e 14/6/2016), identificou que houve aumento significativo nos valores unitários de todos os itens do plano. Tais acréscimos estão resumidos na tabela à peça 7, p. 25. Assim, justificativas para o orçamento a maior foram solicitadas ao proponente, que alegou que os aumentos consideráveis nos preços praticados tornaram-se necessários em vista da crise financeira (peça 7, p. 24).

O MinC não entendeu satisfatórias as justificativas apresentadas, razão pela qual informou tal impropriedade no 'Formulário de Encaminhamento para Parecer Técnico', enviado à Funarte, porém, a Funarte não se pronunciou sobre o assunto em sua análise.

Ainda de acordo com o despacho do MinC, a Funarte retornou o processo físico do convênio apenas em janeiro de 2017, após expirados os prazos de vigência da proposta. Assim, ocorre que o Plano de Trabalho não fora aprovado em 2016, conforme art. 39, II, da Portaria 507/2011 (vigente à época), e que, em 3/1/2017, já havia sido publicada a Portaria 424/2016, cujo art. 29 trata da obrigatoriedade de cancelamento de empenho de propostas que não foram celebradas até o final do respectivo exercício financeiro (peça 7, p. 25).

Por fim, concluiu o MinC em seu despacho que não há possibilidade de regularização da Proposta 013257/2016, uma vez que o convênio não foi celebrado no respectivo exercício financeiro e teve que ter o seu empenho cancelado em obediência ao art. 29 da Portaria Interministerial 424/2016.

Análises

Diante de todo o exposto, resta esclarecido que os motivos pelos quais não houve a celebração do convênio objeto do Emenda Parlamentar 11680013/2016, cujo objetivo seria a realização do Festival de Cultura Porto Pop no município de Parnaíba/PI, foram impedimentos de ordem técnica que não estavam dentro da alçada do MinC resolver, pois dependiam do esforço do proponente, no caso: Secretaria de Cultura do Estado do Piauí.

Importante ressaltar, inclusive, que o acréscimo significativo do orçamento constante no plano de trabalho, conforme relatado pelo MinC, o que configura indício de sobrepreço nos itens que compunham a proposta, é, por si só, causa para que o MinC apresentasse maior cautela ao firmar o ajuste. Apenas para exemplificar, em um dos itens da proposta o valor unitário cresceu mais que 96% em pouco mais de dois meses – item VT televisão 30, cujo valor em 4/4/2016 era R\$ 30.000,00 e passou a R\$ 58.000,00 em 14/6/2016 (peça 7, p. 25).



Conforme restou demonstrado, as despesas objeto de emendas parlamentares, ainda que individual, não são equivalentes às despesas obrigatórias em virtude de mandamento legal, haja vista que dependem de outros requisitos para que se efetivem. No caso concreto analisado, observou-se que o plano de trabalho não foi saneado a tempo de passar por todo o trâmite necessário antes do término do ano de 2016, o que resultou na reprovação do projeto e cancelamento do empenho que havia sido efetuado.

Assim, quanto à solicitação de esclarecimentos a respeito da possível irregularidade cometida pelo MinC ao não realizar a execução financeira dos recursos que foram empenhados por meio da Nota de Empenho 2016NE800017, proveniente da Emenda Parlamentar 11680013/2016, cujo objetivo seria a realização do Festival de Cultura Porto Pop no município de Parnaíba/PI, as informações obtidas indicam que não houve o cometimento de irregularidades por parte do MinC, haja vista que a não celebração do ajuste decorreu de impedimentos de ordem técnica cuja responsabilidade pode ser atribuída ao ente proponente.

Por fim, cabe destacar que o Acórdão TCU 831/2018 Plenário considerou em sua análise a legislação vigente e, posteriormente, foram publicadas as EC 100/2019, 102/2019 e 105/2019.

A EC 105/2019 estipulou duas formas de realizar a emenda individual: a transferência especial e a transferência com programação específica.

Entende-se que os argumentos do Acórdão 831 se aplicam integralmente para a programação específica.

Quanto à transferência especial, consta de forma literal que ela independe de celebração de convênio ou instrumento congênere.

O Acórdão 3225/2020 TCU Plenário mais recente, cujo objeto era o princípio da anualidade orçamentária, inseriu na sua análise a questão da obrigação de execução das emendas impositivas já considerando as ECs 100/2019 e 102/2019.



[Acórdão 3225/2020 TCU Plenário](#)

A seguir, ressaltamos alguns trechos do Acórdão 3225/2020 TCU Plenário:

Princípio da anualidade, emendas parlamentares impositivas e orçamento impositivo

55. Desde 2015, observam-se inovações legislativas para conferir impositividade à execução do orçamento vigente. Com as Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, foi instituída a obrigatoriedade de execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual ao orçamento da União (§§ 9º a 20 do art. 165 da CF/1988). A EC 100/2019 estabeleceu, ainda, o dever da Administração de 'executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade' (art. 165, § 10, da CF/1988).

56. Os novos dispositivos inseridos no capítulo constitucional das Finanças Públicas, como qualquer outro elemento da Carta Magna, devem ser harmonizados com as demais normas constitucionais que albergam determinada matéria. No caso, a impositividade deve ser harmonizada com os demais princípios, garantias, conceitos e vedações tutelados nos arts. 165 a 169 da CF/1988, bem assim com os princípios fundamentais que regem a Administração Pública expressos no art. 37 e em outros dispositivos que integram o texto constitucional.

57. Como amplamente mencionado pela doutrina de Direito Constitucional, nenhum direito ou garantia constitucional é ilimitado, sequer aqueles de natureza fundamental. O princípio da relatividade, em que pese seja comumente usado para explicar os limites de direitos e garantias fundamentais, é um bom balizador para o presente caso. Por esse princípio, quando defrontados, direitos e garantias de uma mesma natureza, de um mesmo nível, encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (a esse respeito, ver 'Direito Constitucional'. MORAES, Alexandre. 13 ed. São Paulo, Atlas, 2003).

58. Não por outra razão, o constituinte derivado previu que as programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 13, da CF/1988). Também estabeleceu estão sujeitas a limitação de empenho e movimentação financeira se for verificado risco de não cumprimento da meta de resultado fiscal (art. 166, § 18, da CF/1988).

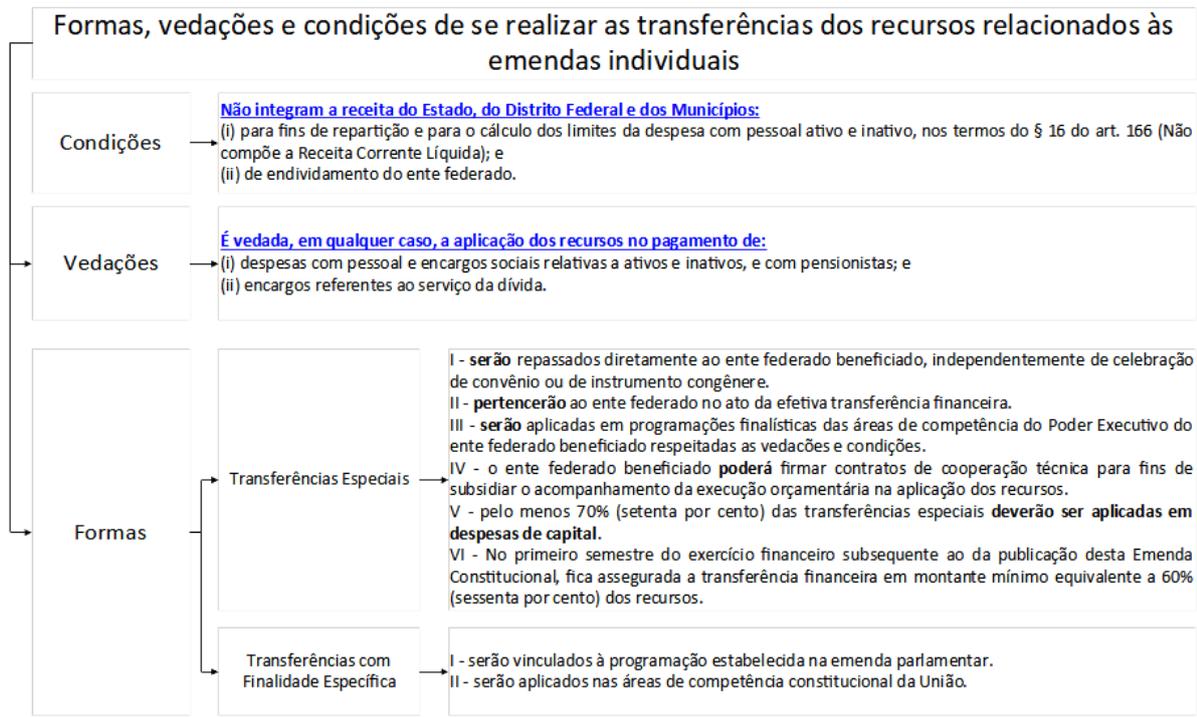


59. Do mesmo modo, por meio da EC 102/2019, subordinou o dever de execução das programações orçamentárias ao 'cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais' (art. 165, § 11, da CF/1988), bem como estipulou que esse dever também não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados (art. 165, § 11, da CF/1988).

60. Dessa forma, não parece razoável supor que as emendas possam ser executadas a todo e qualquer custo e em qualquer momento. Resta, portanto, inequívoca a necessidade de conformar a emendas parlamentares de execução obrigatória aos demais princípios regentes das finanças públicas, ponderada, logicamente, a sua posição hierárquica no arcabouço de Direito Financeiro.

61. Não se sobrepõem, portanto, ao princípio da anualidade. Repise-se que o multicitado princípio encontra espeque na Carta Magna e em outras normas do Direito Financeiro, possuindo, portanto, força normativa equivalente às demais normas constitucionais. Trata-se de emendas ao orçamento, o qual, por sua vez, tem periodicidade anual. Por conseguinte, também se sujeitam à anualidade orçamentária, em que pese os restos a pagar delas decorrentes ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira nos limites estabelecidos (§ 17 do art. 166 da CF/1988).

62. Tampouco admite-se a sua execução em desacordo com os pressupostos da gestão fiscal responsável, destinados a manter o equilíbrio intertemporal das contas públicas e a sustentabilidade da dívida pública. Como todos os demais direitos e garantias cujo provimento a Constituição Federal impõe ao Estado, a sua implementação não pode se dar a qualquer custo, devendo-se submeter às regras que buscam resguardar a hígidez fiscal, como a meta de resultado primário, a Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), o Teto de Gastos (ADCT, art. 107) e os demais limites e condições estabelecidos na LRF e nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).



Formas, vedações e condições de se realizar as transferências dos recursos relacionados às emendas individuais

Logo após publicação da EC 105/2019, surgiram questionamentos sobre a competência pela fiscalização dos recursos.

Uma corrente entende que os órgãos de controle federais, estaduais e municipais continuam com a competência para fiscalizar (seja transferência especial ou transferência com finalidade específica) fundada no processo legislativo de aprovação da norma (interpretação histórica), em que se busca extrair "a vontade do legislador" com base numa supressão de texto original da EC no âmbito do processo legislativo, que dizia não haver competência para se afirmar, a contrario sensu, a existência da competência.

Outra corrente entende que, apenas no caso das transferências especiais, os órgãos federais não possuem mais a competência para fiscalizar. Nesse caso, há o critério interpretativo sistemático que busca compatibilizar a expressão "pertencer" com o significado já consagrado na própria Constituição quando dispõe sobre FPM e FPE, no sentido de que integra o patrimônio dos entes subnacionais, combinado com o propósito teleológico da norma (espírito da norma), segundo o qual não haveria sentido de se exigir o controle dos recursos pelas instâncias federais porque não se trata de descentralização de uma política pública federal.



DESTAQUE

Conclusão Parcial

1. O caráter impositivo não é absoluto: aplica-se apenas às despesas discricionárias do Orçamento Fiscal e Seguridade; há pré-autorização para abrir créditos suplementares (princípio da exclusividade); há margem para abrir créditos suplementares e adicionais.
2. No caso das emendas coletivas que representam o montante obrigatório de 1% da RCL arrecadado do ano anterior, ato do Executivo definirá procedimentos e os prazos de avaliação e divulgação de impedimentos.
3. Caso o Presidente descumpra uma meta fiscal, não poderá alegar o caráter impositivo do orçamento. A responsabilidade geral pelo contingenciamento é do Executivo.
4. Não há nenhuma penalidade explícita e tipificada para o descumprimento da execução total do orçamento.

Vamos aprofundar o tema?

Ouçã o podcast em que o Prof. Dr. Giovanni Pacelli entrevista Marlos Costa, superintendente da Funasa-CE. Durante o episódio são discutidos os seguintes temas relacionados às emendas impositivas: cuidados extras para aumentar a probabilidade de sucesso e para superar impedimentos técnicos e tratamento em caso de impedimento técnico intransponível.

[Podcast: Emendas Impositivas nas Unidades Descentralizada com Marlos da FUNASA-CE](#)

1.2. Visão doutrinária sobre o Orçamento impositivo

Após a exposição normativa, vamos a uma apresentação doutrinária, que toma como base os EUA e os seus dois instrumentos de orçamento utilizados a partir do Congressional Budget and Impoundment Control Act, em 1974: rescissions (cancelamentos ou rescisões) e *deferrals* (retardamentos).

Segundo Sanches (2004, p. 312 apud SANTOS, 2016, p. 52), rescission seria:

[...] um procedimento legal de responsabilidade do Congresso norte americano [...] que faculta ao chefe do Poder Executivo [...] com base no *Impoundment Control Act* de 1974 [...] propor ao Congresso o cancelamento, total ou parcial, de dotações incluídas no orçamento. [...] Se após 45 dias ambas as Casa do Congresso não decidirem,



através de lei, pela homologação da proposta de cancelamento, os recursos bloqueados se tornam, de imediato, disponíveis para comprometimento.

Segundo Santos (2016, p. 54) no caso de *deferrals* (retardamentos da liberação de verbas):

[...] o Presidente ou mesmo os chefes de qualquer repartição administrativa ou agências também são obrigados a encaminhar mensagem ao Congresso americano informando o valor a ser retido, o programa afetado e a estimativa dos impactos causados pelo atraso do seu cumprimento e a duração do retardamento, sendo três os motivos do retardamento: cuidado contra eventualidades, possível obtenção de economia devido à mudança ou aperfeiçoamento de procedimentos ou outros motivos instituídos em lei específica.

Observe que não existe instrumentos iguais a esses no Brasil. No caso do deferral, a responsabilidade pelo contingenciamento é conjunta e não apenas do Executivo. Assim, o alcance da meta fiscal seria compartilhado.

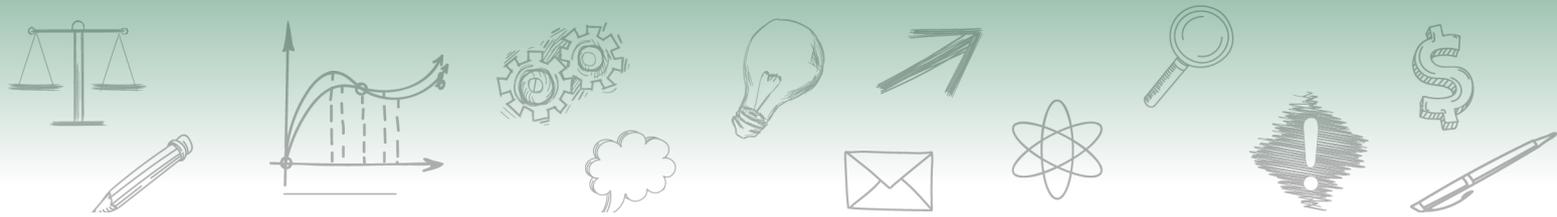
Segundo Santos (2016), na prática, o quantitativo anulado no âmbito da LOA tem chegado a 30% do estabelecido em cada dotação orçamentária e não apenas 20% como diz Giacomoni (2003, p. 255):

Recomenda-se estudar a oportunidade de transplantar, para a norma brasileira, o equivalente ao rescission, regra em vigor na sistemática orçamentária norte-americana, que exige a autorização legislativa para a anulação, parcial ou total, de créditos orçamentários. No Brasil, com base na autorização genérica que, tradicionalmente, consta da lei orçamentária, o Poder Executivo abre créditos suplementares, utilizando como recurso o cancelamento de outros créditos. No âmbito do orçamento federal, tem sido autorizada a anulação de 20% de cada dotação, significando importante transferência de poder de discricção ao Poder Executivo. Com a adoção do rescission, todo e qualquer cancelamento passaria a depender de prévia autorização legislativa.

O dado anterior é muito importante, pois as ECs 100 e 102/2019 não enfrentaram a questão de anulação de dotação, um dos marcos do orçamento impositivo. Essa é uma característica do orçamento autorizativo.

Segundo Lima (2003, p.11 apud SANTOS e GASPARINI, 2020, p. 343) há três versões para o orçamento impositivo:

- a) **versão extrema**, na qual o governo é obrigado a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional;



- b) **versão intermediária**, em que a não execução de parte da programação é possível, mas exige anuência do Congresso; e
- c) **versão mais flexível**, para a qual é obrigatória a implementação de apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a execução ou não.

No modelo impositivo, o Parlamento assume maior relevância e, por conseguinte, mais responsabilidade no processo orçamentário. O orçamento mandatário implica “a mudança sobre quem decide a programação, passando o eixo de decisão para o Parlamento.

Segundo Abraham (2015) o caráter híbrido de orçamento impositivo e autorizativo da LOA se explica, primeiramente, em razão da parcela cada vez maior de despesas obrigatórias não contingenciáveis previstas na Constituição e nas leis, e, recentemente, pela Emenda Constitucional nº 86/2015, originária da PEC do Orçamento Impositivo, que estabelece a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da Receita Corrente da União (RCL). No restante do orçamento, em que se estabelecem despesas discricionárias, mantém-se o perfil de orçamento autorizativo. Portanto, é inegável afirmar que hoje o orçamento público no Brasil é híbrido quando, na verdade, ele é parcialmente autorizativo e parcialmente impositivo.

Segundo Santos e Gasparini (2020), o nosso regramento não parece permitir concluir categoricamente numa direção ou outra a natureza do orçamento nacional (autorizativo versus impositivo), dado que existem elementos corroborando tanto uma visão como outra. Impositivo versus autorizativo é uma tese dual, binária, em que um ou outro Poder prevalece. Há elementos de ambos os modelos em nosso sistema. O caminho aparentemente trilhado em nosso regramento é o de que os Poderes tenham papéis distintos, porém complementares, em um sistema de freios e contrapesos. Sendo assim, a discussão acerca da natureza do orçamento pode se mostrar uma involução, não um aprimoramento, pois o que realmente importa é indagar se cada Poder está exercendo bem o seu papel.

Ademais, diante de alguns traços parlamentaristas com a não separação plena entre Executivo e Legislativo, a lógica binária própria à questão do orçamento autorizativo versus impositivo perde capacidade explicativa.

DESTAQUE

Conclusão

Consolidando o entendimento dos autores anteriores, pode-se concluir que:

1. O orçamento não é binário: ou autorizativo, ou impositivo.
2. Poder-se-ia denominar orçamento híbrido ou orçamento impositivo flexível.
3. Não há uma separação plena entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário. Não existe orçamento 100% impositivo sem que o Legislativo seja responsabilizado igualmente ao Executivo pela execução bem ou mal sucedida do orçamento.



Para entender mais sobre essa temática, acesse o vídeo em que o professor e doutor. Giovanni Pacelli apresenta conteúdo relevante sobre o orçamento impositivo, como conceitos iniciais; EC 86/2015; EC 100/2019; EC 102/2019; *rescission*; *deferral*; modelos de orçamento impositivo; e reflexões finais.

 https://cdn.evg.gov.br/cursos/ClassRoom/curso004/scorms/modulo05_scorm01/scormcontent/assets/anBZ2JA4aNdeBK_w_transcoded-9TC-wuLE8Xkf1WVn-011-Or%C3%A7amento%20Impositivo.mp4?v=1

Unidade 2: Gestão de Riscos na Unidade em função do orçamento impositivo (síncrono)

Ao final desta unidade, que será em um momento síncrono, você será capaz de aplicar os conhecimentos de todo o módulo em um cenário fictício.

Agora que terminou o módulo 5, gostaríamos de convidar você a participar dos encontros síncronos: encontros online nos quais teremos a oportunidade de trabalhar na prática os conceitos estudados no módulo, a partir da realidade vivenciada por cada gestor. A ideia é que seja um momento para que vocês aproveitem e levem insights e ferramentas poderosas para aplicação no seu cotidiano.

Esta atividade acontecerá de forma síncrona e as informações sobre dia e hora estarão no ambiente virtual da sala de aula. Utilizaremos a Plataforma Zoom para nos comunicarmos. Organize-se para estar todo o tempo disponível, será um encontro com bastante interação, então precisaremos de sua presença de fato.

Alguns lembretes:

- Acesse o Zoom de um computador de mesa ou de um notebook, e não de um telefone móvel;
- Organize-se para entrar na sala 10 minutos antes e testar se está tudo ok para participar da aula;
- Tenha fones de ouvido, caso seu ambiente tenha ruídos;
- Conclua como unidades anteriores, uma vez que são requisitos para a aula ao vivo.



Glossário

Nº	Termo	Definição / significado
1	<i>Deferrals</i>	Instrumento típico dos EUA que utiliza o orçamento impositivo. Seria o retardamento da liberação de verbas. Conforme esse instrumento, o presidente, chefes de qualquer repartição administrativa ou agências são obrigados a encaminhar mensagem ao Congresso americano informando o valor a ser retido, o programa afetado, a estimativa dos impactos causados pelo atraso do seu cumprimento e a duração do retardamento, sendo três os motivos do retardamento: cuidado contra eventualidades, possível obtenção de economia devido à mudança ou aperfeiçoamento de procedimentos ou outros motivos instituídos em lei específica.
2	<i>Rescission</i>	Instrumento típico dos EUA que utiliza o orçamento impositivo. Seria o cancelamento de dotações. Trata-se de um procedimento legal de responsabilidade do Congresso norte-americano que faculta ao chefe do Poder Executivo, com base no Impoundment Control Act de 1974, propor ao Congresso o cancelamento total ou parcial de dotações incluídas no orçamento. Se após 45 dias ambas as Casas do Congresso não decidirem, através de lei, pela homologação da proposta de cancelamento, os recursos bloqueados se tornam, de imediato, disponíveis para comprometimento.
3	Orçamento autorizativo	Modelo orçamentário no qual o orçamento após aprovado não condiciona a execução obrigatória por parte do Executivo.
4	Orçamento Impositivo	Modelo orçamentário no qual o orçamento após aprovado condiciona a execução obrigatória por parte do Executivo. Existem 3 versões desse modelo: a) Versão extrema, na qual o governo é obrigado a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. b) Versão intermediária, em que a não execução de parte da programação é possível, mas exige anuência do Congresso. c) Versão mais flexível, na qual é obrigatória a implementação de apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a execução ou não.



Referências

ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 1, 31 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Solicitação de informação por meio do qual se requer esclarecimentos sobre nota de empenho proveniente de emenda parlamentar, cujo objetivo seria a realização do Festival de Cultura Porto Pop, no município de Parnaíba – PI. Solicitação do Congresso Nacional (SCN). Acórdão 831/2018. Câmara dos Deputados. Relator: André de Carvalho. Tribunal de Contas da União: Brasília, 18 abr. 2018.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2019.

SANCHES, Osvaldo. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. Brasília: OMS, 2004.

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

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 31, pp. 339-396, jan. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/31491>. Acesso em: 03 ago. 2021.