Truques para aprovar orçamento respeitando o teto de gastos

Seguramente você já viu alguns truques, como o de serrar uma pessoa ao meio ou fazer surgir um coelho de uma cartola, coisas que os mágicos fazem normalmente e encantam as plateias. Mais recentemente os mágicos passaram a alertar as pessoas que não devem tentar tais truques, pois existem grandes riscos envolvidos. Tais alertas visam normalmente às crianças, que podem querer serrar o irmão ou os colegas, mas servem para todos. Seria adequado que nossos políticos escutassem esses alertas e evitassem fazer truques de mágica com o orçamento público, pois é extremamente perigoso. Digo isso com os olhos voltados ao orçamento da União para 2021, que foi aprovado no Congresso e aguarda sanção presidencial

Até recentemente era muito fácil fazer mágica para a inclusão de despesas no orçamento. Bastava o Congresso aumentar a estimativa de receitas, a fim de que houvesse espaço para incluir no orçamento "suas" despesas, isto é, as emendas parlamentares, utilizadas para fazer frente aos "seus" gastos eleitorais, usualmente paroquiais. Para isso, o Congresso partia da ideia de que a receita estava subestimada, e a elevava, usando como base legal o argumento de que estava corrigindo *erros ou omissões* (CF, artigo 166, §3º, III, "a"). Nem sempre os órgãos de controle criticavam essa conduta.

Nessa época, a fórmula utilizada pelo Poder Executivo para gerenciar o orçamento era a do *contingenciamento* (LRF, artigo 9º), ou seja, através de decretos informava que a arrecadação era insuficiente para fazer frente aos gastos orçados, e limitava a execução das despesas, em especial as emendas parlamentares. Havia aí uma espécie de "cabresto financeiro", pois tais emendas eram utilizadas como *moeda de troca* política, visando a obrigar os parlamentares a votar os projetos de interesse do Executivo, na linha por este desejada. Quem votasse com o Executivo tinha o dinheiro liberado para "sua emenda"; para quem não se alinhasse, mantinha-se o contingenciamento.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Ocorre que o notório ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, em demonstração de independência do Parlamento, liderou a aprovação da EC 86, em 2015, e criou a *obrigatoriedade* da execução financeira das emendas parlamentares *individuais* até o limite de 1,2% da receita líquida da União (CF, artigo 166, §§9º, 11 e seguintes), o que, de certa forma, reduziu o *toma-lá-dá-cá* entre Executivo e Legislativo, reduzindo o *cabresto financeiro*.

Mais recentemente, em 2019, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, liderou a aprovação da EC 100, tornando obrigatória a execução financeira das emendas parlamentares *de bancada estadual* até 1% da receita líquida da União (CF, artigo 166, §§12 e ss).

Ocorre que, como no poema de Carlos Drummond de Andrade, *"no Meio do Caminho Havia uma Pedra "*, isto é, havia a *regra do teto de gastos*, instituída pela EC 95, em 2016 (artigo 106 e seguintes, ADCT). Através dessa norma, se tornou irrelevante para esses fins o ajuste na *receita*, pois, mesmo que esta aumente (de verdade ou por *mágica parlamentar*), as despesas *primárias* não podem crescer na mesma proporção, pois limitadas pelo *teto de gastos*. Registre-se desde logo que as despesas financeiras da União, para pagamento e rolagem de sua dívida pública, estão fora do *teto de gastos.*

Logo, limitadas as *despesas* primárias pelo *teto*, como o Congresso conseguiria fazer crescer as emendas parlamentares, *individuais* e de *bancada*, que se tornaram de execução obrigatória? Observe-se que tais emendas são importantíssimas para a manutenção da base parlamentar do presidente da República, servindo de anteparo para eventuais litígios entre esses poderes que podem chegar até ao pedido de *impeachment*.

A fórmula encontrada pelo Congresso foi dar um "chega para lá" nas demais despesas, a fim de que as "suas emendas" coubessem no *teto*. Para não restar dúvida, isso foi incluído na LDO de 2020 (Lei 13.898/19) e na de 2021 (Lei 14.116/20).

Trocando em miúdos. O Congresso teve de reduzir os demais gastos para que as "suas emendas" coubessem no teto de gastos, e poderia fazer isso de algumas formas: ou 1) reduzindo os já minguados recursos que a União dispõe para investimentos; ou 2) reduzindo os gastos obrigatórios da União, isto é, salários, previdência, verbas para saúde e educação etc.

No ano passado foi adotada a primeira opção, com redução dos investimentos. Até aí, como cidadãos, só nos restou lastimar a opção política adotada.

Neste ano o Congresso foi mais ousado e aprovou a Lei Orçamentária Anual da União, que aguarda sanção presidencial, reduzindo os gastos obrigatórios. Com isso, as emendas parlamentares saíram de R$ 22 bilhões para R$ 48,8 bilhões. Em contrapartida, foram cortados 26,5 bilhões na área social, sendo a maior parte na área previdenciária, calculada com números subestimados. O projeto de lei orçamentária foi enviado em agosto de 2020 com uma previsão de salário mínimo de R$ 1.067, mas esse valor já foi reajustado para R$ 1,1 mil, e cada R$ 1 a mais no salário mínimo eleva as despesas públicas previdenciárias em R$ 351,1 milhões. Comenta-se que esse truque foi feito com o apoio do presidente da República — a conferir.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A seguir essa regra, para fechar as contas, será necessário contingenciar gastos com o pagamento de luz, água e outros itens necessários ao funcionamento dos órgãos públicos — o que envolve os serviços de saúde, no meio da pandemia. Claro que os ameaçados de sempre serão os já minguados gastos com prevenção ambiental e com universidades e órgãos de pesquisa — o censo deste ano e a presidente do IBGE já foram para o brejo.

Ocorre que existe outro truque financeiro na manga, para uso posterior, ao longo do ano. O Poder Executivo conta com o instrumento financeiro dos *créditos adicionais* (Lei 4.320/64, arts 40 e seguintes) para obter do Congresso autorizações para a realização de novas despesas. Porém, sem a correspondente receita, como isso ocorrerá? Através de maior endividamento e, com a aprovação pelo Congresso, não haverá mácula à regra de ouro (CF, artigo 167, III).

Com isso, a mágica foi feita na lei orçamentária: foram *aumentados os gastos* com emendas parlamentares e aparentemente respeitada a regra do *teto*.

Ocorre que existe uma barreira para esta mágica — ou seja, a plateia identificou o truque, e notou há uma tentativa de drible na Constituição.

Esse drible, que a mágica não conseguiu esconder, está no fato de que as despesas obrigatórias se constituem em uma *cláusula pétrea orçamentária*, isto é, o Congresso não pode deliberar sobre essas despesas, devendo acatar o que tiver sido enviado pelo Poder Executivo no projeto de lei orçamentária anual. Para quem quiser conferir: CF, artigo 166, *"§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos"*.

Esse é o *pulo do gato* que inviabiliza o *truque* da burla ao *teto de gastos*, pois no poder deliberativo do Congresso está *excluído* o de decidir sobre "dotações para pessoal e seus encargos". Logo, encolher tais despesas obrigatórias está fora da competência normativa do Congresso, e, com isso, a plateia identificou o truque que se tenta realizar.

Lateralmente deve-se registrar, para a perfeita compreensão de todo esse quadro, que o Congresso *também não pode legislar*, no âmbito dos *gastos*: 1) sobre o montante a ser pago da *dívida pública* (CF, artigo 166, §3º, II, "b"); 2) sobre o montante a ser pago de *precatórios*, pois são ordens judiciais (embora, por meio de EC postergue sucessivamente seu pagamento, como efetuado pela recente EC 109/21, o que é uma desmoralização do Poder Judiciário); 3) sobre as *vinculações* de receitas como garantia dos *direitos fundamentais de saúde e educação*; e, no âmbito da *receita*, 4) o Congresso *também não pode legislar* sobre as *imunidades tributárias*. Tudo isso se constitui no que denominei de *cláusulas pétreas orçamentárias*, que *não* se confundem com as *cláusulas pétreas constitucionais* do artigo 60, §4º. Todas essas limitações ao poder de legislar do Congresso decorrem de normas constitucionais, o que bem demonstra seu *déficit democrático* e *republicano*, e que foi apontado em texto específico, ao qual dirijo o leitor interessado [1].

Quais são as saídas, já que a plateia está atenta a tudo isso?

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

As saídas *políticas* seriam: 1) o presidente da República vetar esse truque, o que me parece pouco provável; 2) o Ministério da Economia, para não melindrar a base de apoio político do presidente no Congresso, pode tentar convencer os parlamentares a trocarem a destinação de suas emendas, por exemplo, saindo de uma obra e passando a bancar um gasto obrigatório, como pagamento de aposentadorias e benefícios sociais, o que me parece também ter poucas chances de êxito.

A saída *jurídica* é submeter esta matéria ao STF, com dois possíveis encaminhamentos: 1) discutir esse *déficit democrático e republicano*, que se repete a cada ano desde 1988, pois as leis orçamentárias são de prazo certo, anuais. Isso implicaria em discutir a constitucionalidade de normas constitucionais *originárias*, o que é de difícil encaminhamento, embora não impossível, e empoderaria ainda mais o Congresso (o atual e os futuros); ou 2) discutir essa matéria de forma pontual, contestando apenas a lei orçamentária anual, caso sancionada pelo presidente da República com esse truque, em face do preceito constitucional acima apontado.

Olhando a partir de hoje, tudo indica que a saída será pela contestação da lei orçamentária em face da Constituição, colocando mais uma vez o problema no colo do STF.

Pobre país. Discute-se como pagar emendar parlamentares com um mórbido estoque de 300 mil mortos por uma única doença, em um ano. Jamais tivemos catástrofe igual no Brasil.

[1] SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, *item 3.5*.

Date Created
30/03/2021

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.