

RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS *versus* RESTRIÇÕES POLÍTICAS

Aldemario Araujo Castro
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB
Ex-Corregedor-Geral da Advocacia da União
Ex-Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional
Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União
Ex-Procurador-Chefe da Fazenda Nacional em Alagoas
Brasília, 24 de outubro de 2010

O Informativo n. 8, de 19 de outubro de 2010, subscrito pela representação dos Procuradores da Fazenda Nacional no Conselho Superior da AGU (1), consigna no item 4:

“4 CONCURSO DE INGRESSO NA PGFN VS CONCURSO DE SERVIDORES

Antecipando-se à nossa já programada iniciativa, a Dra. Adriana Queiroz de Carvalho (PGFN) espontânea e gentilmente procurou-nos para tratar do concurso de ingresso na PGFN.

O seu relato é o de que existem posições políticas favoráveis no MPOG para a realização de concurso de ensino médio e superior a fim de compor os quadros de apoio na PGFN. Nada obstante, também existem restrições de natureza orçamentárias indicadas pelo MFAZ. Isso explicaria a impossibilidade de realizar concursos concomitantes de Procuradores a fim de preencher as vagas remanescentes da Lei nº 11.457/07 (Super-Receita) e de servidores.

Como as limitações orçamentárias não permitem a realização conjunta dos dois projetos, a opção institucional é a de neste momento priorizar a realização dos concursos de servidores, notadamente porque as condições para isso nunca foram tão favoráveis.

Por último, após ter sido questionada quanto à fixação de uma agenda para a realização desses concursos de servidores, a PGFN esclareceu que não seria possível estabelecê-la neste momento. É necessário aguardar as definições eleitorais” (2).

Em resumo, existiriam limitações orçamentárias inviabilizadoras da realização conjunta de concursos para Procuradores da Fazenda Nacional (PFNs) e para servidores.

A notícia em questão sugere uma “visita” ao orçamento da União para 2010, especialmente a parte relacionada com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A Lei n. 12.214, de 26 de janeiro de 2010, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010” prevê a arrecadação de R\$ 1.230.421.448,00 (um bilhão, duzentos e trinta milhões, quatrocentos e vinte e um mil e quatrocentos e quarenta e oito reais) de receitas de honorários advocatícios pela PGFN. Esse montante abrange o *encargo legal*, arrecadado juntamente com os débitos inscritos em dívida ativa, e a sucumbência nas ações judiciais de conhecimento.

As despesas previstas no orçamento de 2010, suportadas pela arrecadação referida, são as seguintes:

Pessoal e encargos sociais	R\$ 233.403.575,00
Outras despesas correntes	R\$ 186.808.909,00
Investimentos	R\$ 13.191.091,00
Reserva de contingência	R\$ 797.017.873,00

Segundo o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto de lei orçamentária anual conterá reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Em relação à PGFN, uma reserva de contingência na magnitude prevista na lei orçamentária somente teria sentido se o órgão já estivesse completamente aparelhado, não reclamando mais investimentos ou despesas correntes, inclusive com pessoal.

Não parecer ser o caso. Até porque seria justamente o caso de realizar, em conjunto, concursos para PFNs e para servidores. A falta de uma carreira de apoio devidamente estruturada é uma das deficiências estratégicas de funcionamento da instituição.

Diante do que foi demonstrado, as restrições orçamentárias, sob certo aspecto, não existem. Elas são artificiais e decorrentes de uma decisão política inicial voltada para subtrair da PGFN as condições adequadas de trabalho.

Perceba-se que no momento de encaminhar a proposta orçamentária para o Congresso Nacional, o Poder Executivo define a famigerada reserva de contingência em patamares altíssimos. O Poder Legislativo, por sua vez, “referenda” tal fixação. Na seqüência, o mesmo Poder Executivo ainda *contingencia* as dotações restantes (3), já limitadas pela reserva de contingência estratosférica. Assim, são criadas as condições para o

“curioso” discurso das “restrições orçamentárias”, somente existentes por conta uma série de decisões políticas nesse sentido.

Em suma, o que efetivamente existe, e de longa data (4), são seguidas e anuais decisões no sentido de não investir os recursos necessários para o correto funcionamento da PGFN (em afronta, inclusive, ao disposto no art. 37, inciso XXII, da Constituição) (5)(6). Essas decisões são políticas (e completamente conscientes). Também podem ser chamadas de restrições ou limitações orçamentárias. O nobre leitor decide ...

NOTAS:

(1) Drs. André Campello e James Siqueira.

(2) Obviamente, a fala da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional faz referência a restrições externas ao órgão.

(3) Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 8o Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”.

(4) “É fácil constatar que o principal mecanismo utilizado para estabelecer restrições orçamentárias e financeiras às atividades da PGFN consiste na definição de reservas de contingência significativas para os recursos oriundos do encargo legal (3).

Objetivando combater esta verdadeira anomalia orçamentária, o Senador Geraldo Mesquita Júnior, também Procurador da Fazenda Nacional, apresentou a seguinte emenda ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004:

‘§2o. A reserva de contingência para aplicação do produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1o. do Decreto-Lei n. 1.025, de 21 de outubro de 1969, na forma estabelecida pelo art. 3o. da Lei n. 7.711, de 22 de dezembro de 1988, não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) do valor da previsão de arrecadação do referido encargo.’

A proposição legislativa foi aprovada no âmbito do Congresso Nacional e, logo depois, vetada pelo Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva a partir das seguintes razões:

‘O dispositivo não se coaduna com o art. 6o. da Lei n. 7.711, de 1988, que dispõe que o Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do fundo de que trata o art. 3o. dessa mesma Lei.

Além disso, a questão da constituição de reserva à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deverá ser decidida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas indispensáveis ao alcance de seus objetivos.

Dessa forma, o estabelecimento a priori desse percentual contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao §2o. do art. 12 do projeto de lei.’

As Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por intermédio da Nota Técnica Conjunta n. 6, de 2003, fizeram as seguintes considerações sobre o veto ao dispositivo antes citado:

‘Discorda-se frontalmente das razões do veto alegadas pelo Executivo. Não há conflito entre o estabelecido no §2o. e a Lei n. 7.711/88. O texto do dispositivo vetado consubstancia a preocupação do Congresso Nacional no sentido de ter papel ativo na decisão a respeito de quais dotações serão "congeladas" como reserva de contingência (GND 9), com o objetivo de se obter o superávit primário previsto, sendo incontestável que a LDO é o instrumento legal adequado para essa finalidade.

O dispositivo não regulamenta o fundo, mas sim, a apropriação, no processo orçamentário, dos recursos a ele vinculados, atributo constitucional das LDO.

O texto vetado buscava assegurar à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) parte dos recursos a ela vinculados por lei, tão necessários à consecução de suas atividades de recuperação dos créditos dos devedores, promovendo justiça em relação aos contribuintes cumpridores de suas obrigações pecuniárias para com o Poder Público. Ao opor veto a esse dispositivo, o Poder Executivo retira do Congresso Nacional a prerrogativa de participar das decisões sobre a alocação dos recursos públicos e da definição de prioridades de gastos.’ (4)”.’

CASTRO, Aldemario Araujo. Os Orçamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/orcapgfn.htm>>. Acesso em: 24 out. 2010.

(5) “as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio” (Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

(6) Entre tantas outras, uma indagação em particular deve ser colocada: os recursos orçamentários e financeiros seriam “desbloqueados” (ou “descontingenciados”) para a implementação dos “novos” modelos de execução fiscal administrativa?