

A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil
Ciclo de Seminários - 1º semestre de 2014
Atividade Programada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

A Impositividade na Execução das Emendas Individuais

Helio Tollini

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

Slides do seminário apresentado em 23 de maio de 2014 na Universidade de São Paulo.



Ciclo de Seminários sobre “A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil” – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo

A Impositividade na Execução das Emendas Individuais

Helio Tollini

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

23 de maio de 2014

Antecedentes e Contexto

- **Caráter da LOA:** debate jurídico se autorizativa ou impositiva; presunção de verdade e imperatividade; discricionária para menos, não para mais; requisitos
- **Controle dos gastos:** a LRF determina que o projeto e a LOA contemplem meta de resultado fiscal; possível contingenciamento de despesas discricionárias
- **Questão federativa:** concentração de recursos no âmbito federal e ações descentralizadas em estados e municípios
- **Propostas anteriores:** novas “4.320” sempre barradas pelo Poder Executivo; Senado (PEC 22/00, ACM); Câmara (PEC 565/06, depois PEC 358/13); apensadas

Razões da Insatisfação Parlamentar

- **Tratamento desigual:** base x oposição; alto x baixo clero; regionalização nos ministérios
- **Exigências burocráticas:** todo conjunto de impedimentos, inclusive protelatórios; humilhação do parlamentar; anseio por “blindagem”
- **Barganha política:** repercussão negativa na sociedade da liberação de recursos para influenciar na tramitação de proposições no CN (vedada nas LDOs)
- **Não atendimento “das bases”:** autoridades locais frustradas cobram parlamentares ao perceberem que não chegarão os recursos prometidos para obras

Razões da Insatisfação Parlamentar

- **Invasão das “ações típicas de parlamentar”:**
entrega de equipamentos nas bases eleitorais, pelos ministérios (PAC), sem crédito a parlamentar
- **Baixa execução das emendas:**
 - pagamento de menos de 5% do valor aprovado no ano de apresentação da emenda
 - pagamento médio histórico de menos da metade do valor das emendas, equivalente a 0,4% da RCL
 - piora da situação com o atual governo, com acúmulo cada vez maior da execução no final do exercício

Histórico da Execução Financeira das Emendas Individuais “Exclusivas”

Ano	Autorizado	em 2008	em 2009	em 2010	em 2011	em 2012	em 2013	Total
2002/ 2007		1.098,2	375,5	175,8	67,4	46,1	15,8	1.778,8
2008	3.664,7	297,0	842,6	398,5	155,7	67,1	38,0	1.798,8
2009	5.453,3		180,2	724,8	740,7	501,3	157,2	2.304,2
2010	6.526,9			224,7	789,8	805,3	274,9	2.094,7
2011	6.397,2				71,7	816,9	672,2	1.560,7
2012	8.398,1					288,6	1.119,2	1.407,8
2013	8.455,4						139,6	139,6
Total		1.395,2	1.398,3	1.523,8	1.825,3	2.525,2	2.416,9	11.084,7

Empecilhos

- **Críticas:** papel das emendas individuais, que não se coadunam com as políticas públicas da União; dispersão de recursos; corrupção
- **Rigidez orçamentária:** impositividade contribuiria para a já elevada rigidez, tanto de receitas vinculadas quanto de gastos obrigatórios
- **Impedimentos:** subjetividade na identificação de problemas de ordem técnica ou legal que impedem a execução
- **Tradição:** ruptura com a longa tradição do direito financeiro, que implicaria em mudanças profundas nos processos e procedimentos da gestão das finanças públicas
- **Plurianualidade:** como apropriar a execução de obras cuja execução se dê em diversos exercícios? Quem seria responsável por eventual não execução?
- **Burocracia:** avaliação do mérito das solicitações de cancelamento ou postergação da execução de programações; trâmite legislativo

Proposta Inicial (na Câmara)

- **Dispêndio mínimo:** a obrigação seria o pagamento de um montante ao ano, e não a execução de cada programação em si; depois, execução orçamentária
- **Montante:** 1% da RCL (pleito histórico do Legislativo, desde 2000 nas LDOs)
- ~~**Prioridades:** compatibilidade com o estabelecido em anexo das LDOs (eliminado no Plenário)~~
- **Isonomia:** igualdade na execução financeira
- **Fidedignidade:** receitas e despesas realistas
- **Controle:** relatório de execução; manifestação específica do TCU; fiscalizada e avaliada quanto a seus resultados

Proposta Inicial (na Câmara)

- **Transferência:** considerada obrigatória, dispensadas as exigências da LRF (adimplência)
- **Rito:** facilidade de ajuste legislativo das emendas objeto de impedimento
- **RAP:** possibilidade de utilização do RAP “velho” apenas nos dois primeiros exercícios e sem limite quanto ao RAP “novo” (ADCT)
- **Saúde:** emendas não computadas no montante que a União deve aplicar (ADCT)
- **Contingenciamento:** redução em até a mesma proporção da limitação das despesas discricionárias

Versão Senado (e Executivo...)

- **Montante:** 1,2% da RCL, sendo metade para o setor de saúde
- **Programação obrigatória:** menciona a obrigação de se executar programações
- **Indicação Legislativa:** cria procedimento para manifestação do parlamentar sobre impedimento, com prazo de 30 dias
- **RAP:** utilização de até 0,6% da RCL a cada ano
- **Saúde:** estabelece mínimo constitucional com base na RCL, sendo as emendas computadas nesse montante
- **Fidedignidade:** eliminado
- **Controle:** eliminado

Impacto em 2014...

- **LDO reproduz parcialmente a PEC aprovada pelo Senado:**
 - *controle*: reestabelecido nos termos da PEC aprovada pela Câmara
 - *certidão do Cadastro Único de Convênio (CAUC)*: prazo de 120 dias e exclusão dos municípios do Território da Cidadania (Lei nº 12.249): facilita transferência voluntária /convênios
 - *transferência obrigatória*: não pôde ser reproduzida, pois trata-se de matéria de lei complementar; LRF já dispensa áreas de educação, saúde e assistência social

Impacto em 2014...

- **Regulamentação do Poder Executivo (Portarias nº 39 e 40/14):**
 - prazos peremptórios para o parlamentar e para os entes federados
 - bloqueio das programações das emendas, inclusive as sem impedimento até 20/05 (liberação SRI) e as com impedimento até 20 de novembro
 - restrição à execução e aos critérios de corte pelos órgãos setoriais; centralização excessiva na SRI
- **Barreiras do CAUC/LRF: +/- 80% dos municípios com interstícios temporais de inadimplência**

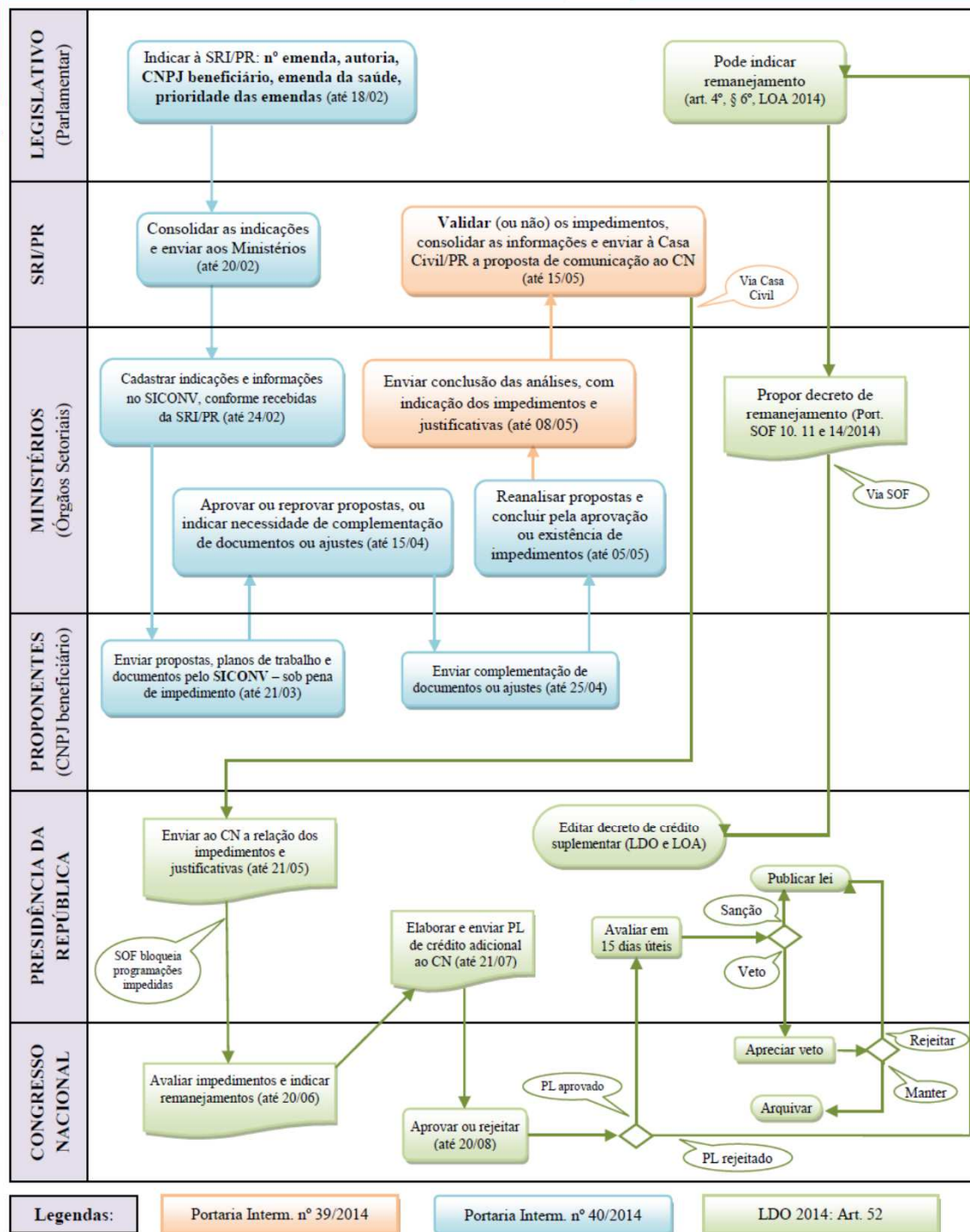
Impacto em 2014...

- **Valorização das emendas individuais:** corrida dos entes federados e das entidades para formalização dos convênios
- **Antecipação da análise das propostas :** até maio de 2014, grande esforço dos ministérios
- **Transparência dos impedimentos:** em até 120 após a sanção da LOA, necessidade de informar motivação ao parlamento
- **Contingenciamento total das emendas coletivas**

Impacto em 2014...

- **No PLO:** 1,2% da RCL estimada para de 2014
 - montante = R\$ 8,7 bilhões
 - cota parlamentar = R\$ 14,7 milhões
- **Na execução:** 1,2% da RCL realizada em 2013
 - montante = R\$ 7,8 bilhões (-10,1%)
 - cota parlamentar = R\$ 13,3 milhões
- **Contingenciamento de 20/2/14:**
 - montante = R\$ 6,5 bilhões (-25,1%)
 - cota parlamentar = R\$ 10,9 milhões

LDO/2014 e Portarias 39 e 40



Consequências na Federação

- **Proliferação nos Estados de PECs com teor similar:**
 - o orçamento impositivo federal desencadeou uma avalanche de projetos semelhantes nas assembleias legislativas: São Paulo, Goiás, Tocantins, Pará, Rondônia, Amazonas, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Bahia e Pernambuco
 - LOA 2014: Pará e do Rio Grande do Norte

Consequências na Federação

- **Oposição no Executivo:**

- “Acho impróprio um orçamento impositivo apenas para as emendas parlamentares. A minha opinião muito firme é que todo o orçamento deveria ser impositivo.” *Secretário de Fazenda de São Paulo, Andrea Calabi*

- **Oposição no Legislativo:**

- “É quase uma campanha paga com dinheiro público. Acaba gerando dificuldades para a renovação da Câmara, pois os deputados terão recursos à disposição para fazer amarrações políticas, e isso tem sinônimo de voto. É quase uma antirreforma política. [...] Além disso, sempre que tem corrupção é em cima de emenda individual. Agora será oficializado.” *Deputado Marcelo Almeida (PMDB)*

Futuro da Impositividade

- **Todo orçamento impositivo?**
- **Maior cobrança da sociedade e dos entes federados?**
- **Direcionamento das emendas?**
- **Banco de projetos?**
- **Critérios e fórmulas?**

Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Henrique Alves...

- *“Essa proposta diz respeito à altivez do Legislativo, sua independência em relação aos governos de ontem e aos governos de hoje. [...] Diz respeito à nossa dignidade, nossa história, ao parlamento brasileiro.”*

06/maio/2014