

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

**Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988:
experiências e tendências**

Ricardo Alberto Volpe
Diretor da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira
Câmara dos Deputados

Slides do seminário apresentado em 16 de maio de 2014 na
Universidade de São Paulo.



 Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais-USP
Ciclo de Seminários:
A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil

Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988: Experiências e Tendências

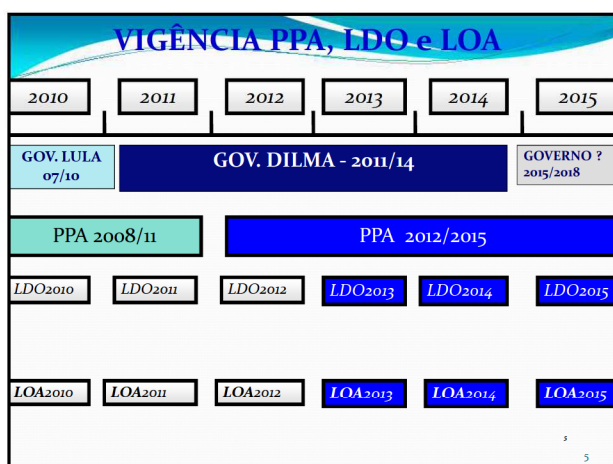
Ricardo Volpe
Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
16 de maio de 2014

Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988: Experiências e Tendências

PARTE I: MODELO ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL

CONSTITUIÇÃO DE 1988

- Estabelece 3 “leis orçamentárias” – PPA, LDO e LOA (ciclo orçamentário ampliado)
- Reestabelece prerrogativas legislativas orçamentárias do CN e regras de apresentação de emendas
- estabelece um rito especial de apreciação das matérias orçamentárias por uma comissão mista (deputados e senadores) – CMO
- trata de princípios orçamentários (totalidade, universalidade, exclusividade e anualidade) e de vedações (legalidade, regra de ouro e não vinculação)



CICLO ORÇAMENTÁRIO AMPLIADO

- Estabelece 8 fases:
 - 1ª) formulação do PPA, Executivo
 - 2ª) apreciação e adequação do Plano, Legislativo
 - 3ª) proposição de diretrizes da alocação, metas e prioridades da administração, Executivo
 - 4ª) apreciação e adequação da LDO, Legislativo
 - 5ª) elaboração da proposta orçamentária, Executivo
 - 6ª) apreciação, adequação e autorização, Legislativo
 - 7ª) execução dos orçamentos aprovados, Poderes
 - 8ª) controle e avaliação da execução e julgamento das Contas pelo Legislativo/TCU

CONTEÚDO PLANO PLURIANUAL - PPA

- **Diretrizes:** norteadoras e conotação política
- **Objetivos:** resolver problemas e aproveitar oportunidades, expressar resultados esperados
- **metas:** globais (indicadores) e física (investimentos)
- **Despesas de capital** (investimentos plurianuais e inversões financ.) e **outras delas decorrentes** (da ampliação da oferta de bens e serviços)
- **Programas de duração continuada:** atividades e manutenção dos bens e serviços públicos
- **Regionalizadas**

7

CONTEÚDO DAS DIRETRIZES – LDO (CF)

- **Orientação à elaboração do orçamento**
- **Delinear o montante das despesas** que cabe a cada um dos demais Poderes
- **Política de aplicação das agências oficiais de fomento**
- **Metas e Prioridades**
- **Alteração na legislação tributária**
- **Pessoal:** autorização p/ concessão ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, a admissão ou contratação de pessoal

8

CONTEÚDO DAS DIRETRIZES–LDO (LRF)

- **Metas Fiscais:** resultado primário c/ força legal
- **Riscos Fiscais:** contingentes - afetar a meta
- **exigências** para a realização de **transferência voluntária**
- **critérios para contingenciamento** (limitação e empenho)
- **controle de custos e à avaliação** dos resultados dos programas
- **Margem de expansão da despesa obrigatória**

9

CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA–LOA

Orçamento da Seguridade Social - Saúde, Previdência e Assistência Social

Entidades e órgãos ele vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público

Orçamento Fiscal

Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público

Orçamento de Investimento

Empresas que, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto

10

CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA–LOA

- **Exclusividade:** não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto:
 - autorização para abertura de créditos suplementares
 - contratação de operações de crédito
- **Compatibilidade:** com PPA e LDO

11

Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988: Experiências e Tendências

PARTE II: PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO NO CN

PRAZOS E VIGÊNCIA		
	Envio ao CN pelo Presidente	Devolução para Sanção
PPA	31 de agosto	até o final da sessão legislativa: 22 de dezembro
LDO	15 de abril	até o final do primeiro período da sessão legislativa: 17 julho
LOA	31 de agosto	até o final da sessão legislativa

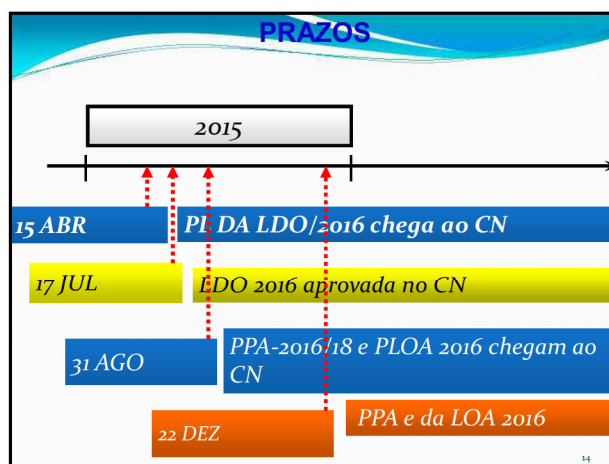
- só haverá interrupção da sessão legislativa depois de aprovada a LDO

Vigência do PPA: 4 anos até o primeiro exercício financeiro do mandato do próximo presidente.

Vigência da LDO: ~ 18 meses, elaboração e execução da LOA

Vigência da LOA: anual, salvo créditos extraordinários e especiais reabertos

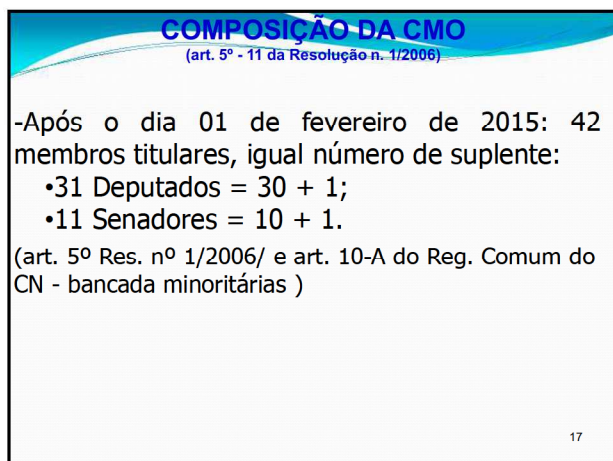
13



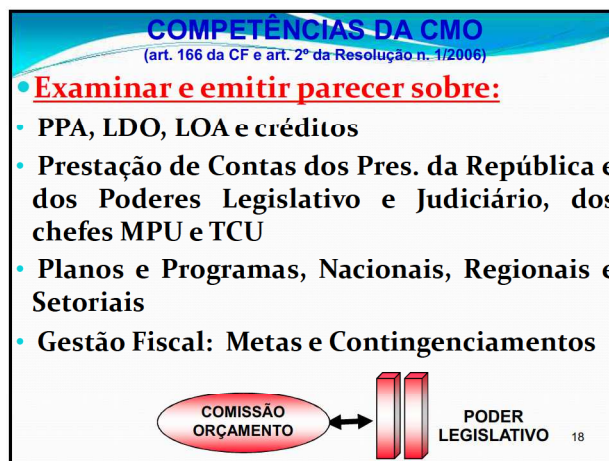
14



15



17



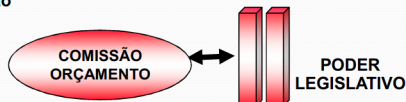
18

COMPETÊNCIAS DA CMO

(art. 72 da CF)

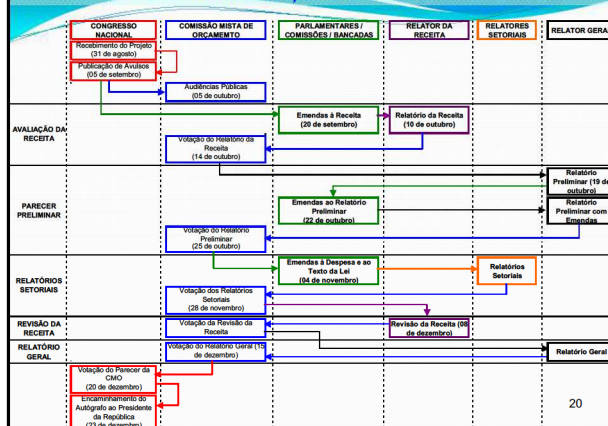
• **Fiscalizar:**

- **Execução orçamentária**
- **indícios de despesas não autorizadas:**
 - solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de 5 dias, preste os esclarecimentos;
 - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, solicitará ao TCU pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de 30 dias;
 - irregular a despesa, a CMO, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao CN sua sustação



19

TRAMITAÇÃO DO PLOA



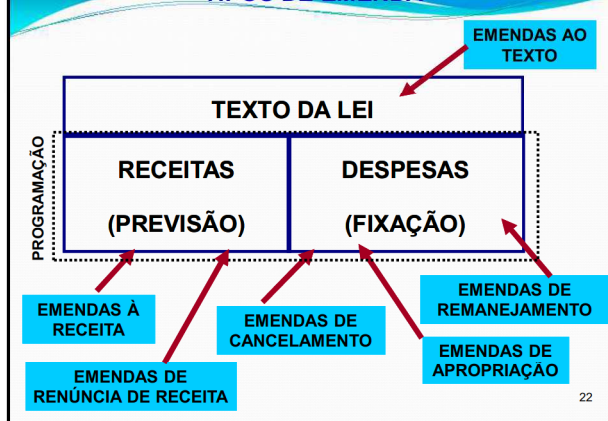
20

EMENDAS AO PLOA

- ser compatíveis com PPA e LDO
- indicar recursos necessários, oriundos do cancelamento de outra despesa, exceto:
 - pessoal e encargos
 - serviço da dívida
 - transferências tributárias constitucionais
- destinarem-se à correção de erros ou omissões
- relacionadas com os dispositivos do texto

21

TIPOS DE EMENDA



22

EMENDAS À RECEITA

- **Erro ou omissão na estimativa do Executivo**
 - alteram a estimativa da receita positiva ou negativamente
- **Renúncia de receita de projetos em tramitação**

23

EMENDAS À DESPESA

Classificação:

- Remanejamento
- Apropriação
- Cancelamento.

24

EMENDAS À DESPESA

Remanejamento:

- propõe acréscimo ou inclusão de dotações
- fonte exclusiva de recursos:
- dotações constantes do projeto, exceto:
 - da Reserva de Contingência
 - que sejam vedadas o cancelamento
- só pode ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda.
- deve haver compatibilidade de fontes.
- Será inadmitida que não atenda tais disposições e os arts. 47 e 48 (emendas de bancada e comissão)

25

EMENDAS À DESPESA

Apropriação:

- propõe acréscimo ou inclusão de dotações
- fonte de recursos (anulação):
 - recursos integrantes da Reserva de Recursos;
 - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar (cortes)

Cancelamento:

- propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

26

PARECER PRELIMINAR – Distribuição de Recursos

FONTES	USOS
Reserva de Contingência (PL) Reestimativa de Receitas (Relatório de Receita) Cancelamentos definidos do Parecer Preliminar	Emendas individuais
	Despesas obrigatórias
	Despesas estruturais (Parecer Preliminar)
	25% Emendas de Bancada Estadual (50% FPE – 40% média – 10% população)
	55% Relatorias Setoriais
	20% Relatoria Geral

27

EMENDAS À DESPESA

INVESTIMENTOS (EMENDAS X PROPOSTA EXECUTIVO)

INDIVIDUAL



OBRAS COM ABRANGÊNCIA LOCAL/MUNICIPAL

BANCADA



OBRAS COM ABRANGÊNCIA ESTADUAL

PL e
COMISSÕES

OBRAS COM ABRANGÊNCIA NACIONAL



LÓGICA DA MAXIMIZAÇÃO DO RETORNO ELEITORAL

28

EMENDAS À DESPESA – BANCADA ESTADUAL

AC 15/3	MA 16/3	RJ 18/3
AL 15/3	MG 19/3	RN 15/3
AM 15/3	MS 15/3	RO 15/3
AP 15/3	MT 15/3	RR 15/3
BA 18/3	PA 15/3	RS 17/3
CE 16/3	PB 15/3	SC 15/3
DF 15/3	PE 16/3	SE 15/3
ES 15/3	PI 15/3	SP 20/3
GO 15/3	PR 17/3	TO 15/3

29

EMENDAS À DESPESA

AUTORIA	Nº / AUTOR	TIPO	CONDIÇÕES
SENADOR DEPUTADO	⇒ 25	⇒ DE APROPRIAÇÃO	LIMITE GLOBAL EM R\$ FIXADO NO PARECER PRELIMINAR
BANCADA ESTADUAL	⇒ 15/20 ⇒ 3	⇒ DE APROPRIAÇÃO ⇒ DE REMANEJAMENTO	CARÁTER ESTADUAL- ATA DA REUNIÃO (APROVAÇÃO 3/4 DEPUTADOS E 2/3 DOS SENADORES)
COMISSÃO	⇒ 2/4 ⇒ 2/4	⇒ DE APROPRIAÇÃO ⇒ DE REMANEJAMENTO	CARATER INSTITUCIONAL, APROVADAS NA COMISSÃO
RELATOR SETORIAL	⇒ -	⇒	ERROS E OMISSÕES ORDEM TÉCNICA E LEGAL, OUTROS (PARECER PRELIMINAR)
RELATOR GERAL	⇒ -	⇒	

RELATORIAS DA LOA

- 01 (um) Relator da Receita:

- análise da estimativa da Receita e das respectivas emendas

- 10 (dez) Relatores Setoriais:

- análise da despesa das respectivas subáreas temáticas e das respectivas emendas.

- 01 (um) Relator Geral

- apresentar o parecer preliminar
- apreciar Res. Contingência (metas fiscais e aumento Pessoal) e texto da lei;
- revisão da análise (despesa e emendas)

-01 (um) Relator das Obras e Serviços Irregul.

-03 (três) Comitês

31

ÁREAS TEMÁTICAS E RELATORIAS

I – Infra-Estrutura

II – Saúde

III – Integração Nacional e Meio Ambiente

IV – Educação, Cultura, C & T e Esporte

V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano

VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo

VII – Justiça e Defesa

VIII – Poderes de Estado e Representação

IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário

X – Trabalho, Previdência e Assistência Social

32

Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988: Experiências e Tendências

PARTE III:

EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS

“Após 26 anos da Constituição, mesmo considerando os avanços técnicos e tecnológicos no processo de planejamento e orçamento brasileiro, persistem insuficiências e espaços para modernização e aprimoramento”

Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988: Experiências e Tendências

PARTE III:

EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS

MODELO CONSTITUCIONAL

EXPERIÊNCIAS E EXPECTATIVAS

Não obstante a boa concepção sistêmica e técnica relacionada ao Orçamento-Programa:

- integração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) não conquistada após 26 anos
- dificuldade de implementação
- muitos pontos de ruptura
- baixo desempenho global
- desgastes e distorções dos instrumentos
- sem a valorização e a definição do papel, tende a extinguir a obrigatoriedade da legal do plano e das diretrizes (só a LOA)

35

MODELO ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL

- PPA não exerce seu papel superordenador (plano nacional e regional), diminuto caráter estratégico, tanto em nível técnico como político
- LDO não estabelece efetivamente as prioridades e metas, alterações na legislação tributária, política alteração despesa com pessoal (cargos, carreiras e nomeações) e parâmetros para a alocação eficiente dos recursos orçamentários
- LOA (instrumento de execução das políticas governamentais), carece de deficiências na programação, seja por razões técnicas ou políticas; as alocações por vezes se distanciam das reais demandas sociais.

36

MODELO ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL

- Sem perspectivas para Nova Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no art. 165, § 9º, da CF, em substituição à Lei nº 4.320/1964
- Indefinição no papel, conteúdo, estrutura e abrangência dos instrumentos de planejamento
- LDOs vão suplantar a falta da Lei Complementar e continuaremos com experimentalismos
- PPAs, LDOs e LOAs têm-se revelados inadequados e pouco satisfatórios no que se refere à alocação eficiente e à resultados mensuráveis

37

PPA – EXPERIÊNCIA

- **I Plano Plurianual (1990/1995):** formal, alterado
- **II Plano Plurianual (1996/1999):** diretrizes, objetivos e metas genéricas e abrangentes
- **III Plano Plurianual (2000/2003):** Reforma Orçamentária 2000 (boa concepção técnica):
 - **Programas** estruturados a partir de problemas e oportunidades, com indicadores e metas de resultado, elo entre Plano e o Orçamento
 - **“Orçamentação”** (desacertada): confundiu-se c/ a LOA. Milhares de Ações detalhadas, valores anuais, sem definir as estratégias.

38

PPA – EXPERIÊNCIA

- **IV Plano Plurianual (2004/2007):** manteve a estrutura do PPA 2000/2003.
 - **“Orçamentão”:** milhares de Ações, valores agregados do período, obras pequenas (guarita)
 - **Projetos:** informações qualitativas: custo, data início e previsão término, valor físico e financeiro realizado acumulado e previsto.
 - **Cria Projeto de Grande Vulto** e suas metas físicas limitam a execução do orçamento.
 - **Necessidade de alterar o PPA** (crédito especial): prévia inclusão das ações no PPA para o orçamento poder executar

39

PPA – EXPERIÊNCIA

- **V Plano Plurianual (2008/2011):** Manteve-se a estrutura em programas (finalísticos) e ações orçamentárias, data de início e término, custo total estimado dos projetos
 - Eleva o limite para projetos de grande vulto.
 - metas físicas dos projetos deixaram de ser um limitador
 - flexibiliza para a LOA incluir ações no Plano, anexo com mesmo detalhe do PPA.

40

PPA – EXPERIÊNCIA

- **VI Plano Plurianual (2012/2014):** descolou o Plano do Orçamento e da Reforma de 2000
 - **Programas Temáticos:** similar função, objetivos e metas genéricas, com indicadores sem metas de resultado, sem ações
 - **Iniciativas** (empreendimento): agregação de ações, valor de referência por programa
 - **“guarda-chuvas de opções”:** iniciativas genéricas e poucos obras/empreendimentos explicitados - tudo por ser compatibilizado
 - Não representa escolhas criteriosas e estratégicas

41

LDO – EXPERIÊNCIA**Baixo Desempenho**

- prioridades genéricas (PAC e PBSM), sem metas e prioridades explícitas. Vetos ao Anexo de Prioridades e Metas incluído pelo CN
- não trata de alterações na legislação tributária (projetos de lei e medidas provisórias)
- não trata de alterações de cargos, carreiras e nomeações – remete ao Anexo de Pessoal da LOA
- política de aplicação das agências oficiais de fomento (BNDES, CEF, BB, etc.) superficiais
- critérios e fórmulas alocação eficiente e custos
- critérios para Contingenciamento

42

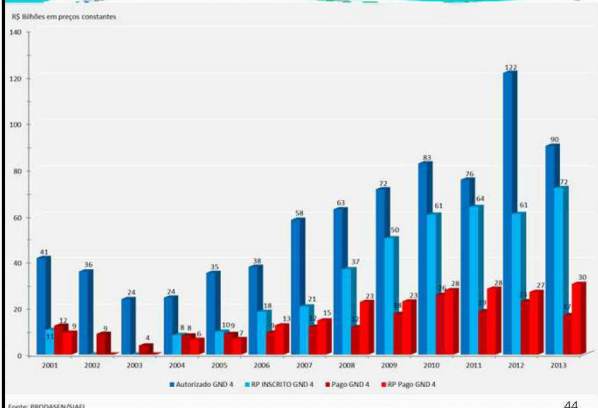
LDO – EXPERIÊNCIA

Desempenho

- delineamento prévio do montante das despesas que cabe a cada um dos demais Poderes
- Orientação na elaboração do orçamento (classificação e normas por falta da L. Complementar)
- Metas de Resultados Fiscais (superávit primário)
- Exigências para transferências voluntárias
- Experimentalismos e disposições que deveriam constar de normas permanentes

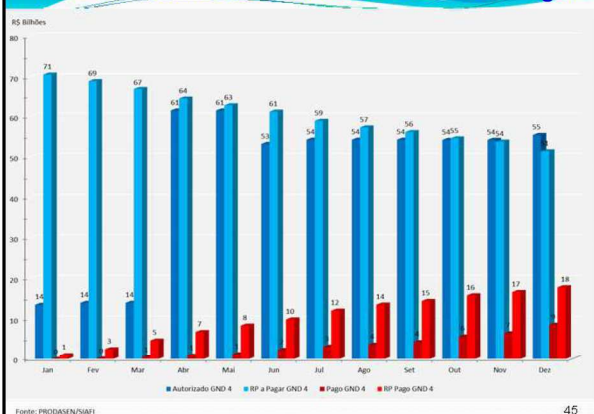
43

Investimentos Autorizado X Executado X Restos a Pagar



44

Inv. PAC Autorizado X Executado X Restos a Pagar



45

Processo Orçamentário Federal pós Constituição de 1988: Experiências e Tendências

PARTE III: EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS

PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

PROCESSO LEG. ORÇAM. NA CMO

- Processo Legislativo Orçamentário complexo, com vários relatores, etapas, extremamente amarrado e concentrado em dezembro
- reestimativas “acertadas” nos momentos crescimento econômico “viciaram” os parlamentares no montante reestimado (crise)
- Excessos de emendas parlamentares
- Excesso de recursos com Relator-Geral, por meio de autorizações de emendas à despesa (Parpre). Exceção virou regra

47

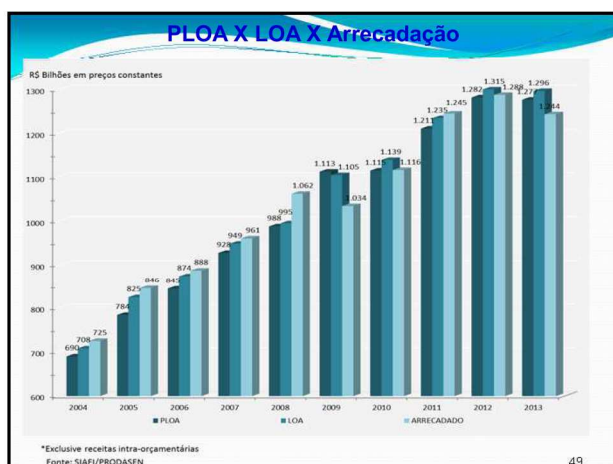
EMENDAS APROVADAS

Emendas Apresentadas e Valor Aprovado, por autor
(PLOA 2007 a PLOA 2014)

Ano	Individuais		Bancada Estadual		Comissão Permanente		TOTAL	
	quant.	R\$ milhões	quant.	R\$ milhões	quant.	R\$ milhões	quant.	R\$ milhões
2006 (PLOA 2007)	8.140	3.533,4	507	8.634,6	150	2.826,6	8.797	14.995
2007 (PLOA 2008)	8.958	4.742,4	481	8.755,5	132	2.688,7	9.571	16.187
2008 (PLOA 2009)	7.713	5.927,9	475	9.406,8	136	4.126,1	8.324	19.461
2009 (PLOA 2010)	9.365	7.411,9	474	11.770,0	143	3.337,4	9.982	22.519
2010 (PLOA 2011)	9.148	7.706,8	474	10.023,0	126	3.382,5	9.748	21.112
2011 (PLOA 2012)	8.670	8.892,5	470	11.543,4	126	3.393,7	9.266	23.830
2012 (PLOA 2013)	7.674	8.878,5	468	11.939,5	122	3.668,1	8.264	24.486
2013 (PLOA 2014)	7.764	8.708,6	466	9.865,6	129	3.284,6	8.359	21.859

Fonte: Conof/CD e Selor/Prodasen/SF

48

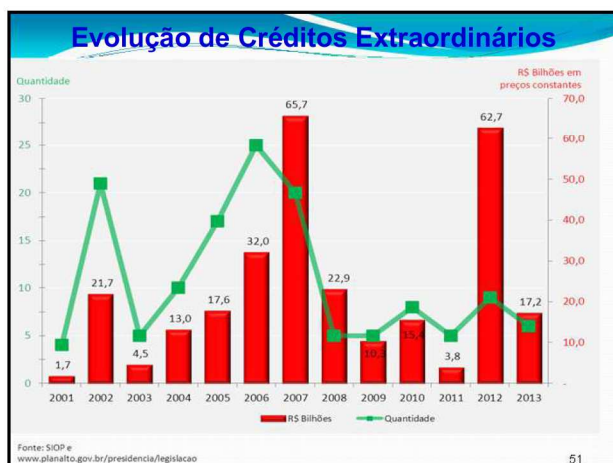


49

PROCESSO LEG. ORÇAM. NA CMO

- não funcionamento dos Comitês e de etapas estabelecidas
- redução do debate e do especialista na CMO (obrigatoriedade da troca anual dos membros)
- aprovação legislativa do PPA com baixa participação e importância (formal)
- redução drástica dos créditos adicionais deliberados pelo CN, muitos que chegam à CMO “abre” mão de sua prerrogativa
- Créditos extraordinários (MP) sem requisitos constitucionais (imprevisibilidade e urgência)

50



51

EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS DO CN

- tendência do Legislativo tratar apenas das emendas, especialmente as de caráter individual (PEC do Impositivo e at. 52 da LDO2014)
- segundo plano a definição das políticas estruturantes e dos critérios alocativos
- apropriação quase individual de cota do orçamento público federal, distorce os preceitos constitucionais (impessoalidade e igualdade eleitoral)
- incompatibilidade com a função legislativa de avaliação e controle

52



53

Polêmica Emendas Individuais - PEC

• Oposição do 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.”

Deputados, Marcelo Almeida (PMDB)

EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS DO CN

- vulnerabilidade do Legislativo a escândalos envolvendo parlamentares na sua execução dos recursos federais por meio de transferências a entes federados e entidades privadas;
- potencializa o controle de votações por meio da liberação de recursos decorrentes de emendas

55



Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais-USP
Ciclo de Seminários:

A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil

Obrigado !

Ricardo Volpe

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

ricardo.volpe@camara.leg.br

16 de maio de 2014