



| | | | | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | SENADO FEDERAL | CÂMARA DOS DEPUTADOS | CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO | SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|

Lyel Campanatti

EXECUÇÃO DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO

Brasília
2012

Lyel Campanatti

EXECUÇÃO DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO

Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Fernando Moutinho R. Bittencourt

Brasília
2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Campanatti, Lyel

Execução das Emendas ao Orçamento / Lyel Campanatti – 2012.
52 fls.

Orientador: Fernando Moutinho R. Bittencourt

Impresso por computador

TCC (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, do
Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados,
Secretaria de Orçamento Federal, Controladoria Geral da União, Curso
de Especialização em Orçamento Público, 4ª. Edição, OP- 4, 2012.

1. Orçamento Público, Brasil. 2. Execução das Emendas ao
Orçamento, Brasil.

COD 328.81 U58 2012

EXECUÇÃO DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Lyel Campanatti

Banca Examinadora:

Fernando Moutinho R. Bittencourt - Orientador

Marco Aurélio Marrafon - Examinador

Brasília, 12 de novembro de 2012

Dedico este trabalho ao Secretário de Planos e Orçamento do Ministério Público da União, Paulo Brayer, pelos inúmeros ensinamentos no meu primeiro contato prático com uma verdadeira ciência chamada Orçamento Público, carreira que passei a percorrer com extremo gosto.

Também dedico este trabalho ao Senador Pedro Taques por me proporcionar esta oportunidade de aprofundar meus conhecimentos em Orçamento Público, já resultando em benefícios para a sociedade na forma da elaboração conjunta do Plano Taques, sistema de orçamento participativo na alocação de suas emendas individuais.

Agradecimentos

Agradeço meu orientador, Consultor de Orçamento do Senado Federal, Fernando Moutinho por me ajudar a pensar as soluções para o desenvolvimento desta pesquisa.

*Quem domina a ciência do orçamento público
diz sim ou não, apenas com números.*

Lyel Campanatti

Resumo

Este trabalho visa analisar a execução das emendas ao orçamento da União diante de um cenário de inúmeras manifestações criticando a baixa liberação das dotações por parte do Poder Executivo. No processo legislativo orçamentário brasileiro, o Poder Executivo tem prerrogativa constitucional de iniciativa sobre o orçamento da União por ser o detentor das informações da máquina pública capaz de traduzir em números a manutenção e os investimentos necessários ao desenvolvimento do país. Quando a proposta orçamentária chega no Congresso Nacional, os parlamentares deliberaram sobre os estudos encaminhados pelo Executivo e propõem alterações na forma de emendas que após a sansão, viram dotações na Lei Orçamentária. As emendas são formas de transferência de recursos federais para municípios escolhidos pelos parlamentares para realização de investimentos em obras e benefícios para a sociedade. O mecanismo é uma forma de prestigiar o conhecimento do parlamentar por estar mais próximo do local carente de recursos públicos capazes de promoverem mais qualidade de vida e desenvolvimento para a população. No decorrer da execução orçamentária, diversas são as críticas dos parlamentares pressionando pela liberação de suas emendas que são contingenciadas pelo Governo no contexto de monitoramento do resultado primário. O objetivo do trabalho é estudar formas de mensurar se há fundamento em tais manifestações ou se não passam de notícias de canais de comunicação sem respaldo com os fatos. A metodologia utilizada será baseada em consultas do sistema Siga-Brasil, do Senado Federal, que acessa informações da execução orçamentária do Siafi. O principal resultado esperado é poder contextualizar o assunto nos universos legal e orçamentário e criar mecanismos de mensurar se a execução das emendas ocorre na mesma proporção que outras despesas de mesmo peso no resultado primário ou não.

Palavras Chave: Execução de Emendas. Manifestações de Parlamentares por Liberação de emendas.

LISTA DE TABELAS

| Tabela | Descrição | Página |
|-----------|--|--------|
| Tabela 1 | Limites para Proposição de Emendas | 18 |
| Tabela 2 | Valor Total de Emendas Aprovadas | 19 |
| Tabela 3 | Execução por Identificador de Resultado Primário | 28 |
| Tabela 4 | Execução das Despesas Discricionárias - Consolidação 2004-2011 | 29 |
| Tabela 5 | Execução das Despesas Discricionárias - Por exercício fiscal | 30 |
| Tabela 6 | Execução das Despesas Discricionárias - Por Ministério | 31 |
| Tabela 7 | Execução das Emendas ao Orçamento - Por exercício fiscal | 35 |
| Tabela 8 | Execução das Emendas ao Orçamento - Por Ministério | 36 |
| Tabela 9 | Quantidade de Ocorrências x Percentual de Execução | 38 |
| Tabela 10 | Execução de Emendas x Demais Discricionárias - Por Ministério | 41 |
| Tabela 11 | Execução de Emendas x Demais Discricionárias - Consolidação | 43 |
| Tabela 12 | Execução de Emendas x Total de Despesas do Governo | 44 |
| Tabela 13 | Análise das Emendas versus Contingenciamento | 45 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 11 |
| 1.1 Tema do projeto..... | 11 |
| 1.2 Problema a ser abordado..... | 11 |
| 1.3 Pergunta problema..... | 12 |
| 1.4 Objetivo geral | 12 |
| 1.5 Objetivos específicos | 12 |
| 1.5.1 Contextualizar o assunto sob os aspectos legal e orçamentário..... | 12 |
| 1.5.2 Verificar as manifestações sobre baixa liberação de emendas | 13 |
| 1.5.3 Consultar dados da execução do orçamento | 14 |
| 1.6 Justificativas | 14 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO | 16 |
| 2.1 Processo legislativo orçamentário | 16 |
| 2.2 Execução Orçamentária..... | 20 |
| 2.3 Manifestações criticando as baixas execuções das emendas..... | 23 |
| 3. ANÁLISE DOS DADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 26 |
| 3.1 Metodologia..... | 26 |
| 3.2 Somatório das Despesas Obrigatórias e Discricionárias | 28 |
| 3.3 Somatório das Despesas Discricionárias | 30 |
| 3.4 Execução das Emendas..... | 34 |
| 3.5 Execução das Emendas X Demais Discricionárias | 41 |
| 3.6 Contingenciamento | 44 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 47 |
| 4.1 Pergunta problema: há fundamento para percepção de baixa execução das emendas? | 48 |
| 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 50 |

1. INTRODUÇÃO

1.1 Tema do projeto

O tema da pesquisa envolve a execução das emendas ao orçamento da União. O orçamento público é um instrumento que financia o custeio e o investimento das administrações direta e indireta responsáveis pela operação da máquina pública. Jund (2001) define que o orçamento é um instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando ao Poder Executivo realizá-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas. O ato formal que valida anualmente este conjunto de processos é a Lei Orçamentária Anual - LOA. O processo de votação de uma lei orçamentária anual envolve o encaminhamento de um projeto de lei por parte do Poder Executivo ao Congresso Nacional e a consequente análise, emendamento e aprovação pelo Poder Legislativo. No momento seguinte, o orçamento é executado conforme a arrecadação de tributos e contribuições elencados naquele documento. É neste momento do ciclo orçamentário que este trabalho está focado, diante das inúmeras manifestações por parte de Congressistas relacionadas à baixa priorização dada pelo Governo para a execução das emendas promovidas no âmbito do Poder Legislativo.

1.2 Problema a ser abordado

Na fase em que o orçamento é efetivamente executado, ou seja, passa pelos três estágios da despesa pública: empenho¹, liquidação² e pagamento³; surgem as reclamações por parte dos parlamentares que suas emendas são deixadas de fora das prioridades do Governo e acabam tendo baixas execuções.

¹ Lei 4.320/1964, Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente “ou não” de implemento de condição.

² Lei 4.320/1964, Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

³ Lei 4.320/1964, Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Parágrafo único. “A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade”

O problema a ser abordado neste trabalho é analisar o grau de realismo da percepção, por parte dos congressistas, da baixa execução de suas emendas ao longo do ano.

1.3 Pergunta problema

Para dar um norte à pesquisa, foi formulada a seguinte pergunta problema:

Existe fundamento nas manifestações parlamentares de baixa execução de suas emendas?

1.4 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é formular mecanismos para analisar se de fato as emendas ao orçamento são executadas de acordo com a percepção expressa pelos parlamentares de baixos valores efetivamente pagos.

1.5 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral, foi elaborado um roteiro de objetivos específicos para a concretização desta pesquisa:

1.5.1 Contextualizar o assunto sob os aspectos legal e orçamentário

Como o assunto está inserido num contexto extremamente recheado de dispositivos legais e de classificações e termos orçamentários, entendemos interessante iniciar contextualizando o leitor em dois grandes universos: o legal e orçamentário.

O orçamento na forma atual concebida está regrado em diversos diplomas legais. Além de dispositivos que ainda vigem por força da Lei 4.320/1964⁴; há uma Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ com poderes e exigências cujo atendimento se fazem presentes de forma perene. A cada quatro anos, é publicada uma lei com planejamento de médio prazo – quatro anos – chamada Lei

⁴ Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁵ LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

de Planos Plurianuais⁶. Anualmente duas leis são votadas dispendo sobre o orçamento da União: a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁷ e a Lei Orçamentária Anual⁸. Além disso, uma série de Resoluções, Decretos e Portarias do Poder Executivo dispuseram, ao longo do tempo, de diversas classificações orçamentárias. Por fim, uma resolução do Congresso Nacional⁹ é onde encontramos os termos e trâmites mais detalhados de como acontece o processo de alteração da proposta orçamentária da União no Congresso Nacional.

Esta pesquisa seguirá roteiro em busca de aferição da execução das emendas ao orçamento e de forma complementar para propiciar melhor entendimento ao leitor, referenciar constantemente dispositivos legais e explicar termos próprios do linguajar orçamentário.

1.5.2 Verificar as manifestações sobre baixa liberação de emendas

O tema da pesquisa é voltado à baixa execução de emendas promovidas pelos parlamentares. Na verdade, o tema nasce nas inúmeras manifestações que ocupam espaço de jornais, revistas e outras mídias com críticas à baixa priorização das emendas por parte do Governo.

Em uma visão bastante realista sistematizando a literatura atual, Bittencourt (2012) suscita a questão pelo lado da necessária cooperação do Legislativo para a implementação de políticas públicas desejadas pelo Executivo. Em sua forma de pensar, um complexo jogo de transações são estabelecidas trocando apoio parlamentar por uma série de concessões extremamente importantes para cada legislador.

Uma das preocupações do parlamentar é conseguir viabilizar sua emenda de recursos federais para realizar investimentos na forma de obra¹⁰ ou benefícios à sociedade que marque seu

⁶ A lei do PPA vigente é a Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012; que “Institui o PPA da União para 2012 a 2015”.

⁷ A LDO para a LOA 2012 foi a Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012; que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências”.

⁸ A LOA vigente é a Lei 12.595, de 19 de janeiro de 2012; que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2012”.

⁹ Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

¹⁰ Nesse sentido, Bittencourt (2012, p. 17): “O parlamentar descreve a si próprio como “obrigado pelas expectativas do eleitor a dedicar-se mais à “defesa” da região do que a fins supostamente mais “nobres” ou voltados à função legislativa por excelência... O interesse do parlamentar em reeleger-se (ou eleger-se a outro cargo de seu interesse, para o que depende do mesmo eleitorado) faz com que calcule suas ações presentes em termos das repercussões que teriam na decisão de voto de seus eleitores nas próximas eleições, e a sua percepção disseminada é a de que essa repercussão será função do volume de benefícios de caráter particularístico que consegue captar de maneira perceptível ao eleitor, sendo de pouca valia a atuação parlamentar tradicional elaborando projetos de lei, discutindo no plenário e em comissões.

nome para colher frutos em votações que ajudem na sua reeleição. O Governo, sabedor desta premissa, exige do parlamentar apoio em votações de seu interesse.

Como a imprensa realiza um acompanhamento rigoroso dos movimentos políticos no país, recorreremos aos arquivos dos canais de comunicação para verificar os relatos relativos às negociações entre Governo e Parlamentares no desempenho de seus papéis institucionais.

1.5.3 Consultar dados da execução do orçamento

Como forma de analisar a execução das emendas um objetivo específico – talvez o mais crucial - é verificar a possibilidade de aferir as informações relativas à execução das emendas.

Para tanto, utilizaremos consultas extraídas do sistema Siga¹¹ do Senado Federal que acessa os dados do Siafi¹² e permite a exportação em forma de planilhas; além de outras publicações e relatórios disponibilizados nos sites do Ministério do Planejamento, Tesouro Nacional e Tribunal de Contas da União.

A preocupação de verificar e testar as informações de fontes e formas distintas é para minimizar a possibilidade de erro na análise e impedir que conclusões imprecisas fortaleçam a percepção de baixa execução das emendas que talvez não seja sustentável quando analisada com dados reais. Desta forma, deixamos de depender, para analisar o tema, exclusivamente das reclamações dos parlamentares ou matérias jornalísticas.

1.6 Justificativas

O presente estudo se justifica pela quantidade de parlamentares que utilizam espaços dos plenários do Congresso Nacional ou da mídia para expressarem seus descontentamentos quanto à baixa execução de suas emendas ao orçamento da União.

¹¹ O SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta. O programa pode ser acessado pelo link: www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

¹² Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI

As emendas orçamentárias¹³ são instrumentos de distribuição de recursos da União para localidades escolhidas pelos parlamentares. De maneira similar, tais repasses são, em muitos casos, fundamentais para a realização de investimentos de grande porte que Estados e Municípios se quedam impotentes sem ajuda do Governo Federal como pontes, rodovias, universidades, hospitais e outras obras vultosas.

Entendemos, portanto, que o tema é relevante pela capacidade que a execução de emendas tem de influenciar e alterar realidades em todos os municípios do Brasil.

A justificativa, portanto, é verificar se de fato a percepção de baixa execução das emendas pelos parlamentares tem fundamento e se pode ser mensurada através de consultas da execução orçamentária.

¹³ BRASIL. Constituição (1988). Art. 166. § 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. § 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; 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; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Processo legislativo orçamentário

O Poder Executivo tem a iniciativa¹⁴ do processo legislativo orçamentário que envolve diversas consolidações de dados concentrados na Secretaria de Orçamento Federal, órgão do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento. Elaborar um projeto de lei orçamentário demanda conhecimento atualizado e detalhado sobre cada uma das atividades já desempenhadas pelo Estado.

Ao chegar no Congresso Nacional, a Constituição 1988 estabelece que caberá a uma Comissão Mista permanente de Deputados e Senadores¹⁵ examinar e emitir parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais que serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.¹⁶ As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões; ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.¹⁷

No âmbito do Congresso Nacional, foi promulgada a Resolução 1, de 2006-CN que é parte integrante do Regimento Comum e disciplina o funcionamento e outras questões da comissão mista, em atendimento aos preceitos constitucionais.

De acordo com a referida resolução, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO compõe-se de quarenta membros titulares, sendo trinta Deputados e dez Senadores, com igual número de suplentes.

¹⁴ Constituição, 1988. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I o plano plurianual; II as diretrizes orçamentárias; III os orçamentos anuais.

¹⁵ Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

¹⁶ Constituição, 1988. Art. 166 §2º.

¹⁷ Constituição, 1988. Art. 166 §2º, I, II, III

Ao chegar no Congresso Nacional, o projeto de lei orçamentária anual é dividido nas seguintes áreas temáticas: Infraestrutura; Saúde; Integração Nacional e Meio Ambiente; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; Justiça e Defesa; Poderes do Estado e Representação; Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Num primeiro momento, o Comitê de Avaliação da Receita auxilia na produção do Relatório da Receita analisando a estimativa do Poder Executivo sob vários enfoques, como por exemplo a conjuntura macroeconômica, o endividamento e seu impacto sobre as finanças públicas; a evolução da arrecadação das receitas; o montante de eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas, discriminando as variações positivas e negativas por natureza e fonte de recursos; a verificação do atendimento s normas constitucionais e legais pertinentes Receita, especialmente quanto compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000. Esta etapa finaliza com uma reestimativa (para maior ou para menor) da receita que, então, servirá para custear as despesas da União.

Finda a etapa de definição da receita, o Relator-Geral apresenta Relatório Preliminar (art. 51) que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.

O Relatório Preliminar é composto de duas partes, a Parte Geral e a Parte Específica. A Parte Geral trás análises das metas fiscais em função dos resultados primário e nominal implícitos no projeto, comparando-as com as dos dois últimos exercícios; do atendimento ao disposto na lei do plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias; da observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000; das despesas, divididas por área temática, incluindo a execução recente; da programação orçamentária, comparada com a execução do exercício anterior e o autorizado pela lei orçamentária em vigor e de outros temas relevantes.

A Parte Especial contém as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral entre elas:

- as orientações específicas referentes apresentarão e apreciação de emendas;
- o limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais dos parlamentares;
- o valor mínimo por Bancada Estadual para atendimento das emendas;
- a programação passível de ser objeto de emendas, que deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas.

O Relatório Preliminar é o ponto de partida para a proposição de emendas à despesa promovidas pelos parlamentares. A quantidade de emendas individuais está estabelecido em vinte e cinco¹⁸ por parlamentar, e o valor máximo é definido anualmente no Relatório Preliminar. A tabela que segue demonstra como ficaram definidos estes limites quantitativos e financeiros para o período 2004-2011.

Tabela 1
Limites para Proposição de Emendas

R\$ 1,00

| LOA | Valor Total Emendas Individuais | Quantidade de Emendas | Projeto de Lei |
|------------|--|------------------------------|-----------------------|
| 2004 | 2.500.000 | 20 | PL 31/2003 |
| 2005 | 3.500.000 | 20 | PL 51/2004 |
| 2006 | 5.000.000 | 20 | PL 40/2005 |
| 2007 | 6.000.000 | 20 | PL 15/2006 |
| 2008 | 8.000.000 | 25 | PL 30/2007 |
| 2009 | 10.000.000 | 25 | PL 38/2008 |
| 2010 | 12.500.000 | 25 | PL 46/2009 |
| 2011 | 13.000.000 | 25 | PL 59/2010 |

Fonte: Parecer Preliminar Aprovado

Ao longo dos últimos anos, os valores globais de emendas propostas saltaram de R\$ 9,7 bilhões para R\$ 30,3 bilhões na forma demonstrada na tabela que segue:

Tabela 2
Poder Executivo
Valor Total de Emendas Aprovadas

R\$ milhões

| LOA | Emendas Aprovadas* | Dotação Total de Despesas Discricionárias** | % Emendas x Dot. Disc. |
|------------|---------------------------|--|-------------------------------|
|------------|---------------------------|--|-------------------------------|

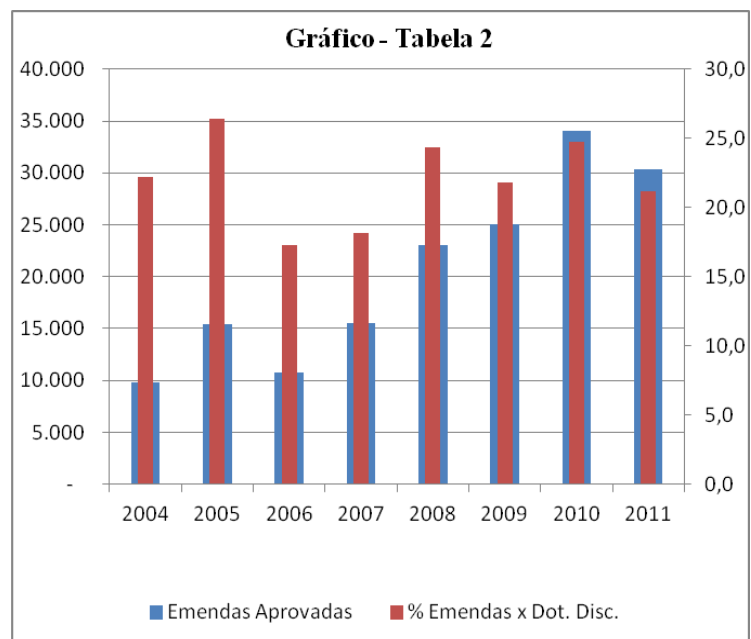
¹⁸ Resolução 1, 2006-CN; Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, i.

| | (a) | (b) | c=(a/b) |
|--------------|----------------|----------------|-------------|
| 2004 | 9.785 | 44.040 | 22,2 |
| 2005 | 15.460 | 58.457 | 26,4 |
| 2006 | 10.809 | 62.490 | 17,3 |
| 2007 | 15.514 | 85.574 | 18,1 |
| 2008 | 23.080 | 94.873 | 24,3 |
| 2009 | 25.049 | 115.017 | 21,8 |
| 2010 | 34.093 | 137.580 | 24,8 |
| 2011 | 30.348 | 143.555 | 21,1 |
| TOTAL | 164.137 | 741.585 | 22,1 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

* Filtros da Consulta: Tipos de autor excluídas emendas do Relator Geral, Relator Setorial e Mensagens do Executivo

** Filtros da Consulta: Universo Execução de Emendas; Poder Executivo; RP 2 e 3 ; GND 3, 4 e 5.



Finalizada a etapa de proposição das emendas; são apresentados os relatórios Setoriais que votados, integram, posteriormente o documento preparado pelo Relator-Geral. O relatório então, é votado e é encaminhado como o Parecer da CMO para a Mesa do Congresso Nacional. A etapa final, no Congresso Nacional, é a geração do Autógrafo.

O Autógrafo é o documento apresentado ao Presidente da República para sanção como Orçamento Geral da União.

2.2 Execução Orçamentária

Com a sanção e publicação de lei orçamentária, inicia-se o ciclo da despesa pública comumente chamado de execução orçamentária. No Brasil, o exercício financeiro observado pelo setor público atualmente¹⁹ coincide com o ano civil²⁰; portanto, os orçamentos anuais são executados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano com as dotações aprovadas nas leis orçamentárias que a elas são somadas os Restos a Pagar – RAP²¹.

O orçamento público é uma lei publicada anualmente com dotações discriminadas por Poderes, Órgãos Orçamentários, Unidades Orçamentárias, Ações, Programas e outras classificações de forma que fique público para toda sociedade, quanto o Estado pretende gastar de forma bastante detalhada.

A execução orçamentária envolve dois universos: o das dotações e o do valor financeiro.

Pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização das dotações consignadas no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA. Reserva-se o termo “crédito” para designar o lado orçamentário. A LOA fixa a dotação de cada órgão para um exercício fiscal inteiro. O Órgão Ministerial que cuida do lado orçamentário do orçamento da União é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Orçamento Federal – SOF²².

Já a execução financeira, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades elencadas a cada órgão da União, de acordo com as dotações da LOA. A execução financeira (os pagamentos em dinheiro), ocorre ao longo do ano à medida que os impostos, taxas e contribuições são arrecadadas pelo Estado. O Órgão Ministerial que cuida do lado financeiro do orçamento da União é o Ministério da Fazenda, coordenando os trabalhos da Receita Federal do Brasil²³ e do Tesouro Nacional²⁴.

¹⁹ Giacomoni (2007, p. 291) informa que nem sempre foi assim. No passado, era praxe oficializar-se a extensão do exercício em alguns meses, de modo a permitir a realização de operações de receita e despesa não ultimadas dentro do ano financeiro. Com isso, ano financeiro e exercício financeiro passavam a ser categorias diferentes: o ano financeiro durava 12 meses, coincidindo ou não com o ano civil, enquanto o exercício financeiro iniciava com o ano financeiro e encerrava já no ano seguinte. O Decreto Federal nº 1.802 de 2/2/1996 estabeleceu as regras para a inscrição em restos a pagar do exercício de 1995.

²⁰ Lei 4.320/1964, Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

²¹ Lei 4.320/1964, Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

²² <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

²³ <http://www.receita.fazenda.gov.br/>

²⁴ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

Ao iniciar a execução do orçamento, Órgãos e Unidades Orçamentárias publicam seus cronogramas de desembolsos²⁵ permitindo acompanhamento entre as receitas e despesas, sempre mirando nas metas de Resultado Primário²⁶ estipuladas anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias²⁷. A lei de orçamento fixa a despesa para o ano todo, sendo que o gasto propriamente dito acontece mensalmente, conforme a arrecadação dos tributos, contribuições e taxas.

Ao administrador cabe o atendimento de prioridades das despesas públicas conforme se classifiquem em gastos obrigatórios ou discricionários. Ao explicarmos a metodologia da pesquisa, explicaremos as classificações das despesas de acordo com o “Identificador de Resultado Primário” que auxilia na apuração do resultado primário previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Obrigatórias são as despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho²⁸ por serem obrigações Constitucionais ou Legais²⁹ da União. Tais despesas constam de anexo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias³⁰ e incluem, por exemplo, pessoal, benefícios

²⁵ LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - Art. 8 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.

²⁶ MTO 2012, 5.6.2.4. Classificação da Despesa por Identificador de Resultado Primário. 0 - Financeira; 1 - Primária obrigatória, quando constar do Anexo IV (despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União) da LDO 2012; 2 - Primária discricionária, aquelas não incluídas no Anexo IV da LDO 2012; 3 - Primária discricionária relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; 4 - Despesas constantes do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais que não impactam o resultado primário.

²⁷ Lei 12.465 – LDO 2012 - Art. 2o A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 139.822.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões, oitocentos e vinte e dois milhões de reais).

²⁸ LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, Art. 9o Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1o No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2o Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

²⁹ Alimentação Escolar (Lei no 11.947, de 16/06/2009); Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (Lei no 8.142, de 28/12/1990); Piso de Atenção Básica Fixo (Lei no 8.142, de 28/12/1990); Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei no 9.313, de 13/11/1996); Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador (Medida Provisória no 2.164-41, de 24/08/2001); Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI (Lei Complementar no 61, de 26/12/1989); Dinheiro Direto na Escola (Lei no 11.947, de 16/06/2009), entre outras.

³⁰ Anexo IV da Lei 12.465/2011 - LDO 2012 – Despesas que não serão objeto de limitação de empenho

previdenciários, serviço da dívida, transferências constitucionais, pagamentos na área do Sistema Único de Saúde, bolsas de estudos, entre outras.

Já as discricionárias são as que o Governo pode planejar para momento oportuno à arrecadação visando a manutenção do equilíbrio fiscal. Estas despesas são normalmente as primeiras a saírem das prioridades dos gastos do administrador público em momentos de incerteza econômica. São estes gastos públicos a que é dado ao gestor o poder discricionário de suspender sua execução com o propósito de manter o equilíbrio das contas.

Quando o orçamento vira lei, as dotações oriundas de emendas são alocadas nos programas e ações dos Ministérios do Governo Federal. Ao iniciar a execução orçamentária, cada Ministro de Estado tem de tomar as decisões de quais despesas serão objeto de empenho/liquidação/pagamento e no caso, iniciam pelas despesas obrigatórias como o pagamento de pessoal, programas de custeio e benefícios de caráter Constitucional e Legal e vão equalizando o equilíbrio das contas de forma que, na medida do possível, vão inserindo para execução as despesas discricionárias.

De maneira rotineira, as emendas de interesses dos parlamentares são deixadas de fora da programação priorizada pelo Governo. As declarações de Ministros sinalizam tais medidas.

Em 2006, site Congresso em Foco³¹ divulgou notícia sobre anúncio que o Ministro do Planejamento Paulo Bernardo sobre contingenciamento de R\$ 14,2 bilhões no orçamento da União, dos quais R\$ 9,7 eram exatamente nas emendas promovidas pelos parlamentares.

Em 2012, artigo do Jornal O Globo³², informou que após reunião ministerial, o Ministro da Fazenda Guido Mantega confirmou que as emendas seriam o primeiro alvo de contingenciamento. Segundo o artigo, Mantega declarou o que:

“Todo ano fazemos contingenciamento de emendas. Os parlamentares já estão acostumados. Eles mandam R\$ 20 bilhões ou mais e sabem que não é viável. Então, uma parte

³¹ O ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, anunciou hoje que o governo vai contingenciar R\$ 14,2 bilhões do orçamento da União deste ano. Contingenciar significa impedir que despesas previstas no orçamento sejam realizadas. Do total a ser contingenciado, R\$ 9,7 bilhões são de emendas parlamentares. Ontem, o ministro havia dito que os cortes nas despesas de custeio e investimentos ficariam abaixo do valor inicialmente estimado pelo Congresso, de R\$ 20 bilhões. Segundo Paulo Bernardo, o contingenciamento é compatível com o cumprimento da meta de superávit primário de 4,25% do PIB este ano. O ministro disse que o presidente Lula orientou a equipe econômica a preservar alguns investimentos e recursos de ministérios na definição dos cortes. Notícia de 16/05/2006, acessada no link: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/r-14-2-bi-do-orcamento-sao-contingenciados/> em 20/9/2012.

³² JUNGBLUT, 2012.

delas será contingenciada, mas isso será feito com todo o critério, atendendo os objetivos fiscais.”

Nesse sentido, nota-se que as próprias autoridades no assunto reconhecem a suspensão de execução das emendas no início de cada ano.

2.3 Manifestações criticando as baixas execuções das emendas

Ao longo dos anos, inúmeros artigos em jornais, revistas, mídias eletrônicas têm reservado espaço para que esta manifestação extrapole os limites de reuniões sigilosas.

Notícias como as que seguem abaixo, se proliferam pelos canais de comunicação com frequência, sempre evidenciando as críticas dos parlamentares por falta de priorização do Governo pela liberação de suas emendas ao orçamento.

Votações do Planalto em xeque por baixa liberação de emendas.³³ “Base aliada e oposição estão indóceis com o governo pelo atraso na liberação de recursos para emendas parlamentares. A menos de um mês do fim do prazo para empenho e pagamento das emendas, a pressão pela liberação dos recursos aumenta e os líderes das bancadas tentam contornar possível “bomba relógio”.

Governo vai liberar dinheiro de emendas³⁴. Os parlamentares terão um presente de Natal do governo. O Ministro da Coordenação Política e Relações Institucionais vai propor à área econômica liberar até 20% dos recursos incluídos no Orçamento pelas bancadas estaduais no Congresso no valor de R\$ 1,2 bilhão. Do total de R\$ 12,7 bilhões incluídos no Orçamento por emendas, o governo se comprometeu a pagar R\$ 2 bilhões.

De pires na mão – Governo Federal libera meio bilhão de reais aos municípios³⁵. O Presidente Lula autorizou os ministérios a pagarem R\$ 490 milhões em emendas parlamentares dos orçamentos de 2007 e 2008, já empenhados, mas não liberados até o momento. Com isso, o governo pretende baixar o tom do discurso dos prefeitos que se reunirão hoje no Senado, para pedir ajuda do governo federal.

Uma pesquisa na rede mundial de computadores com os termos “liberação de emendas do orçamento” revela mais de quarenta mil resultados o que demonstra a magnitude do

³³ JERÔNIMO, 2010

³⁴ BOAVENTURA, 2005

³⁵ PEREIRA, 2009

fenômeno. Muitas reportagens³⁶ mencionam a barganha exercida entre Executivo e Legislativo para o sucesso de seus interesses, a liberação de emendas e a votação de políticas pública respectivamente.

Não raro, são nos momentos de grandes mobilizações e interesses do Governo sobre os trabalhos do Legislativo que as críticas por parte dos parlamentares se fazem mais ruidosas. Em um jogo de interesses³⁷, Governo e Congressistas travam uma guerra velada para viabilizar seus objetivos; Executivo pressionando pela aprovação de leis, medidas provisórias, e outras normas legais que venham ao encontro de efetivar planos e políticas nacionais e Legisladores aproveitando oportunidade para negociar a liberação de suas emendas.

Em julho de 2010, o Governo se viu pressionado a liberar emendas para obter apoio na votação de dispositivos de seu interesse na Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras propostas de impacto como a que estabelecia o piso remuneratório nacional de policiais e bombeiros.³⁸

A votação dos projetos de exploração do pré-sal e a confirmação da pré-candidatura de Michel Temer (PMDB-SP) como vice de Dilma Rousseff (PT) na corrida presidencial e o veto à candidatura de Ciro Gomes (PSB-CE) também foram marcados por barganhas à liberação de emendas³⁹.

Além das manifestações criticando as baixas execuções de emendas, a cada novo movimento do Governo no sentido de bloquear ou suspender a execução das emendas, os debates ficam acalorados no Congresso Nacional pressionando por alterações⁴⁰ no processo de execução do orçamento, tornando-o impositivo.

³⁶ (a) BOAVENTURA, 2005; (b) VAZ, 2004; (c) PEREIRA, 2008; (d) JERÔNIMO, 2008

³⁷ Nesse sentido, Bittencourt (2012, p. 17) “Sob esta perspectiva, existem várias concepções sobre quais bens são “oferecidos” pelo Executivo em troca dos apoios parlamentares que deseja.”

³⁸ Notícia: “Câmara retoma amanhã votações do pré-sal e da PEC dos policiais” de 05/07/2010, acessada em 14/09/2012: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-07-05/camara-retoma-amanha-votacoes-do-pre-sal-e-da-pec-dos-policiais>

³⁹ Notícia: “Deputados querem verba do governo” de 04/06/2010, acessada em 14/09/2012:

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/06/04/interna_politica,196046/index.shtml

⁴⁰ A proposta do senador Antônio Carlos Magalhães (PEC 22/2000) obriga o Poder Executivo a pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na Lei Orçamentária. A PEC 169/2003, do deputado Jaime Martins, também obriga o Poder Executivo a implementar integralmente a programação orçamentária. Outra proposta é a que altera a LRF (Projeto de Lei Complementar 87/2003) e estabelece a obrigatoriedade da execução total do orçamento. Pela proposta, apenas em caso de risco de comprometimento das metas de resultado fiscal é que se autorizaria a limitação de empenho das dotações. O cancelamento definitivo, por sua vez, só seria possível se fosse constatada a inviabilidade financeira da execução. Em ambas as situações seria necessária a autorização prévia do Congresso Nacional. Há ainda outras proposições, como a que veda que o contingenciamento incida sobre as emendas dos parlamentares (PEC 481/2001). A proposta não estabelece necessidade de autorização, mas, sim, a vedação completa de que se limitem empenhos ou se cancelem emendas de membros do Congresso Nacional.

Desta forma, fica evidenciado que de fato as manifestações criticando as baixas liberações das emendas são constantes e ocupam muito espaço no cenário político brasileiro.

Resta conciliar as manifestações e relatos com números da execução do orçamento.

3. ANÁLISE DOS DADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Para a análise das informações utilizamos consultas com dados da execução orçamentária do Orçamento da União.

3.1 Metodologia

Uma primeira informação é sobre a fonte de extração dos dados. O software utilizado é o Siga-Brasil, hospedado no site do Senado Federal. O Siga-Brasil, permite que diversas consultas sejam confeccionadas por universos distintos⁴¹, por exercício fiscal, por órgão orçamentário, por tipo de despesa, por programa de Governo, por UF/localidade do gasto entre outras.

Para as consultas deste trabalho, utilizamos dois universos:

- Despesa Execução
- Emendas Execução

Os ministérios que recebem as grandes emendas promovidas no Poder Legislativo são pastas com capacidade de investimentos em obras de infraestrutura de transportes, educação, saúde, turismo e de desenvolvimento econômico. Como as emendas são majoritariamente alocadas nos Órgãos Orçamentários do Poder Executivo (e as críticas parlamentares são ao Executivo) e as emendas dos demais Poderes não podem ser contingenciadas, filtramos as consultas para refletir apenas a execução deste Poder.

Para fazer distinção das despesas obrigatórias ou discricionárias do Governo, haverá desdobramento da despesas de acordo com a classificação de “Identificador de Resultado Primário”. O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO. A despesa pode ser:

0 – Financeira;

1 - Primária obrigatória, quando constar do Anexo IV (despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União) da LDO;

2 - Primária discricionária, aquelas não incluídas no Anexo IV das LDOs;

3 - Primária discricionária relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

⁴¹ Pode-se elaborar consultas por exercício fiscal utilizando os universos: Despesa Elaboração; Despesa Execução; Emenda Elaboração; Emenda Execução; Receita Elaboração; Receita Execução; e Ordem Bancária Empenho.

4 - Despesas constantes do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais que não impactam o resultado primário

Como horizonte temporal, os dados compreendem o período entre 2004 a 2011 para permitir uma sequência de informações capaz de absorver os altos e baixos de períodos pré-eleitorais; primeiro ano de mandato; último ano de mandato; votações importantes no Congresso Nacional, entre outras.

Com relação ao conteúdo das tabelas propriamente dito, trabalharemos com um conjunto de dados que a nosso ver, permite a apuração de valores percentuais quando confrontamos totais disponíveis e totais efetivamente pagos.

Para tanto, utilizamos os seguintes campos de dados:

- Dotação Autorizada – É o valor da dotação original da Lei Orçamentária com ajustes dos créditos que ocorreram ao longo do exercício. Fonte Siga/Siafi.
- Valor Pago – Valor que passou pelos estágios da despesa “empenho”, “liquidação” e finalmente foram “pagos”. Fonte Siga/Siafi.
- RAP Inscrito – Valores empenhados nos exercícios anteriores, mas não foram liquidados e voltam a constar como dotação no exercício seguinte, são chamados restos a pagar⁴² - ou RAP. Fonte Siga/Siafi.
- RAP Pago – Valores pagos dos montantes inscritos em RAP. Fonte Siga/Siafi.
- % Execução - Para apurar o percentual de execução das emendas, utilizamos uma fórmula⁴³ que considera a soma do valor pago com o valor de restos a pagar pagos dividida pela soma da dotação autorizada com o valor de restos a pagar inscritos. Elaboração própria com os dados do Siga/Siafi.

Para ajudar na análise da informação sobre a execução das emendas; traçou-se um roteiro para partir de valores macro e seguir detalhando a informação para permitir comparações.

- 1) Apuração do somatório das despesas obrigatórias e as discricionárias;
- 2) Apuração do somatório das despesas discricionárias;

⁴² Lei 4.320/1964, Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

⁴³ Fórmula % Execução = (Pago + Restos a Pagar Pagos) / (Dotação autorizada + Restos a Pagar Inscritos)

3) Execução das Emendas

4) Análises e comparações

Desta forma, verificar-se-á se existe diferença perceptível, seja ela percentual ou em volumes financeiros, entre as execuções das emendas e as demais despesas discricionárias.

3.2 Somatório das Despesas Obrigatórias e Discricionárias

A tabela abaixo demonstra o valor consolidado da execução orçamentária entre 2004 e 2011 dos Órgãos Orçamentários do Poder Executivo incluindo as despesas classificadas com o Identificador de Resultado Primário 0 (Financeiro), 1 (Obrigatórias); 2 (Discricionárias) e 3 (Discricionárias do PAC).

Tabela 3
Poder Executivo
Execução do Orçamento - 2004-2011
Classificação por Identificador de Resultado Primário

R\$ milhões

| RP | Identificador de Resultado Primário | Dotação Autoriz. | Valor Pago | RAP inscrito | RAP Pago | Dotação Total Disponível | Total Pago | % Exec. |
|-----------|-------------------------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------|-------------|
| | | (a) | (b) | (c) | (d) | e=(a+c) | f=(b+d) | h=(f/e) |
| 0 | Desp. Financeira | 304.408 | 157.559 | 12.005 | 4.055 | 316.413 | 161.614 | 51,1 |
| 1 | Desp. Obrigatória | 2.898.772 | 2.794.707 | 69.096 | 52.865 | 2.967.868 | 2.847.572 | 95,9 |
| 2 | Desp. Discricionária | 631.753 | 307.915 | 210.130 | 116.831 | 841.883 | 424.747 | 50,5 |
| | <i>Emendas Parlamentares</i> | 164.137 | 44.773 | 66.691 | 35.489 | 230.828 | 80.262 | 34,8 |
| | <i>Demais Discricionárias</i> | 463.869 | 263.322 | 142.523 | 81.320 | 606.392 | 344.641 | 56,8 |
| 3 | Despesa Primária - PAC | 113.578 | 32.270 | 74.825 | 42.505 | 188.403 | 74.775 | 39,7 |
| TT 2+3 | Sub-Total RP 2+3 | 741.585 | 340.364 | 284.038 | 159.314 | 1.025.623 | 499.678 | 48,7 |
| N/I | Não Informado | 276.793 | 251.789 | 14.809 | 8.223 | 291.602 | 260.012 | 89,2 |
| | Total | 4.221.558 | 3.544.418 | 379.947 | 224.457 | 4.601.506 | 3.768.876 | 81,9 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Despesa; Poder Executivo

Da tabela acima constatamos que o Poder Executivo teve dotações disponíveis, entre 2004 e 2011, de R\$ 4,6 trilhões e efetivamente pagou R\$ 3,7 trilhões, o que representa 81,9%.

Quanto às despesas obrigatórias, constatamos que o aproveitamento percentual foi de 95,9%.

Nas despesas discricionárias, verifica-se que o percentual abaixa para 50,5% nas classificadas como RP2 e 39,7% nas despesas discricionárias RP3 – PAC. A totalização de RP2 com RP3 nos aponta uma média de execução de 48,7% demonstrando que é exatamente nestas despesas em que o Governo endurece ou flexibiliza a execução financeira objetivando o atingimento do resultado primário estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Abrindo a informação das despesas discricionárias, constatamos:

- Execução média das emendas – 34,8%
- Demais despesas discricionárias – 56,8%

De imediato constata-se que a execução média das despesas discricionárias indica diferenças entre as ações priorizadas pelo Governo e as priorizadas pelos Parlamentares.

Outra informação é o total pago pelas emendas, R\$ 80 bilhões, e o percentual irrisório de 2,1% (coluna “f”), diante do total de R\$ 3,7 trilhões pagos por todas as despesas no período.

Como as informações do classificador “RP-0 Despesa Financeira” não é foco do presente trabalho, não teceremos maiores comentários mencionando apenas que o valor não é alto por não incluir refinanciamento da dívida.

Na tabela seguinte, constatamos como o valor disponível para execução de emendas é baixo perante o valor global das dotações (5%) e como fica ainda mais baixo (2,1%) quando analisamos o que é efetivamente pago.

Tabela 4
Poder Executivo
Execução do Orçamento - 2004-2011

R\$ milhões

| RP | Identificador de Resultado Primário | Dotação Total Disponível | % | Total Pago | % |
|----------|-------------------------------------|--------------------------|--------------|------------------|--------------|
| | | (a) | $b=(a/tt-a)$ | (c) | $d=c/(tt-c)$ |
| 0 | Desp. Financeira | 316.413 | 6,9 | 161.614 | 4,3 |
| 1 | Desp. Obrigatória | 2.967.868 | 64,5 | 2.847.572 | 75,6 |
| 2 | Desp. Discricionária | 841.883 | 18,3 | 424.747 | 11,3 |
| | Emendas Parlamentares | 230.828 | 5,0 | 80.262 | 2,1 |
| | Demais Discricionárias | 606.392 | 13,2 | 344.641 | 9,1 |
| 3 | Despesa Primária - PAC | 188.403 | 4,1 | 74.775 | 2,0 |
| TT 2 + 3 | Sub-Total RP 2+3 | 1.025.623 | 22,3 | 499.678 | 13,3 |
| N/I | Não Informado | 291.602 | 6,3 | 260.012 | 6,9 |
| | Total | 4.601.506 | 100,0 | 3.768.876 | 100,0 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Despesa; Poder Executivo

Cabe uma última informação com relação ao Identificador de Resultado Primário “Não Informado” que ocorreu apenas no exercício fiscal 2004. São valores relativos a gastos com Previdência Social e Inativos nos Ministérios da Previdência e Defesa; Atenção Hospitalar no Ministério da Saúde; Reserva de Contingência, Operações Especiais no Ministério do Trabalho e Emprego; Universidade do Século XXI no Ministério da Educação; Proteção a Pessoa com Deficiência no Ministério da Assistência Social; e Transferência de Renda com Condiionalidades na Presidência da República assim classificados no exercício de 2004.

3.3 Somatório das Despesas Discricionárias

Antes de analisar a execução das emendas, objeto desta pesquisa, é importante demonstrar o somatório de todas as despesas discricionárias para proporcionar maior entendimento, posterior, da execução das emendas.

A tabela abaixo consolida a execução das despesas discricionárias por exercício fiscal.

Tabela 5
Poder Executivo
Execução de Despesas Discricionárias - 2004-2011
Resultado Primário 2 e 3

R\$ milhões

| Ano | Dotação Autoriz. | Valor Pago | RAP inscrito | RAP Pago | Dotação Total Disponível | Total Pago | % Execução |
|--------------|------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------|-------------|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | e=(a+c) | f=(b+d) | g=(f/e) |
| 2004 | 44.040 | 26.360 | 7.996 | 6.285 | 52.036 | 32.645 | 62,7 |
| 2005 | 58.457 | 32.218 | 9.416 | 6.641 | 67.873 | 38.859 | 57,3 |
| 2006 | 62.490 | 33.737 | 15.478 | 10.681 | 77.968 | 44.418 | 57,0 |
| 2007 | 85.574 | 40.800 | 19.546 | 14.191 | 105.120 | 54.992 | 52,3 |
| 2008 | 94.873 | 40.934 | 34.136 | 21.289 | 129.009 | 62.224 | 48,2 |
| 2009 | 115.017 | 49.084 | 49.210 | 24.134 | 164.227 | 73.218 | 44,6 |
| 2010 | 137.580 | 60.614 | 67.700 | 34.093 | 205.280 | 94.707 | 46,1 |
| 2011 | 143.554 | 56.616 | 80.556 | 42.000 | 224.110 | 98.616 | 44,0 |
| Total | 741.585 | 340.364 | 284.039 | 159.314 | 1.025.623 | 499.678 | 48,7 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Despesa; Poder Executivo; RP 2 e 3

Detalhando a mesma informação acima, por Órgão Orçamentário, temos as informações da tabela que segue:

Tabela 6
Poder Executivo
Execução de Despesas Discricionárias - 2004-2011
Resultado Primário 2 e 3

R\$ milhões

| Órgão | Dotação Autorizada | Valor Pago | RAP inscrito | RAP Pago | Dotação Total Disponível | Total Pago | % Execução |
|------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------|-------------|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | e=(a+c) | f=(b+d) | g=(f/e) |
| SAÚDE | 91.948 | 43.349 | 48.128 | 20.594 | 140.076 | 63.943 | 45,6 |
| TRANSPORTES | 93.002 | 31.974 | 46.789 | 30.339 | 139.792 | 62.313 | 44,6 |
| CIDADES | 76.092 | 11.634 | 51.437 | 23.810 | 127.529 | 35.444 | 27,8 |
| EDUCAÇÃO | 93.426 | 49.263 | 28.423 | 20.696 | 121.848 | 69.959 | 57,4 |
| DEFESA | 80.934 | 50.715 | 17.159 | 14.076 | 98.094 | 64.792 | 66,1 |
| INTEGRAÇÃO NACIONAL | 38.934 | 9.367 | 22.978 | 10.130 | 61.913 | 19.497 | 31,5 |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 32.546 | 20.432 | 9.128 | 5.629 | 41.674 | 26.061 | 62,5 |
| DESENV. AGRÁRIO | 24.461 | 12.360 | 6.707 | 4.003 | 31.167 | 16.364 | 52,5 |
| TURISMO | 18.872 | 3.531 | 11.901 | 3.932 | 30.773 | 7.462 | 24,2 |
| PRESIDÊNCIA REPÚBLICA | 22.392 | 10.412 | 6.828 | 4.502 | 29.220 | 14.914 | 51,0 |
| JUSTIÇA | 23.570 | 12.218 | 5.588 | 3.898 | 29.158 | 16.116 | 55,3 |
| FAZENDA | 24.555 | 18.025 | 3.006 | 2.352 | 27.561 | 20.377 | 73,9 |
| COMBATE À FOME | 21.179 | 16.994 | 2.929 | 1.174 | 24.108 | 18.168 | 75,4 |
| AGRICULTURA | 14.311 | 5.709 | 5.052 | 3.560 | 19.362 | 9.269 | 47,9 |
| ESPORTE | 11.157 | 2.061 | 5.965 | 2.362 | 17.122 | 4.423 | 25,8 |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL | 14.123 | 9.550 | 2.571 | 1.956 | 16.695 | 11.506 | 68,9 |
| TRABALHO E EMPREGO | 9.630 | 5.099 | 1.467 | 1.029 | 11.098 | 6.128 | 55,2 |
| CULTURA | 7.441 | 2.387 | 2.338 | 1.427 | 9.780 | 3.813 | 39,0 |
| RELAÇÕES EXTERIORES | 9.398 | 7.589 | 214 | 169 | 9.613 | 7.758 | 80,7 |
| PLANEJAMENTO | 7.238 | 3.972 | 1.591 | 1.135 | 8.829 | 5.108 | 57,9 |
| DESENV. IND. COM. EXT. | 6.989 | 4.604 | 750 | 446 | 7.739 | 5.050 | 65,3 |
| MINAS E ENERGIA | 6.311 | 3.211 | 1.016 | 700 | 7.327 | 3.911 | 53,4 |
| MEIO AMBIENTE | 6.460 | 3.731 | 693 | 422 | 7.154 | 4.153 | 58,1 |
| COMUNICAÇÕES | 5.349 | 1.959 | 1.192 | 887 | 6.541 | 2.846 | 43,5 |
| PESCA E AQUICULTURA | 1.265 | 218 | 188 | 85 | 1.452 | 303 | 20,9 |
| TOTAL | 741.585 | 340.364 | 284.039 | 159.314 | 1.025.623 | 499.678 | 48,7 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Despesa; Poder Executivo; RP 2 e 3

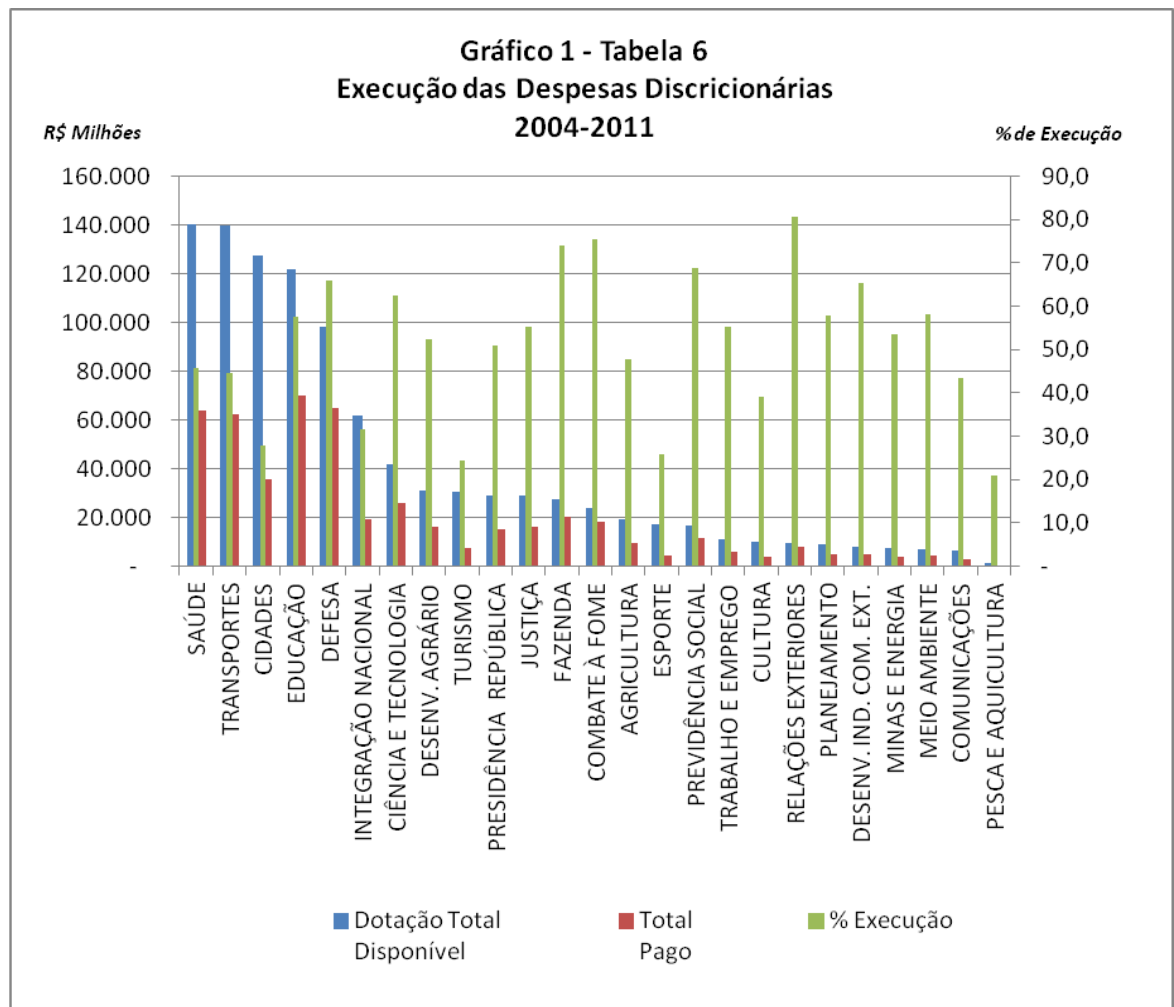
Da tabela acima, podemos extrair algumas informações interessantes:

- 1) Os Órgãos Orçamentários com os três maiores volumes de dotações disponíveis (coluna “e”) são Saúde (R\$ 140 bilhões) e Transporte (R\$ 139 bilhões) Cidades (R\$ 127 bilhões) e Educação (R\$ 121 bilhões). Nesses três órgãos, o percentual de execução da despesa ficou entre 45% e 57%.

- 2) O Ministério da Cidade, apesar de alto volume financeiro disponível (R\$ 127 bilhões); teve baixo percentual de aproveitamento.
- 3) O Ministério de Relações Exteriores teve alto percentual de execução, mas, com baixo volume financeiro (R\$ 9,6 bilhões).

Ou seja, uma informação isolada, seja ela de volume financeiro ou de percentual de execução, pode inviabilizar uma análise mais apurada dos fatos. Uma boa execução percentual pode estar atrelada à uma dotação muito pequena.

O gráfico seguinte, permite visualizar melhor a informação tendo em vista os universos de dotações disponíveis, valores pagos e percentuais de execução:



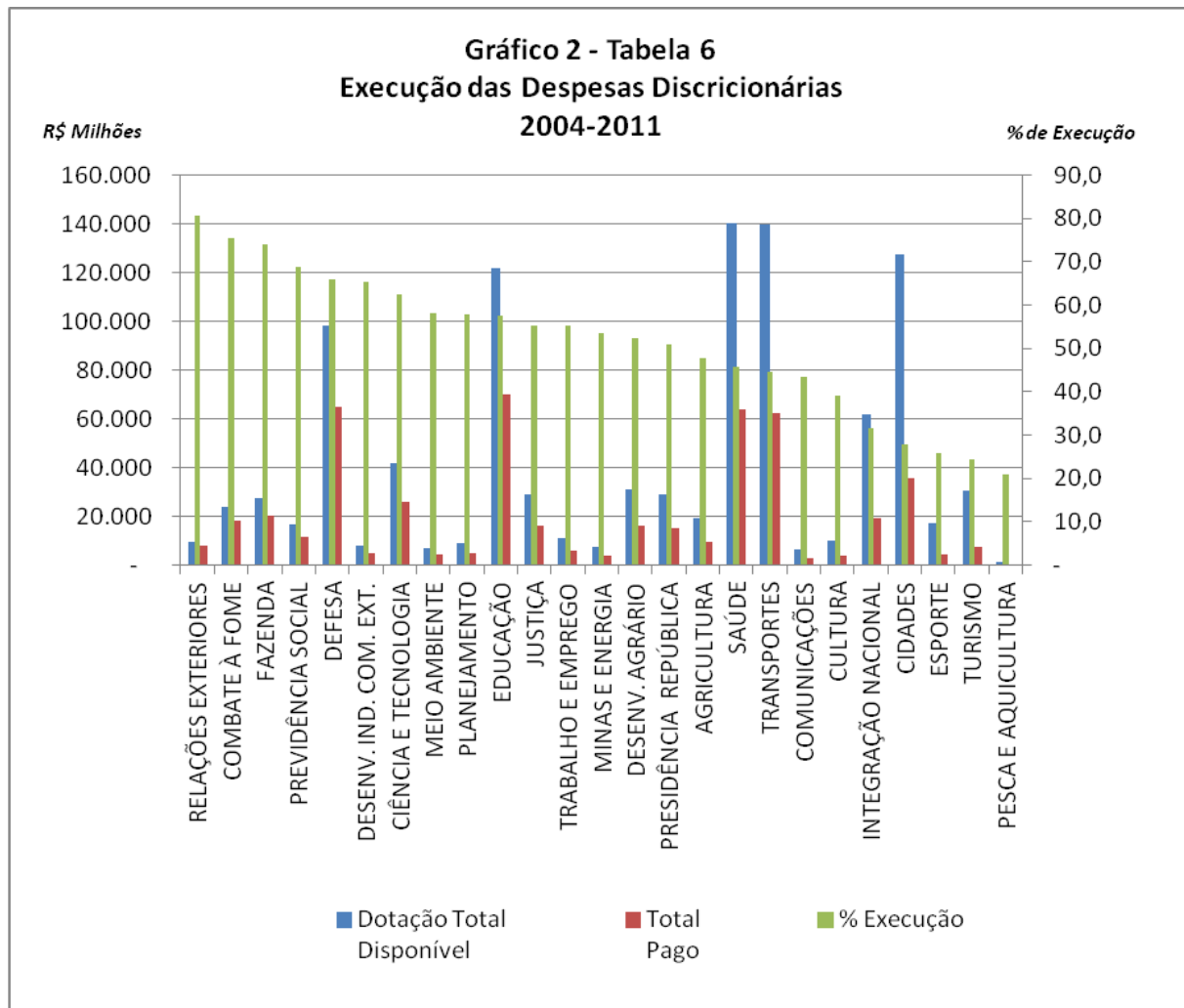
Graficamente é mais fácil identificar órgãos orçamentários que aparecem com bons percentuais de execução (linha verde); sendo que é muito relevante fazer a análise do total de dotação disponível no orçamento do órgão (linha azul) e o valor pago (linha vermelha).

Olhando, primeiramente apenas as linhas azuis, referentes aos totais disponíveis, verificamos que os Ministérios da Saúde, Transporte, Cidades e Educação estão com os maiores montantes financeiros disponíveis.

Se focarmos nas linhas vermelhas onde aparecem as informações de pagamentos realizados efetivamente, já constatamos que as barras são bastante inferiores às barras azuis, demonstrando que apesar de bons valores disponíveis, o que é efetivamente pago é muito menor – o que corresponde à média de 48,7%.

A última informação que extraímos é com relação aos percentuais de execução demonstrados nas barras verdes. Nota-se que onde os valores financeiros disponíveis e pagos são menores é onde os índices de aproveitamento percentual são maiores.

Se alinharmos os Órgãos Orçamentários pelos maiores percentuais de execução, veremos uma completa alteração das posições no gráfico como demonstrado a seguir.



3.4 Execução das Emendas

Seguindo o mesmo raciocínio do tópico anterior, buscando a análise da execução das despesas discricionárias, continuamos utilizando apenas as informações das Unidades Orçamentárias⁴⁴ dos Ministérios do Poder Executivo, onde recaem a grande maioria das emendas de interesses dos parlamentares.

Entretanto, como este tópico abordará apenas a execução das emendas – partes das despesas discricionárias – as consultas extrairão dados do universo de “Execução de Emendas” no Siga-Brasil. Além disso, foram aplicados filtros para os Grupos de Natureza de Despesa⁴⁵ 3

⁴⁴ Lei 4.320/1964, Art 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

⁴⁵ MTO, 2012. O Grupo de Natureza de Despesa – GND, é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e

(Custeio); 4 (Investimentos) e 5 (Inversões Financeiras), pela predominância das emendas parlamentares nessas classificações. No tipo de autor, excluímos as emendas encaminhadas via Relator Geral, Relator Setorial e Mensagens do Executivo de forma a registrar apenas as emendas inseridas pelos parlamentares de forma individual.

A primeira tabela, demonstra as execuções – por exercício fiscal – das emendas ao orçamento.

Tabela 7
Poder Executivo
Execução de Emendas - 2004-2011

R\$ milhões

| Ano | Dotação Autorizada | Valor Pago | RAP Inscrito | RAP Pago | Dotação Total Disponível | Total Pago | % Execução |
|--------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|-------------|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | e=(a+c) | f=(b+d) | g=(f/e) |
| 2004 | 9.785 | 3.646 | 3.037 | 2.028 | 12.822 | 5.674 | 44,3 |
| 2005 | 15.460 | 5.290 | 5.109 | 3.402 | 20.568 | 8.692 | 42,3 |
| 2006 | 10.809 | 2.976 | 4.771 | 3.454 | 15.580 | 6.431 | 41,3 |
| 2007 | 15.514 | 4.131 | 7.872 | 5.043 | 23.386 | 9.174 | 39,2 |
| 2008 | 23.080 | 5.949 | 10.018 | 4.458 | 33.097 | 10.407 | 31,4 |
| 2009 | 25.049 | 6.637 | 12.264 | 6.018 | 37.314 | 12.655 | 33,9 |
| 2010 | 34.093 | 9.292 | 13.724 | 6.093 | 47.817 | 15.385 | 32,2 |
| 2011 | 30.744 | 6.777 | 9.987 | 5.068 | 40.731 | 11.845 | 29,1 |
| Total | 164.137 | 44.773 | 66.783 | 35.564 | 230.828 | 80.262 | 34,8 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Emendas; Poder Executivo; RP 2 e 3 ; GND 3, 4 e 5;

Filtros da Consulta: Tipos de autor excluídas emendas do Relator Geral, Relator Setorial e Mensagens do Executivo

Constata-se o percentual médio de execução de emendas em 34,8% no período 2004 e 2011, no âmbito do Poder Executivo.

O percentual é realmente baixo, sem esquecer que o trabalho envolveu um período respeitável de oito anos em que a média foi baixa sistematicamente.

Analisaremos as informações da execução das emendas de várias formas e aprofundar o entendimento de como as emendas são efetivamente pagas.

Ao listarmos todos os órgãos orçamentários, podemos comparar as médias de execução das emendas ao longo dos anos.

Deste forma, apresento as emendas dos os Órgãos Orçamentários do Poder Executivo totalizadas desde 2004.

Tabela 8
Poder Executivo
Execução de Emendas - 2004-2011

R\$ milhões

| Órgão | Dotação Autoriz. | Valor Pago | RAP inscrito | RAP Pago | Dotação Total Disponível | Total Pago | % Execução |
|------------------------|------------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|-------------|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | e=(a+c) | f=(b+d) | g=(f/e) |
| DEFESA | 17.006 | 9.290 | 5.720 | 4.419 | 22.727 | 13.709 | 60,3 |
| EDUCAÇÃO | 19.098 | 6.213 | 8.635 | 6.792 | 27.733 | 13.005 | 46,9 |
| SAÚDE | 22.158 | 8.600 | 9.127 | 3.143 | 31.286 | 11.743 | 37,5 |
| TRANSPORTES | 17.345 | 3.235 | 6.504 | 4.169 | 23.849 | 7.405 | 31,0 |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 7.476 | 4.120 | 2.479 | 1.317 | 9.956 | 5.437 | 54,6 |
| TURISMO | 15.653 | 1.876 | 8.470 | 3.069 | 24.123 | 4.945 | 20,5 |
| AGRICULTURA | 8.340 | 2.218 | 3.456 | 2.397 | 11.795 | 4.615 | 39,1 |
| CIDADES | 17.843 | 631 | 8.464 | 3.145 | 26.307 | 3.777 | 14,4 |
| COMB. À FOME | 3.490 | 2.219 | 1.044 | 358 | 4.533 | 2.577 | 56,8 |
| JUSTIÇA | 3.788 | 1.479 | 1.014 | 796 | 4.802 | 2.275 | 47,4 |
| INTEGRAÇÃO NACIONAL | 9.535 | 628 | 3.492 | 1.408 | 13.028 | 2.036 | 15,6 |
| ESPORTE | 6.819 | 480 | 3.457 | 1.337 | 10.275 | 1.817 | 17,7 |
| TRABALHO E EMPREGO | 2.730 | 916 | 626 | 465 | 3.356 | 1.382 | 41,2 |
| DESENV. AGRÁRIO | 2.907 | 316 | 1.340 | 909 | 4.247 | 1.225 | 28,8 |
| CULTURA | 2.664 | 501 | 1.154 | 646 | 3.818 | 1.147 | 30,0 |
| PRES. REPÚBLICA | 1.896 | 532 | 636 | 422 | 2.532 | 955 | 37,7 |
| FAZENDA | 547 | 444 | 24 | 20 | 571 | 464 | 81,3 |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL | 855 | 27 | 375 | 301 | 1.230 | 329 | 26,7 |
| MEIO AMBIENTE | 935 | 218 | 148 | 95 | 1.082 | 313 | 28,9 |
| DESENV. IND. COM. EXT. | 1.043 | 233 | 196 | 75 | 1.239 | 308 | 24,9 |
| RELAÇÕES EXTERIORES | 452 | 268 | 32 | 26 | 484 | 294 | 60,7 |
| MINAS E ENERGIA | 634 | 143 | 133 | 114 | 767 | 257 | 33,5 |
| COMUNICAÇÕES | 325 | 115 | 51 | 41 | 376 | 156 | 41,4 |
| PESCA E AQUICULTURA | 514 | 34 | 81 | 20 | 595 | 54 | 9,0 |
| PLANEJ. ORÇAMENTO | 84 | 34 | 34 | 5 | 118 | 39 | 33,3 |
| TOTAL | 164.137 | 44.773 | 66.783 | 35.564 | 230.828 | 80.262 | 34,8 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Emendas; Poder Executivo; RP 2 e 3 ; GND 3, 4 e 5;

Filtros da Consulta: Tipos de autor excluídas emendas do Relator Geral, Relator Setorial e Mensagens do Executivo

Analisando esta tabulação, constatamos que o Ministério da Fazenda, com alto percentual de execução, 81%, tem uma execução financeira acumulada nos anos de 2004 a 2011 de apenas R\$ 464 milhões (coluna do Total Pago), enquanto os três primeiros ministérios da tabela, executaram percentuais mais baixos – oscilando entre 37% e 60% - só que com volumes financeiros muito maior - variando entre R\$ 11,7 bilhões e R\$ 13,7 bilhões.

Isso alerta para o fato de altos percentuais de execução não serem, necessariamente, acompanhados de altos valores financeiros propriamente ditos. A observação pura do percentual de execução pode demonstrar uma imagem distorcida dos fatos.

Abrindo todos os exercícios fiscais, detalhando a execução das emendas por órgão orçamentário do Poder Executivo, verificamos que alguns ministérios obtêm maior índice de execução. Como estamos analisando oito exercícios fiscais (2004-2011), cada ministério pode ter até oito índices percentuais de execução para análise; ou oito ocorrências para análise. A multiplicação dos Órgãos Orçamentários pelos Exercícios Fiscais totaliza 184 ocorrências.

Estratificando os percentuais em blocos de amplitude de vinte pontos percentuais, podemos constatar o comportamento da execução das emendas por ministério.

Criamos os seguintes blocos de percentuais de execução:

- 0% a 19%;
- 20% a 39%;
- 40% a 59%;
- 60% a 79% e
- 80% a 100%

Tabulando as informações das execuções individuais de cada Órgão Orçamentário temos o que segue:

Tabela 9
Quantidade de Ocorrências x Percentual de Execução
Período 2004-2011

| Unidade Orçamentária | Blocos de Percentuais | | | | |
|----------------------------|-----------------------|-----------|------------|-----------|-----------|
| | 80% a 100% | 60% a 79% | 40% a 59% | 20% a 39% | 0% a 19% |
| FAZENDA | 5 | 3 | | | |
| RELAÇÕES EXTERIORES | 3 | 2 | 2 | 1 | |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 1 | 3 | 4 | | |
| TRABALHO E EMPREGO | 1 | 3 | 2 | 2 | |
| MINAS E ENERGIA | 1 | | 3 | 2 | 2 |
| PLANEJ. ORÇAMENTO | 1 | | 2 | | 2 |
| PRES. REPÚBLICA | | 1 | 4 | 3 | |
| DEFESA | | 5 | 3 | | |
| JUSTIÇA | | 3 | 2 | 3 | |
| COMB. À FOME | | 2 | 3 | 1 | |
| DESENV. IND. COM. EXTERIOR | | 2 | 1 | 2 | 3 |
| COMUNICAÇÕES | | 1 | 1 | 1 | 4 |
| EDUCAÇÃO | | | 8 | | |
| AGRICULTURA | | | 4 | 4 | |
| DESENV. AGRÁRIO | | | 3 | 3 | 2 |
| TRANSPORTES | | | 2 | 5 | 1 |
| SAÚDE | | | 2 | 4 | |
| TURISMO | | | 2 | 3 | 3 |
| CULTURA | | | 1 | 6 | 1 |
| MEIO AMBIENTE | | | 1 | 6 | 1 |
| ESPORTE | | | 1 | 3 | 4 |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL | | | 1 | 3 | 2 |
| INTEGRAÇÃO NACIONAL | | | | 4 | 4 |
| CIDADES | | | | 3 | 5 |
| PESCA E AQUICULTURA | | | | | 2 |
| Total | 12 | 25 | 52 | 59 | 36 |
| Consolidação 1 | 37 | | 147 | | |
| | 20% | | 80% | | |
| Consolidação 2 | 184 | | | | |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Emendas; Poder Executivo; RP 2 e 3 ; GND 3, 4 e 5;

Filtros da Consulta: Tipos de autor excluídas emendas do Relator Geral, Relator Setorial e Mensagens do Executivo

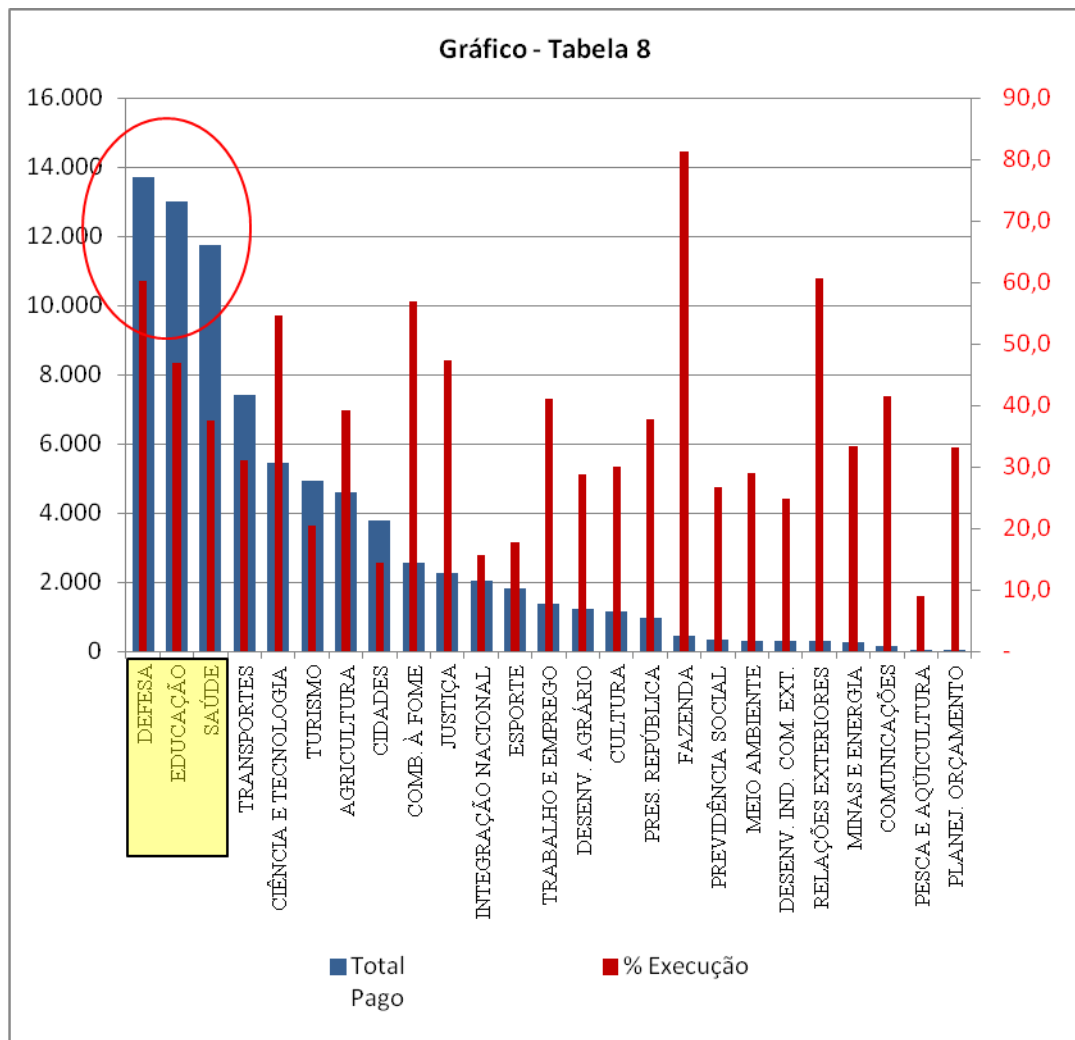
Constatamos que o Ministério da Fazenda tem o maior sucesso na execução das emendas, figurando 5 vezes nos percentuais mais altos (de 80% a 100%) e 3 vezes no segundo bloco de percentual mais alto (de 60% a 79%).

Na outra extremidade, constatamos que o Ministério das Cidades foi o que teve o menor índice de execução das emendas; 5 vezes nos índices mais baixos de execução (de 0% a 19%) e 3

vezes no penúltimo bloco de execução das emendas (de 20% a 39%). Desconsideramos o Ministério da Pesca e Aquicultura por apenas ter recebido orçamento a partir de 2010.

Olhando apenas as linhas de consolidações das 184 ocorrências, verificamos que em apenas 37 ocasiões (20%), as unidades orçamentárias executaram mais de 60% das emendas e em 147 ocasiões (80%), a execução não passou de 59%, uma clara demonstração de que a quantidade de ocorrências de baixa execução de emendas é quase 4 vezes maior que as ocorrências com bons percentuais de execução.

O gráfico abaixo, com dados oriundos da tabela 8, demonstra as execuções financeiras e seus respectivos percentuais de sucesso:



É interessante visualizar que os ministérios da Defesa, Educação e Saúde são os Órgãos Orçamentários com os resultados de maiores sucessos, todos com movimentação financeira na ordem de R\$ 12 bilhões acumulados no período e percentuais com médias acima de 50%.

Em compensação, Fazenda, Previdência, Meio Ambiente, Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Minas e Energia, Comunicações, Pesca e Planejamento são os Ministérios onde a execução percentual e os valores financeiros são os mais baixos.

Analisando determinadas execuções também compreendemos que alguns ministérios são mais demandados para alocações de emendas do que outros. Isso pode ser constatado em relação aos ministérios da Defesa, Educação, Saúde e Transportes (como maiores valores pagos) em contraste a outros ministérios como Planejamento, Pesca, Comunicações, Minas e Energia entre outros.

3.5 Execução das Emendas X Demais Discricionárias

A tabela abaixo demonstra uma comparação de como é a distribuição dos valores pagos para as despesas discricionárias, distinguindo os montantes pagos para emendas e para as demais discricionárias. Para entender o gráfico olhemos o caso do Ministério da Educação. Do total de R\$ 69,9 bilhões pagos, R\$ 13 bilhões representam os valores pagos para emendas (18,6%) e R\$ 56,9 bilhões, para outras despesas discricionárias (81,4%).

Tabela 10
Poder Executivo
Execução de Emendas x Demais Discricionárias

R\$ milhões

| Órgão | Total Executado das Emendas | % | Total Executado das Outras Discricionárias | % | Total Discricionárias |
|------------------------|-----------------------------|-------------|--|-------------|-----------------------|
| | (a) | b=(a/e) | (c) | d=(c/e) | e=(a+c) |
| EDUCAÇÃO | 13.005 | 18,6 | 56.953 | 81,4 | 69.959 |
| DEFESA | 13.709 | 21,2 | 51.083 | 78,8 | 64.792 |
| SAÚDE | 11.743 | 18,4 | 52.201 | 81,6 | 63.943 |
| TRANSPORTES | 7.405 | 11,9 | 54.908 | 88,1 | 62.313 |
| CIDADES | 3.777 | 10,7 | 31.667 | 89,3 | 35.444 |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 5.437 | 20,9 | 20.624 | 79,1 | 26.061 |
| FAZENDA | 464 | 2,3 | 19.913 | 97,7 | 20.377 |
| INTEGRAÇÃO NACIONAL | 2.036 | 10,4 | 17.461 | 89,6 | 19.497 |
| COMBATE À FOME | 2.577 | 14,2 | 15.591 | 85,8 | 18.168 |
| DESENV. AGRÁRIO | 1.225 | 7,5 | 15.139 | 92,5 | 16.364 |
| JUSTIÇA | 2.275 | 14,1 | 13.841 | 85,9 | 16.116 |
| PRESIDÊNCIA REPÚBLICA | 955 | 6,4 | 13.959 | 93,6 | 14.914 |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL | 329 | 2,9 | 11.177 | 97,1 | 11.506 |
| AGRICULTURA | 4.615 | 49,8 | 4.654 | 50,2 | 9.269 |
| RELAÇÕES EXTERIORES | 294 | 3,8 | 7.465 | 96,2 | 7.758 |
| TURISMO | 4.945 | 66,3 | 2.517 | 33,7 | 7.462 |
| TRABALHO E EMPREGO | 1.382 | 22,5 | 4.747 | 77,5 | 6.128 |
| PLANEJAMENTO | 39 | 0,8 | 5.069 | 99,2 | 5.108 |
| DESENV. IND. COM. EXT. | 308 | 6,1 | 4.742 | 93,9 | 5.050 |
| ESPORTE | 1.817 | 41,1 | 2.606 | 58,9 | 4.423 |
| MEIO AMBIENTE | 313 | 7,5 | 3.840 | 92,5 | 4.153 |
| MINAS E ENERGIA | 257 | 6,6 | 3.654 | 93,4 | 3.911 |
| CULTURA | 1.147 | 30,1 | 2.666 | 69,9 | 3.813 |
| COMUNICAÇÕES | 156 | 5,5 | 2.690 | 94,5 | 2.846 |
| PESCA E AQUICULTURA | 54 | 17,8 | 249 | 82,2 | 303 |
| TOTAL | 80.262 | 16,1 | 419.416 | 83,9 | 499.678 |

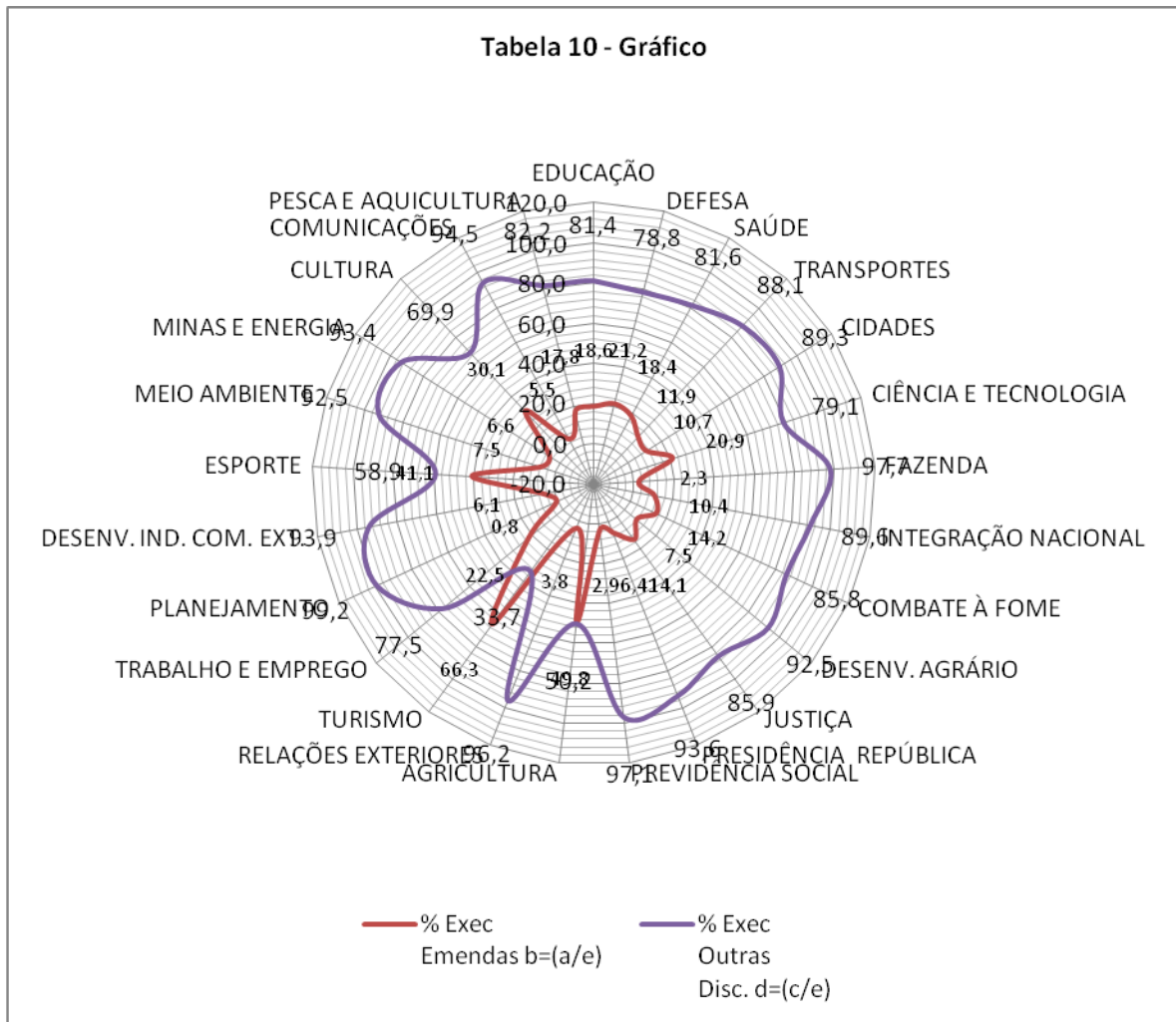
Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Emendas; Poder Executivo; RP 2 e 3 ; GND 3, 4 e 5;

Filtros da Consulta: Tipos de autor excluídas emendas do Relator Geral, Relator Setorial e Mensagens do Executivo

A proporção de R\$ 80 bilhões pagos em emendas e R\$ 419 bilhões das demais discricionárias, num universo de R\$ 499 bilhões de total pago implica dizer que para cada R\$ 1,00 pago em despesa de emenda, R\$ 5,22 é pago para outras despesas discricionárias.

O gráfico abaixo, facilita a visualização de como a execução das emendas é bastante inferior às demais discricionárias na medida em que quando mais próximo do centro, menores os percentuais.



Com a única exceção do Ministério do Turismo que executou mais valor de emenda do que as demais discricionárias, todos os demais órgãos orçamentários tiveram valores bastante superiores para as demais discricionárias.

Outra visualização permite a visualização da execução das emendas e das demais despesas discricionárias, no contexto de valores disponíveis para serem utilizados.

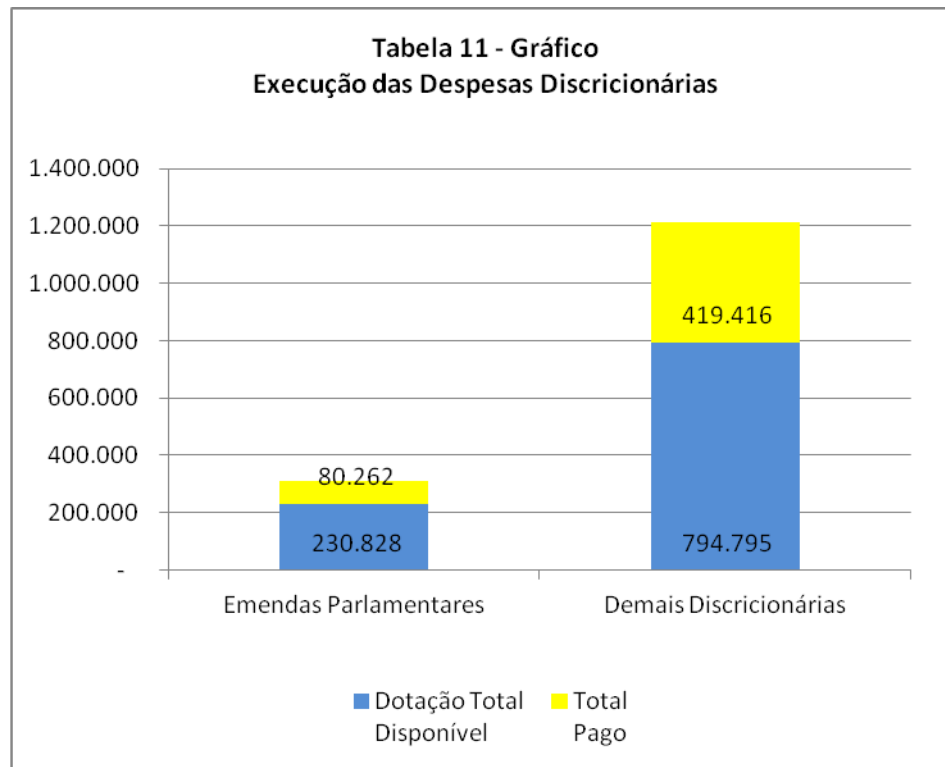
Tabela 11
Poder Executivo
Execução do Orçamento - 2004-2011

R\$ milhões

| Descrição | Dotação Total Disponível | Total Pago | % |
|------------------------|--------------------------|----------------|--------------|
| | (a) | (b) | c=(b/a) |
| Emendas Parlamentares | 230.828 | 80.262 | 34,8 |
| Demais Discricionárias | 794.795 | 419.416 | 52,8 |
| Total | 1.025.623 | 499.678 | 100,0 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Despesa; Poder Executivo



Do total disponível para emendas, R\$ 230 bilhões, apenas 34,8% ou R\$ 80 bilhões foram efetivamente pagos. Por outro lado, do total disponível para as demais despesas discricionárias, R\$ 794 bilhões o percentual de execução que atingiu o pagamento foi de 52,8% com um montante de R\$ 419 bilhões. Isso demonstra claramente que há um tratamento diferenciado para despesas teoricamente com o mesmo peso na apuração do resultado das contas do Governo.

Quando vemos quanto o valor dos pagamentos das emendas representa diante dos gastos obrigatórias e o somatório das demais despesas discricionárias do Governo, constatamos que a questão envolve valores bastante inexpressivos. A tabela a seguir mostra que do total pago de R\$

3,7 trilhões, apenas R\$ 80,2 bilhões são de emendas, o que representa apenas 2,13% da execução do Governo.

Tabela 12
Poder Executivo
Execução do Orçamento - 2004-2011

R\$ milhões

| Descrição | Total Pago | % |
|---------------------------------------|------------------|--------------|
| | (a) | b=(a/tt-a) |
| Emendas Parlamentares | 80.262 | 2,13 |
| Obrigatórias + Demais Discricionárias | 3.688.814 | 97,87 |
| Total | 3.769.076 | 100,0 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil.

Filtros da Consulta: Universo Execução de Despesa; Poder Executivo

3.6 Contingenciamento

Uma última análise diz respeito aos limites de empenho que acontecem nas programações compostas majoritariamente por emendas promovidas pelos parlamentares.

De acordo com o artigo 8º da LRF⁴⁶, em até trinta dias da aprovação da lei orçamentária anual, o Poder Executivo deve publicar a programação financeira e um cronograma de desembolso de cada órgão orçamentário. Nada a comentar sobre este procedimento já que a receita é apurada ao longo do ano e deve haver um instrumento para fazer o acompanhamento entre a despesa planejada sintonizada com o ingresso efetivo de dinheiro no caixa da União.

O problema é que tal medida tem sido utilizada pelo Governo para fazer um contingenciamento geral nos programas e ações da lei de orçamento, ressaltando as despesas Constitucionais e Legais.

Contingenciar empenho significa obstar que as autoridades competentes assumam obrigação de pagamento para o Estado. Estando contingenciadas as despesas, sequer se dá curso ao processo embrionário de execução orçamentária, ou seja, sem que possa haver empenho, não

⁴⁶ LC 101/2000 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".

se abre licitação, não se contrata, tampouco se admite a contraprestação do particular em favor do Estado, porque, se essa ocorrer sem prévio empenho, não poderá ser regularmente quitada.

Para este trabalho, uma análise que esta informação permite é verificar se há alguma correlação dos valores contingenciados com os valores das emendas parlamentares. A tabela que segue demonstra os valores aprovados em emendas pelos parlamentares e os valores que foram mantidos contingenciados ao término do exercício fiscal.

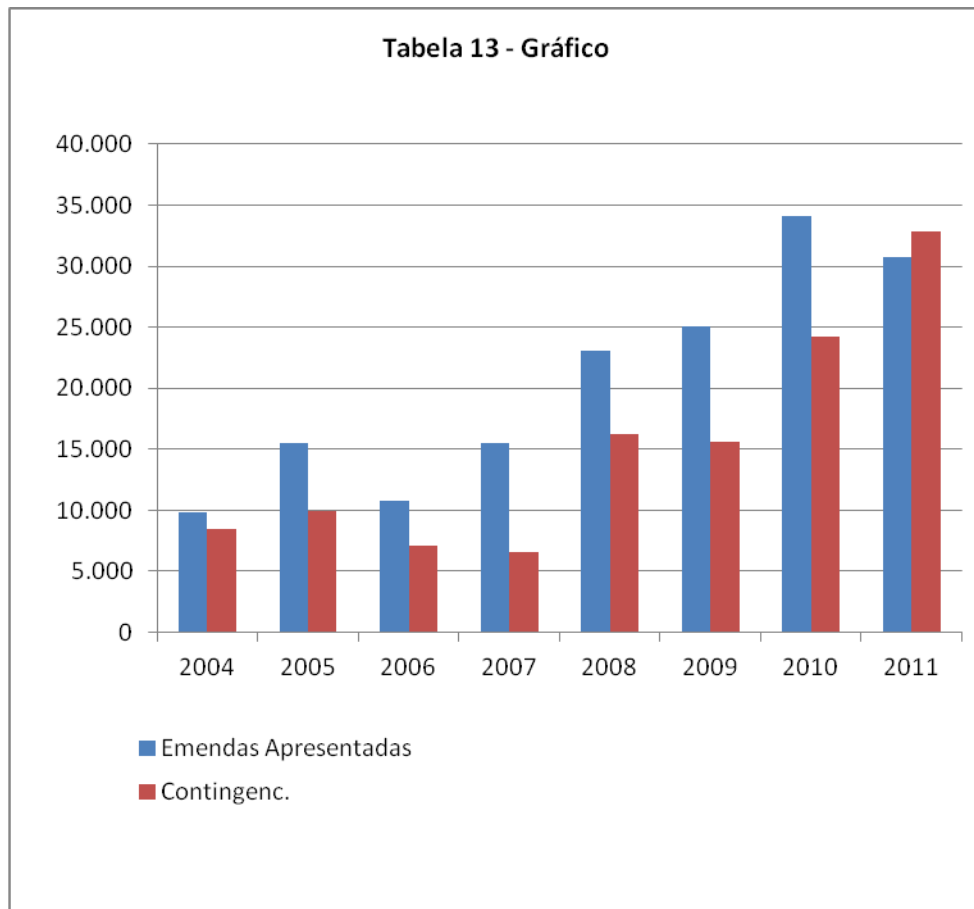
Tabela 13
Poder Executivo
Análise das Emendas versus Contingenciamento

R\$ milhões

| Ano | Emendas Apresentadas | Dotação Contingenciada* | % Emendas/ Dotação Contingenciada |
|-------------|-----------------------------|--------------------------------|--|
| | (a) | (b) | c=a/b |
| 2004 | 9.785 | 8.457 | 115,7 |
| 2005 | 15.460 | 9.936 | 155,6 |
| 2006 | 10.809 | 7.130 | 151,6 |
| 2007 | 15.514 | 6.610 | 234,7 |
| 2008 | 23.080 | 16.205 | 142,4 |
| 2009 | 25.049 | 15.577 | 160,8 |
| 2010 | 34.093 | 24.227 | 140,7 |
| 2011 | 30.744 | 32.885 | 93,5 |

Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga-Brasil e dos Relatórios sobre as Contas da República - TCU

**Limites de movimentação e de empenho finais fixados sobre a base submetida à programação financeira.*



Pela análise das informações acima, constatamos uma surpreendente proximidade entre os valores de emendas e os valores que ficaram contingenciados ao término do exercício o que pode reforçar a conclusão, obtida de outros dados nas seções anteriores, que as emendas continuam sendo alvo dos sistemáticos cortes promovidos pelo Governo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Baseada nas consultas acima, foi possível constatar que:

- 1) O valor total pago no Poder Executivo, entre os anos 2004-2001, para as despesas obrigatórias e discricionárias, soma R\$ 3,7 trilhões⁴⁷;
- 2) O valor total pago das despesas discricionárias atingiu R\$ 499 bilhões⁴⁸.
- 3) Detalhando as despesas discricionárias, verificamos que do total de R\$ 499 bilhões pagos:
 - a. R\$ 419,4 bilhões⁴⁹ (83,9%)⁵⁰ foram pagamentos de despesas da programação própria do Governo e PAC e,
 - b. R\$ 80,2 bilhões⁵¹ (16,1%)⁵² foram despesas de emendas priorizadas pelos Parlamentares. Esse valor, quando visualizado no montante total de R\$ 3,7 trilhões (do item 1 acima) representa 2,13%⁵³.
- 4) A execução média das discricionárias apresentou significativas diferenças:
 - a. R\$ 794,7 bilhões de dotações disponíveis e R\$ 419,4 bilhões de valores pagos nas demais despesas discricionárias – o que sinaliza uma execução de 52,8%⁵⁴.
 - b. R\$ 230 bilhões de dotações disponíveis e R\$ 80 bilhões de valores pagos para as emendas – o que sinaliza uma execução de 34,8%⁵⁵
- 5) Por fim foi constatado alto índice de proximidade entre os valores de emendas propostas e os valores finais de contingenciamento em cada exercício fiscal.

⁴⁷ Tabela 3 – soma da coluna “f”

⁴⁸ Tabela 5 – soma da coluna “f”

⁴⁹ Tabela 10 – soma da coluna “c”

⁵⁰ Tabela 10 – soma da coluna “d”

⁵¹ Tabela 10 – soma da coluna “a”

⁵² Tabela 10 – soma da coluna “b”

⁵³ Tabela 12 – percentual das emendas – coluna “b”

⁵⁴ Tabela 11

⁵⁵ Tabela 11

Não há sentido em fazer comparações entre volumes ou percentuais de execução das despesas obrigatórias com as despesas discricionárias. Entretanto, quando analisamos a execução das despesas discricionárias, não há justificativa para os montantes aferidos pelas emendas e pelas demais discricionárias já que as ambas categorias têm o mesmo efeito em relação à meta fiscal.

Ou seja, a cada R\$ 10,00 de dotações orçamentárias, R\$ 3,47 são pagamentos de emendas de interesse dos parlamentares e R\$ 5,68 são pagamentos das demais programações discricionárias, tornando claro o desequilíbrio na execução da despesa em prol das programações do Governo.

4.1 Pergunta problema: há fundamento para percepção de baixa execução das emendas?

Diante de todo o exposto a resposta é afirmativa.

Não há dúvida que as emendas, a despeito de participarem da mesma forma para o resultado primário, têm nítida e provada assimetria na execução comparada com as demais despesas discricionárias.

Como o trabalho se limitou a mensurar esta questão, escapa às nossas possibilidades aprofundar o assunto num sentido de causa e efeito. De qualquer forma, apontamos eventuais causas que podem ser eventualmente testadas para o entendimento mais preciso do assunto:

- 1) Falta de priorização do Governo na execução da política elencada pelo parlamentar responsável pela proposição da emenda
 - a. Utilização do mecanismo de contingenciamento como instrumento legal de justificar a não liberação das emendas;
- 2) Ausência de interesse político do responsável pela execução da emenda, como num clássico exemplo em que a emenda é liberada em momento onde a composição política no Município é diferente de quando foi pensada e a sua execução pode transferir lucros políticos para grupos da oposição;
- 3) Falta de capacidade técnica do gestor responsável pela execução da emenda considerando que ao se propor fazer uma obra, uma escola por exemplo, diversas providências são exigidas até que o recurso vire um bem público utilizável pela sociedade. É necessário que o gestor da emenda, execute um plano rigoroso para acompanhar o desenvolvimento e cumprimento de todas estas etapas por parte de

seus subordinados para que o processo não seja interrompido sem justificativa. Uma emenda para investimento em uma obra necessita, sucintamente:

- a. de comprovações de propriedade do terreno onde a obra será erguida;
- b. comprovação de regularidade fiscal do Município;
- c. confecção de projetos de engenharia, arquitetônico, etc;
- d. adequação dos projetos de acordo com as diligências das áreas técnicas do órgão repassador dos recursos;
- e. licitação para a obra;
- f. acompanhamento das medições;
- g. pagamentos aos construtores;
- h. prestação de contas.

Há que se pensar se o modelo atual de propor emendas ao orçamento da União tem alguma outra motivação além de levar recursos a redutos eleitorais Brasil afora já que provado que o montante efetivamente liberado e pago é irrisório (2,13%⁵⁶) diante das demais despesas promovidas pelo Governo.

A quem interessa manter parlamentares barganhando liberação de emendas para realizar importantes e necessárias obras de investimentos em municípios em flagrantes desigualdades regionais?

Será que o Governo permite este sistema exatamente para poder ter uma forma de barganhar a aprovação de suas políticas públicas no Congresso Nacional?

Certamente está na hora de repensar o Pacto Federativo para que Estados e Municípios tenham a seu dispor mais recursos para a promoção de desenvolvimento livre de barganhas e negociações que causem ônus político e trazem endividamento a longo prazo.

⁵⁶ Tabela 12 – percentual das emendas – coluna “b”

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Fernando Moutinho. **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle.** Texto para Discussão 112. Brasília. Senado Federal. 2012.

BOAVENTURA, Helayne. Governo vai liberar dinheiro de emendas. *Correio Braziliense*, Brasília-DF, 03/12/2005, Caderno Política, p. 8

BOAVENTURA, Helayne. Governo vai liberar dinheiro de emendas. *Correio Braziliense*, Brasília-DF, 03/12/2005, Caderno Política, p. 8

BRASIL. **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Legislação Federal.

BRASIL, **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO.** Versão 2012. Brasília, 2011.

CONGRESSO EM FOCO, site <http://congressoemfoco.uol.com.br/>

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 10ª ed. S. Paulo: Atlas, 2001.

JERÔNIMO, Josie. No reino de todas as barganhas. *Correio Braziliense*, Brasília-DF, 04/06/2010, Caderno Política, p. 2

JERÔNIMO, Josie. O dilema do Veto. Correio Braziliense, Brasília, 05/07/2008, Caderno Política, p. 2. Neste texto, o Governo sinaliza liberar R\$ 4 milhões de emendas por parlamentar para reverter 3 derrotas seguidas no Congresso Nacional.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**: teoria e questões: estilo ESAF, UnB e outras bancas examinadoras – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JUNGBLUT, Cristiane. Governo deve conter gastos de emendas para ter corte de R\$ 55 bi. O Globo. Rio de Janeiro-RJ. 25/1/2012. Caderno País. p. 3.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização.: das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. Eduardo Bastos Furtado de Mendonça - Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

PEREIRA, Daniel. De pires na mão – Governo Federal libera meio bilhão de reais aos municípios. Correio Braziliense, Brasília-DF, 07/04/2009, Caderno Política, p. 2

PEREIRA, Daniel. Em ano eleitoral Governo liberar 33 vezes mais emendas. Correio Braziliense, Brasília, 05/07/2008, Caderno Política, p. 2

PISCITELLI, R. B. **Orçamento Impositivo**: Viabilidade, Conveniência e Oportunidade. Estudo/Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

PORTAL SOF, site: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, site www.receita.fazenda.gov.br

REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Heraldo da Costa Reis, José Teixeira Machado Júnior. - 33. ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, IBAM, 2010.

TESOURO NACIONAL, site: www.tesouro.fazenda.gov.br

VAZ, Lúcio, Corrida de prefeitos para liberar emendas antes do período eleitoral. Correio Braziliense, Brasília, 03/07/2004, Caderno Política, p. 2

