



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF

Brasília, 6 de abril de 2001

ESTUDO TÉCNICO N° 10/2001

Assunto: Orçamento impositivo para execução de emendas de bancada.

Em atendimento à solicitação do Deputado Wellington Dias, a respeito da viabilidade de tornar impositivo no orçamento da União a execução das emendas de bancada, são apresentadas as seguintes considerações.

A discussão sobre a possibilidade e conveniência de tornar o orçamento da União em uma programação de execução obrigatória, total ou parcialmente, já se estende por muitos anos, com argumentos favoráveis e contrários.

No Congresso Nacional, a discussão passa especialmente pela questão das emendas. Recorrentemente ocorrem questionamentos em relação a boa vontade do Poder Executivo na execução das emendas. Nesse aspecto, importante lembrar que a expressão "execução de emenda" padece de certo rigor técnico, já que melhor expressão seria, por exemplo, "execução de dotação orçamentária derivada ou alterada por emenda".

Parece mera retórica; mas é importante salientar que, às vezes – em decorrência deste aspecto –, não há como separar o valor que é decorrente de emenda da dotação que vem do projeto de lei. O valor acrescido a uma programação já existente no projeto se incorpora a ela, e, muitas vezes, não há como saber se se está executando dotação que já constava no PL ou a parte acrescida por emenda.

Propostas de tornar obrigatória a execução de emendas poderiam ser melhor avaliadas e justificadas se, em vez de exigir obrigatoriedade a execução de dotações objeto de emendas, impusesse-se a execução de ações definidas como prioritárias na LDO, por exemplo. Já que, por determinação constitucional, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias que define as metas e prioridades para o exercício financeiro.

Definida uma ação como prioritária, seria muito mais plausível exigir que o Poder Executivo execute a dotação correspondente, em lugar de forçar a execução de uma determinada ação simplesmente porque ela foi objeto de emenda no Congresso Nacional. Pois a execução obrigatória dessa ação poderia prejudicar a realização de ações às quais se confere maior prioridade para o País.

Contudo, mesmo da forma aqui proposta, existem riscos a serem levados em consideração. Em especial devemos citar a famosa "inversão de prioridades", que ocorre quando, na programação o agente interessado em determinado recurso atribui a ele prioridade e maior volume de recursos, em detrimento de um programa ou ação mais importante ou, até mesmo, vital, cujos gastos são inexoráveis, como previdência, pessoal e manutenção (luz, água, aluguel, etc.). Sabendo que, para as despesas incomprimíveis o governo terá que obrigatoriamente suprir a falta de recursos, o agente dá prioridade na alocação de dotações e na execução a uma ação que para o governo é menos importante, mas que atende aos seus interesses, e o problema de ter que equacionar a falta de recursos para as despesas inevitáveis fica nas mãos dos órgãos centrais do governo.

Isso potencialmente geraria dois problemas: a) demasiada pressão por gastos, que pode levar ao desequilíbrio das contas públicas – principal causa das crises recentes; e/ou b) insuficiência de recursos para as prioridades nacionais – já que os recursos escassos seriam redirecionados para outras ações, e as ações das quais o governo federal não pode abrir mão não disporiam dos recursos necessários.

Esse tipo de problema pode ocorrer no caso das emendas de bancada, já que o foco de preocupações de cada bancada é sua região ou estado. Muitas vezes "esquecendo"



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF

de sérios problemas nacionais que reclamam recursos e tem que ser resolvidos no nível da União e seu orçamento (Defesa Nacional, Polícia Federal, Comércio Exterior, Programas Nacionais de Saúde e de Educação, Rodovias Federais, Justiça Federal, Legislativo Federal, etc.), a bancada pode dar prioridade a um programa, uma ação – uma determinada obra, por exemplo – de sua região ou estado. Ações estas que, muitas vezes, seriam ou deveriam ser atendidas pelos governos locais.

Cumpre ressaltar que atualmente já existe uma parte considerável do orçamento que tem sua execução obrigatória. Não simplesmente por constar no orçamento, mas, sim, por exigência legal ou contratual, como é o caso das transferências constitucionais e legais, dos serviços da dívida, das despesas com pessoal e das despesas da área de Saúde. Neste último caso – Saúde – as despesas se tornaram obrigatórias por uma determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, agora, por uma emenda constitucional.

Dessa forma, a LDO pode determinar que as prioridades relacionadas em seu anexo de metas e prioridades tivessem precedência na execução – mais ou menos como é hoje – ou até estabelecer a obrigatoriedade na realização das metas correspondentes, etc. Porém, melhor seria que uma regra geral fosse instituída na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição. Isso daria maior estabilidade à regra.

Elegendo-se prioridades, estas deveriam ter precedência na execução, e aquelas decorrentes de imposição por dispositivo constitucional ou legal teriam sua execução obrigatória. Seria, assim, menos “indigesto” do que exigir a execução de determinada dotação unicamente porque foi objeto de emenda no Congresso.

Fidelis Antonio Fantin Junior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira