



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

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO – EOP 4

**Luiz Henrique Duarte Pereira de Mello**

**A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO  
QUANTO ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO**

Brasília

**2012**

**Luiz Henrique Duarte Pereira de Mello**

**A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO  
QUANTO ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS 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: Eber Zoehler Santa Helena

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: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Mello, Luiz Henrique Duarte Pereira de.

A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento [manuscrito] / Luiz Henrique Duarte Pereira de Mello. -- 2012.

54 f.

Orientador: Eber Zoehler Santa-Helena

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Lei Orçamentária Anual (LOA), Brasil. 2. Emenda parlamentar, Brasil. 3. Poder executivo, Brasil, 4. Poder legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

**A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO  
QUANTO ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2011

Aluno: Luiz Henrique Duarte Pereira de Mello

Banca Examinadora:

---

Eber Zoehler Santa Helena

---

Alessandro Luiz Chahini Escudero

Brasília, 29 de novembro de 2012

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, por presentear-me com uma vida próspera e saudável. Também dedico a meus pais, por terem, com imenso carinho, ensinado o valor de ter uma vida pautada por humildade, respeito e dignidade.

### *Agradecimentos*

Agradeço à amiga Thamara, por toda a ajuda dedicada. Agradeço também ao meu orientador, Eber Zoehler, pelos preciosos ensinamentos. Por último agradeço aos meus colegas de seção, por compreenderem e apoiarem-me durante o período de elaboração deste trabalho.

*“Só existem dois dias no ano que nada pode ser feito. Um se chama ontem e o outro se chama amanhã, portanto hoje é o dia certo para amar, acreditar, fazer e principalmente viver”.*

*Sua Santidade, Dalai Lama*

## RESUMO

O tema geral deste trabalho é analisar as relações que existem entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais feitas à Lei Orçamentária Anual. Contudo, afim de oferecer melhor compreensão do estudo sobre essas relações, buscou-se explicar, em seção inicial do texto, conceitos relacionados às emendas individuais, tais como os tipos de emendas, seus valores globais e quantidades permitidas para apresentação. A seguir, através de pesquisa bibliográfica, mostrou-se como a relação entre Executivo e Legislativo em relação às emendas individuais é entendida pela doutrina. Na terceira seção, através da análise de base de dados orçamentários, evidenciou-se a relação entre Executivo e Legislativo através da execução orçamentária. Por fim, verificou-se que, de maneira diferente do que as evidências empíricas mostram, as emendas individuais não são consideradas meras moedas de troca por apoio ao Poder Executivo dentro do Congresso Nacional, fato, porém, que não nega sua importância para os parlamentares, principalmente quando em busca da reeleição. Além disso, foi possível verificar diferenças entre a execução orçamentária das emendas individuais de senadores e deputados.

**Palavras-Chave:** emendas individuais, execução orçamentária, Poder Executivo, Poder Legislativo, Lei Orçamentária Anual.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Execução de emendas individuais puras no exercício de 2010.....	42
Gráfico 2 – Execução de emendas individuais puras no exercício de 2011.....	43
Gráfico 3 – Execução de emendas individuais puras no exercício de 2012.....	43
Gráfico 4 – Execução de emendas individuais puras no exercício de 2006.....	45
Gráfico 5 – Execução de emendas individuais puras no exercício de 2007.....	46
Gráfico 6 – Execução de emendas individuais puras no exercício de 2008.....	46

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução dos valores da cota de emendas individuais (2004 a 2012).....	22
TABELA 2 – Execução orçamentária das emendas individuais puras nos exercícios de 2010 a 2012.....	41
TABELA 3 – Execução orçamentária das emendas individuais puras nos exercícios de 2006 a 2008.....	44
TABELA 4 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas e empenhadas por partido político – 2008 e 2009.....	48
TABELA 5 – Senado Federal: Emendas “puras” por partido – quantidade e valor das emendas aprovadas, empenhadas, pagas e restos a pagar inscritos e pagos em 2008.....	48
TABELA 6 – Senado Federal: emendas “puras” por partido – quantidade e valor das emendas aprovadas, empenhadas, pagas e restos a pagar inscritos e pagos em 2009.....	49

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
1. EXPLICAÇÃO SOBRE EMENDAS INDIVIDUAS, CONCEITOS E NORMAS PERTINENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO .....	15
1.1 EMENDAS .....	15
1.2 TIPOS DE EMENDAS CONFORME RESOLUÇÃO Nº 1/2006 - CN .....	16
1.2.1 EMENDAS À DESPESA .....	16
1.2.2 EMENDAS À RECEITA .....	17
1.2.3 EMENDAS AO TEXTO.....	17
1.3 EMENDAS EM RELAÇÃO AO AUTOR .....	17
1.3.1 INDIVIDUAIS .....	17
1.3.2 COLETIVAS .....	18
1.3.3 EMENDAS DE RELATOR.....	18
1.4 EXERCÍCIO DO MANDATO COMO CONDIÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS.....	19
1.5 VALORES DESTINADOS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS .....	20
1.6 QUANTIDADE DE EMENDAS INDIVIDUAIS POR PARLAMENTAR.....	23
1.7 O PARECER PRELIMINAR, RELATOR GERAL E AS EMENDAS INDIVIDUAIS.....	25
1.8 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006, DO CONGRESSO NACIONAL .....	28
2. AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO E AS EMENDAS INDIVIDUAIS.....	33
3. ANÁLISE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS EM BASES DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS....	40
CONCLUSÃO .....	49
BIBLIOGRAFIA.....	52

## INTRODUÇÃO

Dentro do ambiente democrático que vigora no Brasil, percebemos que a representação do povo é feita de maneira indireta. Isso significa que a efetivação da vontade popular não é feita diretamente pelos detentores dessa prerrogativa, mas sim por representantes eleitos.

Ainda que muito debatida e analisada, a participação direta da sociedade por meio do denominado “orçamento participativo” não encontrou, até o presente, real significância na alocação de recursos públicos, ao menos nas esferas estaduais e federal de nossa nação.

No Congresso Nacional, os representantes eleitos tem por incumbência atuar em prol dos interesses de seus eleitores, seja na elaboração e apreciação de projetos de lei, seja na destinação de recursos do orçamento a obras e investimentos de interesse local. Dessa forma, para destinar recursos que atendam diretamente a seus representados, o parlamentar faz gozo do instituto da emenda individual.

Este estudo tem por objetivo a compreensão da verdadeira relação que existe entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais apresentadas à lei orçamentária anual – LOA. Essa relação foi abordada dentro do contexto do atual processo legislativo orçamentário, o qual instituiu-se com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e é detalhado por normas dela decorrentes. Os demais tipos de emendas que podem ser apresentadas quando da apreciação do orçamento pelo Congresso Nacional, entendidas como coletivas – apresentadas por Bancadas e Comissões, e as de Relator, não fazem parte do escopo desta análise.

A delimitação temporal para o estudo das emendas individuais fez-se necessária, uma vez que, tendo este trabalho como objetivo principal a análise da resultante da relação entre Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais, é necessário considerar o modelo de relações políticas atualmente vigente no Brasil, o qual, em muito, é consequência direta da Constituição de 1988. Ademais, antes da vigência da atual Carta Magna, a Constituição outorgada no período antecedente, regime militar, limitava de forma brusca a atuação parlamentar quanto à apresentação de emendas ao

orçamento. Nas palavras de Heusi (2010, p. 13), “a Constituição de 1988 restabeleceu o direito de os parlamentares contribuírem com a elaboração dos orçamentos mediante a apresentação de emendas, especialmente as de despesa.”

A elaboração e aprovação das emendas individuais constituem item de grande criticidade na agenda dos parlamentares. Mais ainda, a execução orçamentária das programações que foram objeto das emendas também é de extrema importância para deputados e senadores. A corrente dominante na literatura sobre o tema demonstra que esses dois fatores – aprovação e execução das emendas, são assim considerados pelos congressistas brasileiros por haver grande relação de “paroquialismo” entre os parlamentares e seu colégio ou base eleitoral. A respeito do assunto, trabalho realizado por Heusi (2010, p. 12), cita trechos do artigo elaborado por Martus Tavares, ex-Ministro do Planejamento, quando de sua saída do Ministério.

“Em oito anos de negociação, não consegui convencer o Congresso de que a discussão do Orçamento não se pode resumir a uma busca frenética de recursos adicionais para custear as emendas dos parlamentares. Não consegui convencê-los de que é importante e saudável para a democracia, discutir prioridades nacionais, debater a alocação estratégica dos recursos. (...) Não sou contra as emendas, fique bem claro. Considero legítima a defesa de recursos para regiões, Estados e municípios que formam a base eleitoral do parlamentar. Só que essa discussão precisa inserir-se num contexto mais amplo. O orçamento não pode ser visto como uma colcha de retalhos, como a soma de demandas individuais pulverizadas. Os avanços que realizamos na elaboração da peça orçamentária, com a apresentação dos gastos em programas que seguem uma diretriz ditada pelo Plano Plurianual, não poderiam simplesmente ser desconsideradas na negociação do Orçamento com o Congresso. (...) Infelizmente, é isso que ainda acontece quando entra em jogo a discussão das emendas. Elas são legítimas na essência, mas se tornam questionáveis quando financiadas com recursos irrealistas ou quando sua discussão não é antecedida do debate mais amplo.”

A política paroquial é imbuída de grande pobreza e pode distorcer a atuação dos parlamentares dentro do Congresso, assim como a presumida troca de apoio ao Executivo por execução de emendas também pode fazê-lo. Evidências empíricas mostram que a execução das emendas, a qual depende de autorização do Poder Executivo, normalmente causa alteração

de comportamento nos congressistas. Exemplo recente dessa mudança comportamental pode ser ilustrado através do impasse criado durante a apreciação do PLDO 2012. Deputados e Senadores de oposição, mostrando-se publicamente insatisfeitos e discriminados devido ao baixo grau de execução de suas emendas individuais em relação a parlamentares de apoio ao governo, obstruíram todas as tentativas de votação do Projeto. Estabeleceram, também publicamente, durante reuniões da CMO, que o acordo para votação do PLDO necessariamente deveria abranger a execução de suas emendas. Após acordo, o Projeto foi votado e aprovado.

Diante desses fatos, objetivou-se evidenciar os detalhes da relação que de fato existe entre os Poderes Executivo e Legislativo no que diz respeito à elaboração, aprovação e execução das emendas individuais, uma vez que, diferentemente das evidências empíricas, a literatura recente passou a rechaçar a ideia de moeda de troca tão amplamente atribuída às emendas individuais.

Além disso, objetivou-se também, na seção inicial deste estudo, não somente como etapa necessária e antecedente à análise da relação entre Executivo e Legislativo, fazer identificação, explicação e definição de conceitos e normas que incidem sobre o processo legislativo orçamentário das emendas individuais, motivando-se também por lacuna existente na literatura em compilar explicação sobre essas normas e conceitos em trabalhos específicos sobre esse tipo de emendas.

Realizou-se levantamento documental e bibliográfico afim de trazer ao campo de discussão a forma como a doutrina compreende a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais. Logo após a revisão bibliográfica, em seção separada, fez-se pesquisa em bancos de dados orçamentários – mantidos pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, a qual teve viés qualitativo e quantitativo, uma vez que, além da quantificação dos valores relativos às emendas, fez-se interpretação desses dados.

## 1. EXPLICAÇÃO SOBRE EMENDAS INDIVIDUAS, CONCEITOS E NORMAS PERTINENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

### 1.1 EMENDAS

A emenda é prerrogativa inerente aos membros do Poder Legislativo para poderem interagir com projetos de lei que não são de sua autoria. Através dela, parlamentares podem incluir, alterar ou suprimir proposições, buscando adequá-las aos interesses de seus representados.

As leis orçamentárias, de iniciativa privativa da Câmara dos Deputados na Constituição Republicana de 1889, passaram desde a Constituição de 1934, a ser de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Assim, aos parlamentares restou exercerem a prerrogativa da apresentação de emendas ao que foi proposto pelo Executivo.

As emendas propostas ao projeto de lei orçamentária anual podem ser apresentadas individualmente ou de forma coletiva – são as emendas de Comissões ou Bancadas. Por serem elaboradas tanto por deputados quanto por senadores, existem normas específicas para que elas sejam apresentadas, as quais estão presentes no Regimento Comum do Congresso Nacional, sendo tratadas com mais especificidade na Resolução nº 1, de 2006 – CN. O art. 166 da CF/88 e o parecer preliminar também determinam regras para apresentação de emendas à proposta orçamentária anual.

Para serem admitidas, devem ainda estar de acordo com o PPA, LDO e Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e demais normas financeiras. No âmbito da CMO existe o Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE, responsável por verificar a obediência ao ordenamento legal pertinente.

Considerando-se o reflexo da iniciativa parlamentar sobre a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, pode-se classificar as emendas como:

- Emenda Pura: aquela que permite ter sua autoria identificável durante a execução do orçamento, uma vez que a emenda

apresentada deu origem a programação única, não existente na proposta enviada pelo Poder Executivo e não foi emendada por outros parlamentares.

- Emenda Aglutinada: acontece quando, durante a apreciação do PLOA, diversos autores apresentam emendas para o mesmo objeto – ação, e também para a mesma localidade geográfica – subtítulo, ou a programação objeto da emenda já constava de proposta do Executivo. Dessa forma, a dotação da programação que foi emendada por diversos autores será composta pelo somatório de todos os valores que ali coincidiram, tornando a execução orçamentária das emendas não identificável.
- Considera-se Emenda Paroquial quando caracteriza-se a atuação parlamentar visando apenas demandas locais de seu colégio eleitoral, em detrimento a planos e programas nacionais.

## 1.2 TIPOS DE EMENDAS CONFORME RESOLUÇÃO Nº 1/2006 - CN

### 1.2.1 EMENDAS À DESPESA

De acordo com o art. 37 da Resolução nº 1/2006 – CN, as emendas à despesa serão classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.

remanejamento: propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

apropriação: propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos da Reserva de Recursos e/ou outras dotações, definidas no parecer preliminar.

cancelamento: propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

### 1.2.2 EMENDAS À RECEITA

Inclusão, exclusão ou modificação em rubrica ou valores da previsão da receita do projeto de lei orçamentária; porém, apenas no caso de erros ou omissões e de renúncia.

### 1.2.3 EMENDAS AO TEXTO

As emendas ao texto subdividem-se em quatro tipos:

- aditiva: acrescenta-se a outra proposição;
- modificativa: altera a proposição sem a modificar substancialmente;
- supressiva: erradica qualquer parte de outra proposição; e
- substitutiva: apresenta-se como sucedânea à parte de outra proposição. Referem-se a modificações na parte inicial do projeto de lei orçamentária que contém o texto - não incluindo os quadros das especificações de receitas e despesas.

## 1.3 EMENDAS EM RELAÇÃO AO AUTOR

De acordo com o atual ordenamento jurídico, pode-se elencar a existência de quatro tipos de emendas em relação à autoria: individuais, de bancadas, de comissões e de relator.

### 1.3.1 INDIVIDUAIS

São emendas apresentadas pelos 594 parlamentares - 513 deputados e 81 senadores, à lei orçamentária anual. Possuem a característica de “carimbarem” o orçamento com a vontade individual do parlamentar, a qual espera-se refletir a vontade de seus representados. São classificadas como

de apropriação e o valor global para elas será definido anualmente através do Parecer Preliminar, o qual também determinará a programação passível de emendas e quantidade a ser apresentada – limite máximo de 25 por mandato.

### 1.3.2 COLETIVAS

São apresentadas através de um colegiado de parlamentares e classificam-se em dois tipos:

comissões: propostas por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Devem possuir relação com a área temática da comissão e tratar de assuntos de caráter nacional. As regras para que sejam apresentadas estão presentes nos artigos 43 a 45 da Res. nº 1, de 2006 – CN.

bancadas estaduais: são elaboradas pelo colegiado de parlamentares que representam uma unidade da Federação. Normalmente tratam de obras estruturantes e de grande vulto. As normas para apresentação encontram-se nos artigos 46 a 48 da Res. nº 1, de 2006 – CN.

### 1.3.3 EMENDAS DE RELATOR

A Res. nº 1, de 2006 – CN, prevê a apresentação de emendas por parte do Relator-Geral do PLOA, Relator da Receita e pelos Relatores Setoriais. Em relação à apresentação de emendas à despesa pelos Relatores, existe restrição imposta no art. 144:

“Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

- I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
- II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;
- III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo Único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.”

#### 1.4 EXERCÍCIO DO MANDATO COMO CONDIÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Por serem tratadas pelos parlamentares como o melhor meio de mostrar ao seu colégio eleitoral os resultados de seu trabalho, as emendas individuais sempre foram objeto de disputas. Algumas vezes, essas disputas surgem entre titulares e suplentes de mandatos, decorrência de má interpretação regimental. Para evitar situações que causem dúvidas quando da apresentação de emendas, deve-se considerar o que é transcrito pelo art. 141 da Res. nº1, de 2006 – CN: *“Art. 141. Somente serão consideradas as emendas propostas por parlamentar que estiver no exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação de emendas”*.

O dispositivo acima transcrito foi criado com o intuito de evitar situações dúbias quanto ao direito de apresentação de emendas. Por exemplo, seja considerada hipótese onde um deputado, titular do mandato, precisa afastar-se e seu respectivo suplente assume o cargo exatamente no período de apreciação do PLOA pelo Congresso Nacional.

Tal situação, que ocorre com razoável frequência, pode criar equívocos entre os parlamentares sobre quais emendas deverão ser recebidas: as do titular, as do suplente ou ambas. Contudo, a redação do art. 141 é bastante clara e considera como aceitas apenas as emendas de parlamentar em exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação destas.

Assim, temos apenas dois desfechos possíveis para a situação apresentada: caso o suplente esteja exercendo o mandato ao final do prazo de entrega, suas emendas serão consideradas. Caso o titular retorne, mesmo que no último dia do prazo para recebimento de emendas, será ele o detentor do direito de apresentar outras emendas individuais, sendo estas últimas consideradas para fins de apreciação pela CMO.

Apesar de a redação do art. 141 ser clara e considerar como aceitas apenas as emendas de parlamentar em exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação, não raramente existem tentativas de manobras que buscam burlar a norma acima evidenciada. Uma das que

mais se repete estrutura-se da seguinte forma: o titular do mandato elabora e apresenta suas emendas antes de findo o prazo para apresentação destas.

Logo em seguida, licencia-se do cargo e o suplente realiza o mesmo procedimento em relação às emendas. Na visão dos parlamentares que tentaram este tipo de manobra, ambos conseguiram apresentar suas emendas e serão contemplados. Porém, como visto acima, apenas aquele que estiver em exercício do mandato quando do encerramento do prazo terá suas emendas individuais consideradas.

### 1.5 VALORES DESTINADOS ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS

O valor total do conjunto das emendas individuais apresentadas será definido no Parecer Preliminar, conforme art. 52, II, i, da Resolução nº1, de 2006, do Congresso Nacional.

Os recursos para atendimento das emendas serão disponibilizados através da Reserva de Recursos, a qual é composta por:

- a) dotação da reserva de contingência disponível para apropriação pelo Congresso;
- b) reestimativa das receitas aprovada pelo Plenário da CMO;
- c) outros recursos, tais como superávit primário verificado no exercício.

Para melhor compreensão sobre a apresentação e composição desses valores, segue, a título de exemplo didático, o Demonstrativo da Reserva de Recursos, presente no Anexo III do Parecer Preliminar ao PLOA 2009:

Valores em R\$ mil

	<b>SUBTOTAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>I - RESERVA DE RECURSOS - DISPONIBILIDADES TOTAIS</b>		<b>15.076.456</b>
1 - REESTIMATIVA DE RECEITAS - RELATÓRIO DA RECEITA		9.249.266
1.1 - REESTIMATIVA POSITIVA	9.966.073	
1.2 - REESTIMATIVA NEGATIVA	716.807	
2 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA - SEQ.006022		4.527.190
3 - EXCESSO DE SUPERAVIT PRIMÁRIO / AUMENTO DE RECEITAS FINANCEIRAS		1.300.000
<b>II - DEDUÇÕES</b>		<b>9.150.155</b>
1 - ATENDIMENTO DE EMENDAS INDIVIDUAIS*		5.940.000
2 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS		1.370.155
2.1 - TRANSFERÊNCIA DE IR E IPI A ESTADOS E MUNICÍPIOS	1.367.530	
2.2 - TRANSFERÊNCIA DA CIDE A ESTADOS E MUNICÍPIOS		
2.3 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO		
2.4 - TRANSFERÊNCIA DE IOF-OURO A ESTADOS E MUNICÍPIOS		
2.5 - TRANSFERÊNCIA DE ROYALTIES A ESTADOS E MUNICÍPIOS		
2.6 - TRANSFERÊNCIA A ESTADOS E DF - ESPORTES	2.624	
3 - DESPESAS DEFINIDAS NO RELATÓRIO PRELIMINAR E EMENDAS DE RELATOR		540.000
4 - RESERVA PARA AUXÍLIO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA FOMENTO DAS EXPORTAÇÕES		1.300.000
<b>III - RESERVA DE RECURSOS - DISPONIBILIDADES LÍQUIDAS</b>		<b>5.926.301</b>
<b>RESERVA DE RECURSOS - DISTRIBUIÇÃO</b>		<b>5.926.301</b>
1 - BANCADAS ESTADUAIS (25%)		1.481.575
2 - RELADORES SETORIAIS - BANCADAS E COMISSÕES (55%)		3.259.466
3 - RELATOR-GERAL - BANCADAS E COMISSÕES (20%)		1.185.260
EMENDAS DE COMISSÃO - ATENDIMENTO MÍNIMO (art. 57, §2º, da Resolução nº 1/2006-CN) (15%)		888.945

(\*) R\$ 10,0 milhões por mandato parlamentar (item 10 do Parecer Preliminar)

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2009.

De posse dos valores que compõem a Reserva de Recursos, cabe ao Relator-Geral a crítica tarefa de determinar o valor que será reservado para atendimento às emendas individuais. Como já visto anteriormente, essa determinação será expressa através do Parecer Preliminar. Contudo, a depender da situação política que envolve a elaboração do Parecer, o Relator-Geral pode estabelecer regra vinculando percentuais ou quantias do valor global destinado às cotas individuais para aplicação em determinadas ações.

Na apreciação dos PLOAs 2004, 2006 e 2007, foi determinado que, no mínimo, 30 % do valor global das emendas deveriam ser aplicados em ações e serviços de saúde, constantes da programação de trabalho do órgão Ministério da Saúde – 36.000. Já no PLOA 2012, obrigatoriamente dois, dos R\$ 15 milhões destinados às emendas individuais deveriam ser alocados na ação 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde. A seguir, tabela que mostra a evolução dos valores disponíveis para emendas individuais:

TABELA 1 Evolução dos valores da cota de emendas individuais (2004 a 2012)		
Projeto de Lei Orçamentária Anual	Cota individual, em R\$	Crescimento em relação ao ano anterior, em %
2004	2.500.000,00*	-
2005	3.500.000,00	40,00
2006	5.000.000,00*	42,86
2007	6.000.000,00*	20,00
2008	8.000.000,00	33,33
2009	10.000.000,00	25,00
2010	12.500.000,00	25,00
2011	13.000.000,00	4,00
2012	15.000.000,00**	15,38

Fonte: Pareceres Preliminares. Elaboração do autor.

\* No mínimo 30% do valor global das emendas deveriam ser aplicados em ações e serviços de saúde, constantes da programação de trabalho do órgão Ministério da Saúde – 36.000.

\*\* Obrigatoriamente 2 milhões deveriam ser destinados à ação 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde.

Como é possível perceber na Tabela 1, os valores destinados às emendas individuais vem aumentando ao longo do tempo. Não houve um ano sequer sem aumento desses valores. Comparando-se a cota disponibilizada em 2004 com a de 2012, temos que esse montante foi majorado em impressionantes 500%.

Sem dúvida, esse crescimento anual, bem como os valores que sofreram expansão de elevado grau ao longo do tempo, chamam a atenção quando se realiza uma análise do instituto das emendas individuais. Houve aumento muito acima do verificado para o PIB e para a inflação no período. As possíveis causas para esse exacerbado crescimento serão discutidas na seção seguinte, a qual trata das relações entre o Poder Executivo e Legislativo quanto a emendas individuais.

## 1.6 QUANTIDADE DE EMENDAS INDIVIDUAIS POR PARLAMENTAR

De acordo com Mognatti (2008), a interação dos parlamentares com o PLOA acontece através da apresentação de emendas individuais. Atualmente, elas estão limitadas ao número máximo de 25, tanto para deputados quanto para senadores. Portanto, a cada um dos 594 parlamentares que integram o Congresso Nacional – 513 deputados e 81 senadores, foi determinado um limite máximo, fato que não impede que, por cada um deles, seja apresentado número de emendas menor que 25, ou mesmo que seja apresentada somente uma. Há, inclusive, parlamentares que abrem mão dessa prerrogativa. A cada PLOA, caberá ao Parecer Preliminar determinar o limite máximo de emendas individuais.

A regra que, atualmente, determina a quantidade máxima de emendas individuais que podem ser apresentadas faz-se presente no art. 49 da Res. nº 1, de 2006 – CN. Assim versa o referido dispositivo:

“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.”

É importante levar em consideração que desde o estabelecimento do atual processo para elaboração e apreciação do orçamento, determinado pela CF/88, nem sempre houve limite estabelecido, em qualquer dispositivo legal, para a quantidade de emendas individuais a serem apresentadas. Apenas quando da apreciação do PLOA 1992, com a edição da Resolução nº 1, de 1991 – CN, inseriu-se essa limitação.

Nos últimos cinco PLOAs – 2008 a 2012, o Parecer Preliminar permitiu a apresentação da quantidade máxima de emendas admitidas pela Res. nº 1, de 2006 - CN, ou seja, 25 por mandato parlamentar. Mas houve períodos em que a quantidade estabelecida foi menor que 25, a exemplo dos PLOAs 2004 a 2007, os quais determinaram a apresentação de até 20 emendas por parlamentar.

Quando analisado individualmente, o número máximo de 25 emendas por parlamentar não parece causar impacto. Porém quando considera-se a hipótese de que em um universo composto por 594 congressistas todos

podem apresentar o maior número possível de emendas durante a apreciação de um determinado PLOA, chega-se ao número total de 14.850.

Obviamente, há grande esforço e mobilização administrativa para recebimento destas emendas, bem como para análise de sua admissibilidade e aceitação por parte dos Relatores. A seguir, discorrer-se-á sobre a forma de recebimento das emendas individuais e apreciação destas pelos Relatores.

Administrativamente, o recebimento dessas emendas, e também das de outros tipos, é realizado pela Secretaria da CMO. Anualmente, os parlamentares recebem uma senha, distribuída nesta mesma Secretaria, que provê acesso ao sistema eletrônico para elaboração de emendas. Dentro desse ambiente virtual, deputados e senadores elaboram seus lotes, sempre observando os parâmetro estabelecidos pelo parecer preliminar.

Após elaborados, os lotes com as emendas são enviados eletronicamente para processamento na CMO, mas o procedimento não encerra-se com o envio por meio digital. Ainda é necessário que o parlamentar imprima o recibo gerado pelo sistema de envio, assine-o e faça a entrega física deste na Secretaria da Comissão. Esta última etapa é duramente criticada por parlamentares e suas assessorias, uma vez que a conferência manual dos lotes enviados com os recibos apresentados, tende à morosidade e já existem soluções tecnológicas que permitem simplificar o processo.

Assim, recentemente teve início, no âmbito da CMO, projeto para permitir que parlamentares apresentem suas emendas exclusivamente por meio eletrônico, eliminando a necessidade de comparecer fisicamente à Secretaria da Comissão. Esse projeto tem como base a autenticação digital de documentos.

Após o recebimento das emendas individuais pela Secretaria da CMO, os Relatores Setoriais devem proceder à análise destas, de acordo com a área temática a que fizerem referência. Salvo as individuais inadmitidas – aquelas que ferem o ordenamento legal do processo legislativo orçamentário, esmagadora maioria delas é acatada pelos Relatores Setoriais e aprovada de forma sumária no Plenário da Comissão. Raros são os casos de emendas individuais rejeitadas.

A respeito, Limongi e Figueiredo (2008, p. 98) concluem: “Com efeito, a consulta aos bancos de dados do Congresso Nacional demonstra que, com raríssimas exceções, todas as emendas individuais são aprovadas, sem qualquer deliberação real.”

## 1.7 O PARECER PRELIMINAR, RELATOR GERAL E AS EMENDAS INDIVIDUAIS

O Parecer Preliminar começou a ser empregado somente durante a apreciação do PLOA 1992, com a edição da Resolução nº 1, de 1991 – CN. A cada PLOA que tramita no Congresso Nacional, é elaborado um Parecer exclusivo, cabendo ao Relator-Geral a competência para apresentá-lo, necessitando de posterior aprovação do Plenário da CMO. Sua função é estabelecer critérios para a apresentação de emendas e também para a elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.

De certa forma, as normas que tratam do Parecer Preliminar na Res. nº 1, de 2006 – CN colocam o Relator-Geral em posição de vantagem perante os demais parlamentares. Em primeiro lugar, permitem que ele próprio defina os parâmetros que terá de observar para elaborar o relatório ao PLOA. Em segundo lugar, a prerrogativa de determinar critérios para apresentação de emendas permite que sejam criadas situações inéditas dentro do processo legislativo orçamentário.

Como exemplo, recentemente, durante a apreciação do PLOA 2012, o Relator-Geral, Deputado Arlindo Chinaglia, criou um tipo de emenda chamada de “emenda de iniciativa popular”.

O mecanismo de funcionamento dessas emendas nada mais foi, em verdade, do que a ampliação dos poderes do Relator-Geral para emendamento ao Projeto. Sob a justificativa de aumentar a participação da população no processo legislativo orçamentário, houve a inserção, no Parecer Preliminar, de exceção à regra que proíbe a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valor de dotações constantes no PLOA 2012.

Essa regra, exclusiva para o Relator-Geral, permitiu que por ele fossem apresentadas emendas para implementação de políticas públicas

prioritárias de apoio aos pequenos municípios, os quais deveriam indicar uma emenda a ser feita nas seguintes ações:

- 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde;
- 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos;
- 10GD - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de água em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- 10GE - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- 10GG - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- 8933 – Serviço de Atenção as Urgências e Emergências na Rede Hospitalar.

Os municípios deveriam, ainda, observar os seguintes limites financeiros máximos para a proposição das emendas:

- municípios com até 5.000 habitantes, R\$ 300.000,00;
- municípios de 5.001 até 10.000 habitantes, R\$ 400.000,00;
- municípios de 10.001 até 20.000 habitantes, R\$ 500.000,00; e
- municípios de 20.001 até 50.000 habitantes, R\$ 600.000,00.

Ainda que suscetível a interferências, o Parecer Preliminar representa grande avanço dentro do sistema de elaboração orçamentária vigente no Brasil. Antes de sua existência, havia poder concentrado de forma demasiada nos Relatores, em especial no Relator-Geral.

Continuando a analisar as normas que tratam do Parecer na Res. nº 1, de 2006 – CN, encontramos determinação para que ele seja composto de duas partes: Parte Geral e Parte Especial.

Explicando de forma sintética a Parte Geral, ela deverá conter análise da conjuntura fiscal, econômica e orçamentária. Já a Parte Especial, também de forma sintética, deverá tratar das condições para apresentação dos relatórios, questões relativas às dotações – remanejamento e cancelamento, entre outros aspectos definidos no art. 52. Assim, sob a ótica do tema central deste estudo, na Parte Especial do Parecer Preliminar são definidas as questões mais relevantes, tais como número máximo e valores destinados às emendas individuais – tópicos anteriormente comentados, além da programação passível de emendas.

#### 1.7.1 PROGRAMAÇÃO PASSÍVEL DE EMENDAS INDIVIDUAIS

Em 2007, durante a apreciação do PLOA 2008, pela primeira vez o Parecer Preliminar trouxe determinação sobre a programação que seria passível de emendamento individual. A seguir, o texto que fez menção à referida programação:

Para fins de cumprimento do disposto no art. 50 e 52, II, k, da Resolução no 1/2006-CN, as emendas individuais deverão observar a programação passível de emendamento constante do Anexo III – Programação Passível de Emendas Individuais deste Parecer. (falta citação)

Eis o que foi determinado no Anexo III – Programação Passível de Emendas Individuais:

Para efeito do que dispõe o art. 50, inciso I, da Resolução no 1/2006-CN, toda a programação constante do Projeto de Lei Orçamentária para 2008 é passível de ser objeto de emendas individuais, exceto aquelas com indícios irregularidades graves apontadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, cuja lista encontra-se disponível na página da CMO na Internet (falta citação)

Quando da apreciação do PLOA 2009, novamente o Parecer Preliminar trouxe regras impondo restrição quanto a programação passível de emendas. Desta vez, o item 12 da Parte Especial fez a determinação:

Para fins de cumprimento do disposto no art. 50 e 52, II, k, da Resolução no 01/2006-CN, toda a programação constante do PLOA 2009, além da inclusão de programações novas que sejam compatíveis com o Plano Plurianual, é passível de ser

objeto de emendas individuais, observada a restrição do item 7 deste Parecer (falta citação)

A restrição imposta pelo item 7 do Parecer diz que somente poderiam ser apresentadas por bancadas e comissões as emendas à despesa, de apropriação e de remanejamento, propondo a inclusão ou o acréscimo de dotação com indicador de resultado primário igual a três - RP 3, referentes ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI.

Para o PLOA 2010, foi mantida a mesma regra em relação a programação passível de emendas individuais, havendo apenas modificação textual. Assim, em vez de o RP 3 fazer referência ao Projeto Piloto de Investimentos - PPI, passou a referir-se ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Nos Pareceres Preliminares dos PLOAs 2011 e 2012, esse mesmo texto foi repetido.

## 1.8 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006, DO CONGRESSO NACIONAL

A CF/88 estabeleceu em seu art. 166, § 1º as competências inerentes à CMO. A seguir, como versa a Carta Magna:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58

Em decorrência desse dispositivo constitucional, o Poder Legislativo precisou ajustar o Regimento Comum do Congresso Nacional, de maneira a regular o funcionamento da CMO. Apenas no ano de 1991 foi editada a primeira Resolução sobre o tema. Portanto, desde a promulgação da atual Constituição, em 5 de outubro de 1988, até a edição da Resolução nº 1, de 1991, do Congresso Nacional, não houve normativo específico para regular a

apreciação do orçamento pela Comissão Mista.

Isso culminou num processo legislativo orçamentário balizado por normas constitucionais e regimentais não específicas e que por sua vez, não impunham limites à atuação dos Relatores nem normas claras sobre apresentação de emendas.

A regulamentação da apreciação do orçamento pelo Congresso, através das Resoluções que acrescentam ao Regimento Comum normas com caráter de especificidade sobre o funcionamento da CMO e outros aspectos do processo legislativo, teve a mensuração de sua importância observada em trabalho feito por Sanches (1996, p. 7).

As Resoluções do Congresso Nacional sobre matéria orçamentária são a maior evidência de que o Parlamento procurou ajustar-se, rapidamente, aos novos papéis que lhe foram deferidos pela Constituição de 1988. Nesse sentido merece particular destaque a edição da Resolução no 1, de 17 de maio de 1991 -- logo aperfeiçoada pela Resolução no 1, de 1993 --, instituindo normas básicas de funcionamento da Comissão Mista de Orçamento (CMO), de articulação do padrão de parecer- preliminar -- mantido e aprimorado nos exercícios subsequentes (orientado para a transparência nos procedimentos, fixação de regras claras e mutuamente excludentes e para a limitação dos poderes dos relatores) -- e o lançamento das bases para que as estruturas técnicas do Congresso Nacional pudessem “fechar” os Orçamentos sem o concurso dos técnicos e estruturas do Poder Executivo.

Saliente-se que as Resoluções do Congresso Nacional, tanto quanto as da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, constituem-se em atos com força de lei quando relacionadas ao exercício das competências exclusivas dessas instituições. Tanto isso é verdade que a maior parte das competências privativas fixadas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição -- entre as quais o controle sobre o endividamento da União, dos Estados e dos Municípios -- são normatizadas ou formalizadas por meio desse instrumento legal ou dos decretos legislativos.

Ao entrar em vigência, a Resolução nº 1, de 1991, do Congresso Nacional, não trouxe em seu texto dispositivo visando à imposição de limites sobre a atuação individual dos parlamentares no PLOA. Em verdade, apesar de haver uma seção tratando especificamente das emendas, percebe-se que as normas ali presentes tratam de termos gerais, aplicáveis a todos os tipo de emendas.

Conforme demonstrado através do entendimento de Sanches (1996), rapidamente essa norma foi aperfeiçoada, através da edição da Resolução nº 1, de 3 de junho de 1993. Uma das alterações mais relevantes para o processo orçamentário, foi a nova redação conferida ao art. 15 da Resolução nº 1, de 1991.

Art. 15. Cada Parlamentar poderá apresentar, a qualquer título, até 50 (cinquenta) emendas, excluídas as previstas no inciso II do art. 16.

A seguir, o texto do art. 16, II:

Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:

[...]

II – aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de 1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantindo o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido.

Percebe-se que houve evolução do processo legislativo orçamentário quando da adoção de nova redação ao art. 15 da Resolução nº 1, de 1991. Houve a transição de um ambiente que permitia a atuação individual dos parlamentares de forma livre, quanto ao número de emendas, para uma racionalização desta quantidade por parte do Congresso Nacional. Fixou-se que cada parlamentar apresentaria, a qualquer título, no máximo 50 emendas, à exceção das emendas de partidos políticos.

Após denúncias de corrupção, foi instalada a CPI do Orçamento, em 1993. Os frutos dessa investigação renderam a elaboração de novas regras acerca do processo legislativo orçamentário, buscando evitar que os episódios de corrupção pudessem ser repetidos. Assim, foi editada a Resolução nº 2, de 1995, do Congresso Nacional. Para Figueiredo e Limongi (2002, p. 316), “esta resolução altera radicalmente a maneira pela qual o Congresso se envolve no processo orçamentário, redefinindo o papel do relator geral e disciplinando o atendimento da demanda parlamentar.”

As mudanças trazidas pela Resolução nº 2, de 1995 – CN permitiram maior transparência e controle ao processo legislativo orçamentário, principalmente por aumentar o caráter colegiado pertinente às decisões dos Relatores e atribuir limitações às emendas por eles apresentadas, uma vez

que procurou-se limitá-las a correções e omissões identificadas no projeto original (Figueiredo e Limongi, 2002).

Após seis anos de vigência da Resolução nº 2, de 1995 – CN, buscou-se aprimorar o processo de apreciação do orçamento, com a edição da Resolução nº 1, de 2001 – CN. Em decorrência da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve ajustes ocorridos nas áreas relativas a matérias de cunho fiscal e financeiro. As subcomissões até então existentes são substituídas por áreas temáticas e ocorre a institucionalização dos Comitês de apoio aos Relatores, inclusive o da Receita. Contudo, a nova Resolução não conseguiu contornar o problema conhecido como emendas “rachadinhas”. Essas emendas eram a transformação de emendas coletivas em individuais, através da indicação de programação genérica.

O processo funcionava da seguinte forma: as emendas apresentadas por bancadas estaduais continham programações genéricas, as quais não indicavam o município onde seria aplicado o recurso. Após aprovadas, os parlamentares da bancada procuravam os ministérios responsáveis pela execução orçamentária e indicavam, cada qual, municípios de seu interesse para serem beneficiados com os recursos da emenda.

A respeito do assunto, Pereira e Mueller (2002, p. 8) citam trecho da entrevista do Deputado Sérgio Miranda, integrante da CMO em 2001, concedida em 13/11/2001:

[...] é óbvio que há uso eleitoral, pois vincula a obra ao deputado ou senador. E são todas obras localizadas e em geral de baixo valor em dinheiro e grande apelo popular. Isso é uma distorção do espírito da emenda coletiva, criada para atender obras estruturais nos estados. Esta prática vem aumentando consideravelmente nos últimos anos, onde quase 40% das emendas coletivas estão sendo usadas para atender a obras eleitorais de deputados e senadores no Orçamento da União de 2002.

A Resolução nº 1, de 2006 – CN, em vigor, conseguiu contornar o problema, ao determinar que as emendas de bancada estadual deverão identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

As demais questões relevantes para o processo legislativo das emendas individuais expressas pela Resolução nº 1, de 2006 – CN foram anteriormente citadas. Como visto, essa Resolução é fruto de evolução do processo de apreciação orçamentária, buscando sempre a distribuição equitativa dos recursos e distribuição do poder. Citando Heusi (2010, p. 19):

A Resolução de nº 1, de 2006, estabeleceu normas sobre a tramitação das matérias submetidas à CMO, alterou sensivelmente as normas para apresentação das emendas, principalmente no que tange às emendas de despesa, cujas normas preveem diferentes tipos de emenda e autoria.

## 2. AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO E AS EMENDAS INDIVIDUAIS.

Como visto, tem-se como uma visão inicial do processo de emendamento ao projeto de lei orçamentário pelos congressistas que esse sistema serve como um meio dos parlamentares se reelegerem. Utiliza-se do orçamento público como meio de manter práticas de distribuição de benesses para seus eleitores.

Após o Regime Militar e o advento da Constituição de 1988, houve a alteração de uma série de regras vigentes, modificando o processo legislativo orçamentário. Devido ao federalismo e descentralização de recursos, o governo passou a ter de planejar melhor seus planos e programas, que antes eram concentrados no Poder Executivo.

Assim, foi criado através dos mecanismos constitucionais alguns institutos de planejamento e coordenação, tanto a médio prazo, através do PPA, quanto a curto prazo, mas por meio de duas legislações orçamentárias - LDO e LOA.

A primeira visão desse processo no Brasil foi retratada por alguns autores, defendendo que, mesmo com essas novas perspectivas quanto ao processo legislativo orçamentário, houve a manutenção de um Legislativo enfraquecido, frente a um Presidente com fortes poderes legislativos. Esse detinha a possibilidade de edição de medidas provisórias e prerrogativas exclusivas para a iniciativa de leis, inclusive orçamentárias.

Uma vez que o Congresso Nacional, quando da eleição de deputados, se compõe pelo sistema proporcional e de lista aberta, com magnitudes altas por distrito, esse estimula um sistema político em que a coalizão se faz necessária para a governabilidade do país. Como afirma Lijphart (1994), em seu estudo sobre a influência dos sistemas eleitorais e sua consequência para o sistema político, “[...]os sistemas eleitorais de representação proporcional com distritos de magnitude tendem a gerar sistemas políticos multipartidários e governos de coalizão” (Lijphart, 1994)

Assim, embora o Poder Executivo tenha prerrogativas especiais, conferidas pela Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo teria que

conseguir uma coesão artificial do Parlamento, utilizando-se da previsão e execução orçamentária de recursos para políticas públicas locais.

[...] como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda. A liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter o apoio dos parlamentares (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 738)

As emendas individuais dos parlamentares ao orçamento representariam, então, uma das estratégias mais usadas pelos políticos, na expectativa de que esses recursos destinados ao distrito se transformem em votos nas eleições. Dessa forma, os congressistas teriam incentivos em agir individualmente, competindo com colegas de partido pelos benefícios buscados junto ao Poder Executivo, principalmente através das emendas orçamentárias.

Barry Ames (2003) foi um dos primeiros autores brasileiros a fazer uma conexão entre a fragilidade partidária e o incentivo parlamentar de se utilizar das emendas orçamentárias como meio para obtenção de voto. O autor trouxe os ensinamentos de autores norte-americanos (Mayhew, 1974; Fiorina, 1997), que tratavam do sistema de comissões como o meio dos parlamentares se reelegerem, comparando-o com o processo de emendamento parlamentar ao orçamento.

Ames, ao aliar o clientelismo às políticas distributivas, principal objetivo das emendas, afirma a importância desses recursos para a política local, em detrimento de uma política nacional. As relações entre candidato e seus eleitores e representantes seriam caracterizadas pelo personalismo, proporcionando ações individuais no Congresso, inclusive por meio das emendas “paroquiais”.

Como afirmam Limongi e Figueiredo sobre esse processo:

“O Executivo precisa de votos dos parlamentares, mas não disporia dos meios para obtê-los. (...) como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda. A liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter apoio dos parlamentares” (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 739)

Nesse cenário, os partidos políticos são enfraquecidos, precisamente porque as políticas levavam a um individualismo no voto, já que não se escolhia o programa de governo do partido político. Além disso, impossibilita a criação de maiorias parlamentares e dificulta ações coordenadas no Congresso Nacional. Além disso, mantém-se os partidos políticos enfraquecidos e a competição intrapartidária pelos recursos.

Reafirmando as consequências da lista aberta e os efeitos intrapartidários, Figueiredo e Limongi apontam que:

“A identificação dos efeitos negativos da lista aberta enfatiza ainda o fato de esta estimular a competição intrapartidária, o que poderia minar a solidariedade entre candidatos de uma mesma legenda. [...] Onde se adota a lista aberta, a sorte do candidato depende dos votos conseguidos por ele mesmo. Distinguir-se de seus co-partidários, é, portanto, essencial para que receba votos e seja eleito” (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 308)

Perpetua-se assim o clientelismo – também conhecido como paroquialismo político, nas localidades onde as emendas são aplicadas, devido à dificuldade da consecução de políticas distributivistas destinadas ao país como um todo.

De outra forma, a execução dessas emendas representaria o modo como o Poder Executivo recompensaria ou puniria os congressistas em suas votações no Parlamento, em um jogo de soma zero. Partindo-se da premissa de agendas conflitantes, o Executivo teria de liberar as emendas como forma de obter os votos necessários à aprovação de sua agenda no Congresso. E os parlamentares somente votariam de acordo com as prioridades do governo se recebessem a contrapartida da liberação de recursos orçamentários. “Compra-se o apoio na esfera legislativa sacrificando-se a agenda orçamentária” (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 760)

Muitas críticas foram feitas a esse modelo proposto por Ames à realidade brasileira. Autores como Figueiredo e Limongi (2002, 2005) apontam para a falta de embasamento quantitativo do autor quando afirma sobre a importância das emendas no processo de reeleição do parlamentar.

Da mesma forma, há alternância de deputados e senadores e seus suplentes, seja porque assumiram postos no Executivo do distrito ou por outros contextos. No entanto, em um momento posterior, o eleito pode não

ser o parlamentar que proporcionou ao distrito os recursos supostamente necessários para a eleição do candidato.

A partir desse novo cenário de crítica ao modelo inicialmente proposto para a realidade brasileira, Figueiredo e Limongi (2002, 2008) afirmam que a maior parte dos recursos do orçamento não podem ser alterados através de emendas ao projeto de lei. A Constituição Federal de 1988 prevê certas restrições ao processo: encargos da dívida e despesas correntes, além de gastos com pessoal e transferências tributárias para estados e municípios não podem ser remanejados.

Somente gastos previstos para o orçamento de investimento podem ser modificados através das emendas. Nesse processo, o Poder Executivo e o Legislativo têm maior discricionariedade para o remanejamento dos recursos, seja através das emendas, ou no caso do Presidente, através da concessão de créditos adicionais. Sobre a discricionariedade orçamentária, Heusi afirma:

“O orçamento é impositivo em mais de 80% da aplicação dos seus recursos, tanto pelo grau de vinculações das receitas públicas quanto pela quantidade e valor das despesas obrigatórias em vigor. Os valores livres são de aproximadamente 11% do OGU, onde estão abrigadas as despesas discricionárias; é nessa fração que se acomodam as transferências voluntárias para estados, municípios e ONGs.” (Heusi, 2010, p. 11)

Neste trabalho, o foco recai precisamente sobre a possibilidade das emendas orçamentárias serem moeda de troca entre o Executivo e os congressistas. No entanto, a partir dos anos 2000, a literatura brasileira sobre as emendas ao orçamento também aponta para a arena eleitoral como locus de conflito e barganha em relação ao processo orçamentário, na medida em que, se as emendas são efetivas para os parlamentares, sua execução levaria a altos índices de reeleição nas localidades que receberam recursos públicos.

Ao retomar o argumento proposto por Barry Ames sobre a coalizão entre o Executivo e os congressistas, autores como Pereira e Mueller (2002) apontam que a votação dos projetos de lei em Plenário, segundo a orientação dos Líderes Partidários, insere-se no contexto dos parlamentares

perceberem a obediência à coalizão como um meio de obter benefícios do Executivo, inclusive através de emendas orçamentárias.

No entanto, os autores, mesmo privilegiando a arena eleitoral, concluem que:

[...] em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontado pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos do Brasil” (Pereira e Mueller, 2002, p. 295)

O objetivo do Presidente seria, portanto, obter apoio às suas propostas enviadas ao Congresso Nacional, e a execução de emendas orçamentárias seria a principal forma pela qual essa adesão é conquistada. Os Líderes partidários teriam a função apenas de mediar o acesso ao Executivo para os parlamentares individualmente.

De outro modo, há alguns cientistas políticos (Figueiredo e Limongi, 2002, 2005) que defendem que é precisamente pela concentração de poderes no Executivo, na figura do Presidente da República, e dos Líderes Partidários nas Casas Legislativas que a coalizão funciona. “Decisões-chave são tomadas pelos relatores com a participação direta dos representantes dos líderes partidários, isto é, do Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias na CMO” (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 320)

Nesse contexto, as emendas orçamentárias seriam apenas uma das formas pelas quais o sistema de adesão parlamentar funcionaria. Ao darem mais importância aos partidos políticos, os autores afirmam a rigidez e centralidade do processo orçamentário, e que, devido a pouca possibilidade de modificação das temáticas dos programas governamentais, não haveria a possibilidade do uso das emendas como moeda de troca entre os parlamentares e o Executivo.

(...) os recursos orçamentários são distribuídos de acordo com a participação dos partidos no governo e segundo uma divisão de trabalho entre Executivo e Legislativo, o que significa dizer que a divisão de recursos orçamentários não obedece a uma lógica localista inteiramente subjugada aos interesses particularistas dos parlamentares, mas se realiza

de acordo com prioridades estabelecidas pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 320)

Assim, a agenda do Executivo e do Legislativo não seriam conflitantes, como afirma Barry Ames, mas ao contrário, “[...]do pondo de vista da execução das emendas individuais, há, na verdade, uma agenda única a considerar: a do governo” (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 760)

Nesse sentido, os autores defendem que a alocação dos recursos segue os programas e atividades que podem receber emendas. E o parlamentar também leva em consideração os programas governamentais que são prioridades para o governo quando do emendamento do projeto de lei orçamentária.

Outro forte argumento para essa visão é o de que, mesmo em anos permeados por crise econômica e cortes no orçamento, não houve uma visível variação no apoio parlamentar da base do governo. Da mesma forma, há muitos parlamentares de oposição que se beneficiam dos recursos orçamentários através das emendas, embora não participem da coalizão.

Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a liberação dos recursos – ocorra. Há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas sequer seria possível. Há um sem número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não exercerem mais os mandatos (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 740)

E ainda, há a possibilidade de parlamentares de oposição terem suas emendas executadas, assim como as emendas de parlamentares da coalizão que não votaram segundo os interesses do governo. “Ao executar emendas de parlamentares da oposição/situação que não o apoiam, o Executivo está simplesmente executando sua agenda” (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 767)

De acordo com Figueiredo e Limongi (2008, p. 12) “[...] não se pode inferir o apoio político ao governo pela execução das emendas individuais. Procuramos mostrar que os estudos que adotam esse modelo oferecem uma visão parcial da política orçamentária no Brasil.” Para os autores, nesse mesmo trabalho, a doutrina confere às emendas individuais uma importância que não é devida, uma vez que as emendas coletivas – principalmente as de bancada, bem como as de Relator possuem relevância maior, mesmo após o

maior controle introduzido por mudanças institucionais – a maior deu-se com a Resolução nº2, de 1995 – CN.

Assim, Figueiredo e Limongi (2005) apontam para a migração do conflito orçamentário para a fase da execução das emendas, uma vez que o Executivo dispõe de ampla margem para executar ou não as dotações, podendo diferenciar o autor dos gastos segundo seus interesses.

Na conclusão do estudo feito pelos autores, tem-se que a principal clivagem não é dada entre os Poderes Executivo e Legislativo, mas entre as diferenças político-partidárias. Os parlamentares que apoiam o governo e os que se opõem ao programa político vigente. Com a centralização do processo orçamentário nas mãos dos relatores da Comissão Mista de Orçamento, tem-se o processo de alocação e acomodação das emendas dentro do programa governamental.

Portanto, quando das primeiras análises sobre a incipiente democracia brasileira, estabelecida com a promulgação da Constituição de 1988, acreditava-se que, para manter uma coalisão de governo dentro do Congresso, o Poder Executivo dispunha de forma quase que exclusiva da utilização da execução das emendas individuais como moeda de troca por apoio nas votações de projetos de seu interesse. Essa argumentação foi construída através da transposição do modelo norte-americano do sistema de comissões, utilizado para reeleição parlamentar.

Contudo, durante os anos 2000, a literatura sobre o tema começou a modificar o entendimento inicialmente consolidado. Passou-se a compreender que a aprovação da agenda do Poder Executivo não dependia exclusivamente da barganha entre votações e empenhos para emendas individuais. Na verdade, passou-se a perceber que elas são apenas um dos fatores que podem servir para manutenção ou criação de coalização no Congresso, e não foram mais consideradas o fator decisivo para aprovação ou não de matérias críticas ao Executivo. Verificou-se que a execução de emendas independia do comportamento do parlamentar em votações e atribuiu-se essa condição a simples execução da agenda do Executivo em relação a seus planos e programas de governo. Percebeu-se que a liberação de recursos para emendas individuais tratava-se não de dependência do Executivo para aprovar matérias, mas sim de diferenças político-partidárias.

O interessante é que, em nenhum momento, a literatura deixou de reconhecer a importância que as emendas individuais possuem para os parlamentares. As políticas *pork barrel*<sup>1</sup> aumentam suas chances de reeleição, assim, a execução das emendas pode ser considerada crítica.

Por último, destaca-se que o próprio legislador, membro do Poder Legislativo, tenta evitar que a execução orçamentária interfira na apreciação das matérias. Comprova-se esse fato através do texto explicitado o art. 118 da Lei 12.708/2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013:

A execução da Lei Orçamentária de 2013 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

### 3. ANÁLISE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS EM BASES DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS

Como o objetivo principal deste trabalho é a percepção da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais, decidiu-se estender a análise acima realizada na literatura sobre o tema e verificar como as conclusões dos autores se apresentam nas bases de dados orçamentários.

Para tanto, foi realizada extração de dados da execução orçamentária apenas das emendas individuais puras, por permitirem identificação precisa, e agrupadas por partidos políticos, uma vez que a doutrina atualmente defende serem as relações político-partidárias capazes de alterar essa execução.

A título de buscar maior fidedignidade na análise, foram avaliados dois períodos distintos: um compreendendo a execução orçamentária das emendas pura entre 2010 e 2012, e o segundo compreendendo o período de

---

<sup>1</sup> Políticas distributivas localistas, voltadas para o distrito no qual o político foi eleito, cujo custo recai sobre toda a sociedade.

2006 a 2008. Portanto, ao total, foi analisada a execução em seis exercícios financeiros.

Tabela 2					
Execução orçamentária das emendas individuais puras nos exercícios de 2010 a 2012.					
2010		2011		2012	
Partido	% empenhado	Partido	% empenhado	Partido	% empenhado
DEM	28,17	DEM	32,17	DEM	7,45
PC do B	62,18	PC do B	57,77	PC do B	22,26
PDT	40,46	PDT	31,47	PDT	14,32
PHS	43,87	PHS	30,71	PHS	41,97
PMDB	52,56	PMDB	32,16	PMDB	18,04
PMN	57,72	PMN	23,31	PMN	7,30
PP	54,59	PP	52,08	PP	39,48
PPS	37,48	PPS	23,59	PPS	8,92
PR	49,32	PR	35,45	PR	13,35
PRB	46,97	PRB	20,13	PRB	43,08
PSB	55,33	PSB	47,96	PRP	20,00
PSC	51,29	PSC	32,10	PRTB	18,92
PSDB	24,47	PSDB	28,86	PSB	11,66
PSOL	16,03	PSOL	11,81	PSC	13,79
PT do B	23,31	PT do B	13,86	PSD	15,05
PT	59,62	PT	43,24	PSDB	3,84
PTB	59,06	PTB	34,24	PSL	45,45
PTC	0,00	PTC	38,88	PSOL	3,14
PV	31,92	PV	32,61	PT do B	23,18
-	-	-	-	PT	12,07
-	-	-	-	PTB	20,42
-	-	-	-	PTC	0,00
-	-	-	-	PV	13,50
Média	45,54	Média	34,36	Média	15,15

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Elaboração do autor.

Nota 1: para o exercício de 2012, os dados são relativos à execução até o dia 3/10/2012.

Nota 2: a quantidade de emendas puras é variável a cada exercício, pois depende da vontade dos parlamentares.

A análise da tabela 3 demonstra que a maioria dos partidos, durante os exercícios de 2010 a 2012, possui execução com valores próximos da média. Verifica-se, também, um padrão para atendimento das emendas dos partidos com oposição mais combativa, representados por DEM e PSDB: sempre ficaram abaixo da média. Em 2010 e 2012 essa situação possuiu maior intensidade.

Interessante, alguns partidos com baixa expressão quantitativa na Câmara dos Deputados – PHS, PRB e PSL, com 2, 8 e 1 parlamentares respectivamente, em 2012, são os partidos que percebem maior execução das emendas puras. Bancadas pequenas, principalmente quando comparadas com a totalidade de membros da Câmara – 513 deputados, não possuem força suficiente para sozinhas influenciarem resultados. O fato de, no período acima analisado, possuírem execução em valores próximos da média, faz paralelo com o pensamento de Limongi e Figueiredo (2008), o qual descaracteriza as emendas como moeda de troca e afirma que o Executivo realiza sua agenda independentemente das votações.

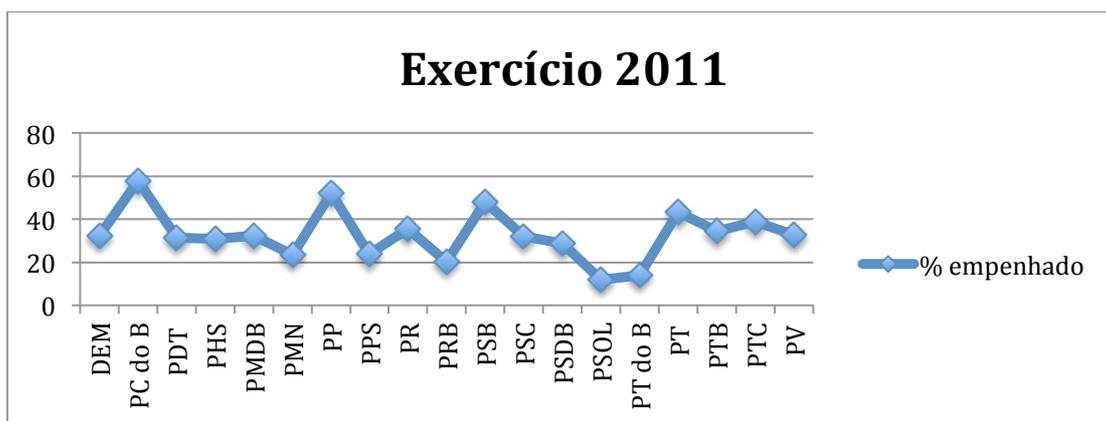
A seguir, serão apresentados gráficos relativos a cada ano de execução das emendas individuais puras apresentadas na Tabela 3.

Gráfico 1 – Execução de emendas individuais puras.



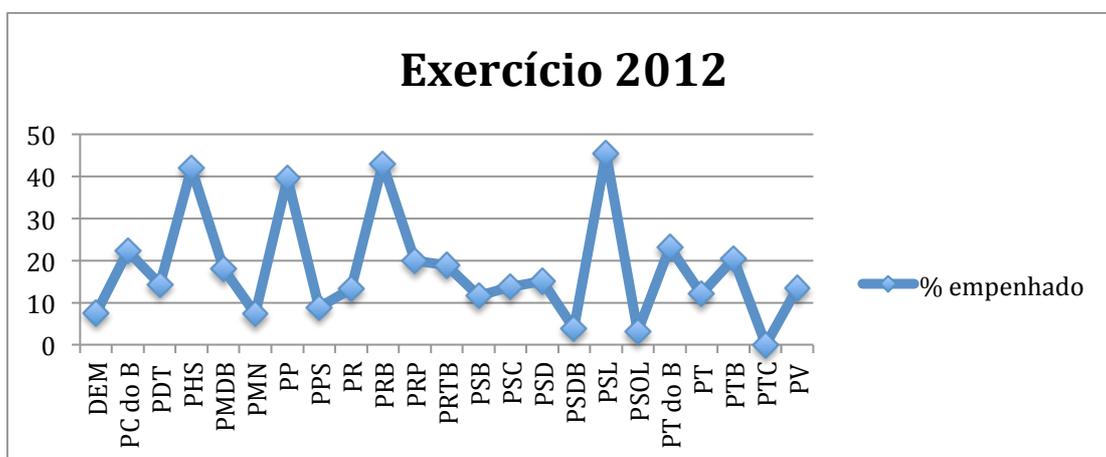
A análise do Gráfico 1 demonstra, para a maior parcela dos partidos, execução das emendas em níveis próximos. Percebe-se que a manifesta oposição, DEM, PSDB e PSOL ficaram bem abaixo da média do grupo.

Gráfico 2 – Execução de emendas individuais puras.



O Gráfico 2 demonstra situação semelhante a encontrada no exercício de 2010 – equilíbrio para a execução das emendas. Porém, no exercício de 2011, DEM e PSDB, apesar de continuarem com valores abaixo da média, ficaram bem próximos a ela. O PSOL, também oposição, teve o pior valor de execução.

Gráfico 3 – Execução de emendas individuais puras.



Dentro do período de 2010 a 2012, o gráfico relativo ao exercício de 2012 demonstra a maior desigualdade para execução das emendas. Cabe considerar que os dados desse exercício foram extraídos antes que ele findasse, em 3/10/2012. Mantendo o padrão verificado nos exercícios anteriores, DEM, PSDB e PSOL estão entre os partido com os menores níveis de execução das emendas. De forma interessante, partidos com representação pequena na Câmara dos Deputados – PHB, PRB e PSL, possuem as maiores execuções.

Tabela 3					
Execução orçamentária das emendas individuais puras nos exercícios de 2006 a 2008.					
2006		2007		2008	
Partido	% empenhado	Partido	% empenhado	Partido	% empenhado
PC DO B	67,32	PC DO B	70,76	DEM	40,04
PDT	33,93	PDT	48,71	PC do B	66,73
PFL	46,18	PFL	43,71	PDT	70,53
PL	61,25	PL	55,21	PFL	67,46
PMDB	63,93	PMDB	65,80	PHS	67,74
PMR	41,92	PP	51,45	PMDB	74,15
PP	60,18	PPS	51,03	PMN	87,05
PPS	34,29	PRB	80,36	PP	79,96
PRONA	54,71	PRONA	31,57	PPS	64,03
PSB	62,14	PSB	46,45	PR	77,51
PSC	64,11	PSC	54,70	PRB	81,49
PSDB	58,49	PSDB	33,56	PSB	76,36
PSOL	29,30	PSOL	16,59	PSC	63,71
PT	72,49	PT	56,65	PSDB	68,75
PTB	51,22	PTB	44,13	PSOL	23,78
PV	52,39	PTC	99,96	PT	67,57
-	-	PV	54,65	PT do B	56,31
-	-	S/PARTIDO	38,94	PTB	86,87
-	-	-	-	PTC	84,64
-	-	-	-	PV	68,43
-	-	-	-	S/PARTIDO	100,00
Média	58,22	Média	49,99	Média	65,91

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Elaboração do autor.

Nota 1: a quantidade de emendas puras é variável a cada exercício, pois depende da vontade dos parlamentares.

O primeiro ponto que chama a atenção na Tabela 4 – exercícios de 2006 a 2008, é que, quando comparada com a Tabela 3 – exercícios de 2010 a 2012, ela possui, nos três anos, médias de execução maiores. Em 2008, durante o início da crise econômica mundial, surpreendentemente houve a maior execução de todos os seis períodos analisados. Esse fato mostra que apesar da crise econômica, os valores destinados às emendas individuais são pequenos em relação ao orçamento total, e não são responsáveis por distorções orçamentárias (Figueiredo e Limongi, 2008).

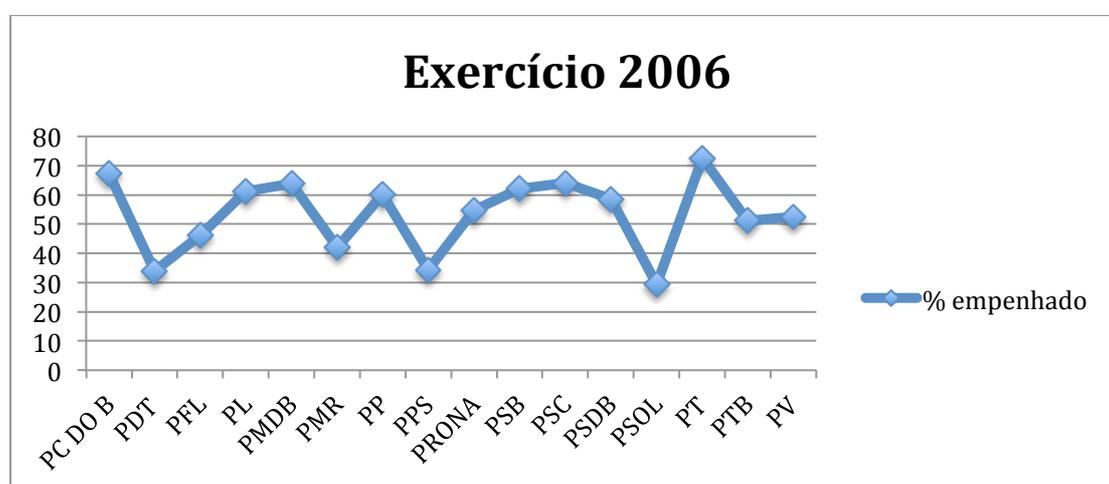
Verificou-se, também, que diferentemente do período verificado na Tabela 3, existe uma tendência menor de execução equilibrada entre os partidos, estando a maior manifestação desse desequilíbrio presente no ano de 2006. O ano de 2008 apresenta maior equilíbrio dentro do período analisado.

Outro ponto relevante, faz-se presente no fato de partidos de oposição estarem bem próximos a média dos períodos, ou ultrapassarem-na em determinados anos. A execução para o PSOL, segue um padrão: é sempre a mais baixa em todos os períodos analisados.

Por fim, é relevante notar que houve parlamentares sem partido no período sob análise, e, em 2008, a execução de suas emendas chegou a 100%.

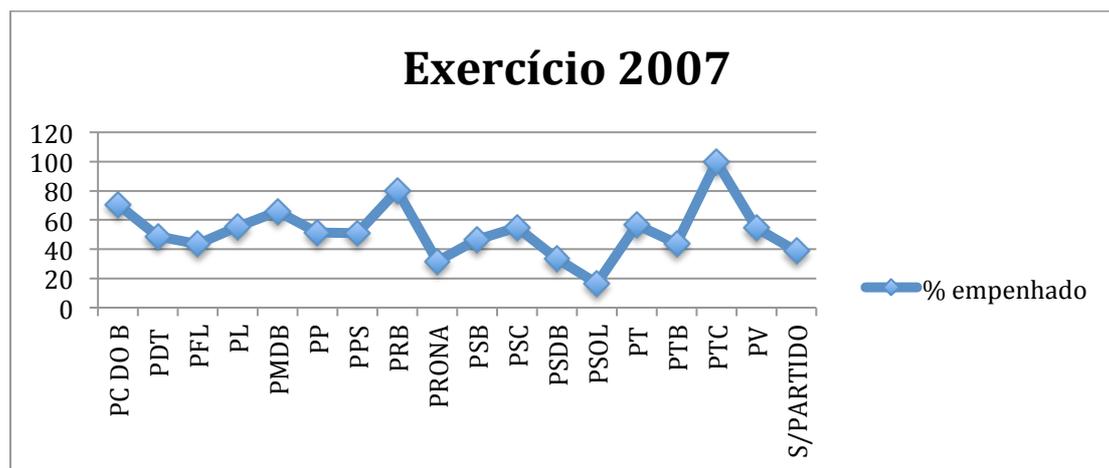
A seguir, serão apresentados gráficos relativos a cada ano de execução das emendas individuais puras apresentadas na Tabela 4.

Gráfico 4 – Execução de emendas individuais puras.



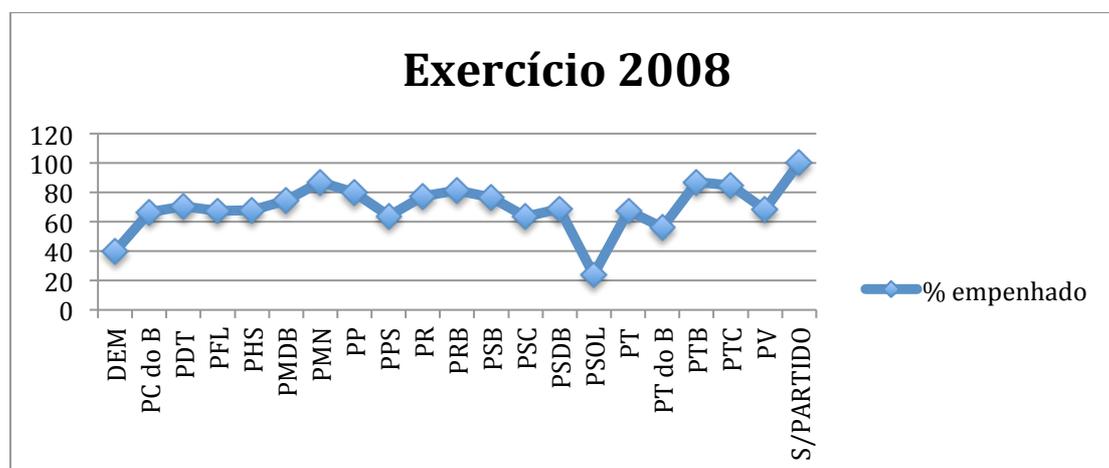
O Gráfico 4 mostra que no exercício de 2006 houve tendência a um desequilíbrio no que tange a igualdade na execução das emendas individuais puras por partido. Houve grande variação, chamando a atenção o fato de o PT possuir a maior execução do período e a oposição mais combativa – representada por PFL e PSDB, ter execução elevada, principalmente por causa do segundo partido.

Gráfico 5 – Execução de emendas individuais puras.



O exercício de 2007 já mostra maior tendência ao equilíbrio quanto à execução das emendas, porém PSOL e PTC causam distorção da média. O primeiro, como visto, por ter a pior execução, e o segundo, por ter atingido 100%, muito acima da média. Além disso, a oposição apresentou valores ruins, principalmente se comparados ao período anterior.

Gráfico 6 – Execução de emendas individuais puras.



O Gráfico 6 demonstrou que o exercício de 2008 foi o mais equilibrado em relação à liberação de recursos para as emendas individuais. Destoam do equilíbrio, novamente o PSOL – pior resultado, e os parlamentares sem partido, cuja execução chegou a 100%. Cumpre destacar que em 2007, o PFL passou pelo período de mudança dogmática, passando a chamar-se Democratas – DEM, sem deixar de se oposição. Dessa forma, no exercício 2008 é possível encontrar emendas tanto do extinto PFL quanto do DEM.

Continuando a análise, percebe-se que a oposição não foi discriminada quando da liberação de recursos para emendas, uma vez que PFL e PSDB tiveram alta execução. O segundo partido chegou a ter valor maior que o PT, enquanto o primeiro teve praticamente o mesmo número.

Como visto nos seis exercícios acima analisados, a execução das emendas individuais possuiu médias distantes da execução total. Porém quando são consideradas apenas as emendas individuais de senadores, essa afirmação não pode ser tida como verdadeira. Em trabalho realizado por Heusi (2010), foram analisadas as emendas individuais de senadores, tanto as aglutinadas quanto as puras, nos exercícios de 2008 e 2009. Os resultados desse trabalho mostram que a execução das emendas, quando considerado somente o Senado Federal, é extremamente alta e beira os 100%, independentemente de serem as aglutinadas ou puras. A seguir, serão apresentadas tabelas que demonstram os achados da autora. A primeira delas é relativa a todas as emendas, tanto as aglutinadas quanto as puras. As duas últimas mostram somente as emendas puras.

**Tabela 4 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas e empenhadas por partido político – 2008 e 2009**

2008 - R\$ 8.000.000,00					2009 - R\$ 10.000.000,00				
PARTIDO	Membros	Valor total em emendas apresentadas em R\$	Valor em emendas empenhadas em R\$	%	PARTIDO	Membros	Valor total em emendas apresentadas em R\$	Valor em emendas empenhadas em R\$	%
DEM	15	120.000.000,00	112.025.000,00	93,35	DEM	13	130.000.000,00	118.650.000,00	91,26
PCdo B	1	8.000.000,00	8.000.000,00	100,00	PCdo B	1	10.000.000,00	10.000.000,00	100,00
PDT	5	40.000.000,00	34.750.000,00	86,87	PDT	5	50.000.000,00	42.700.000,00	85,40
PMDB	18	143.900.000,00	122.700.000,00	85,20	PMDB	19	190.000.000,00	179.850.000,00	94,65
PP	1	8.000.000,00	7.800.000,00	97,50	PP	1	10.000.000,00	8.750.000,00	87,50
PR	4	32.000.000,00	30.450.000,00	95,15	PR	4	40.000.000,00	34.200.000,00	85,50
PRB	2	16.000.000,00	15.350.000,00	95,93	PRB	1	10.000.000,00	10.000.000,00	100,00
PSB	2	16.000.000,00	15.490.000,00	96,81	PSB	2	20.000.000,00	19.600.000,00	98,00
PSDB	13	104.000.000,00	94.650.000,00	91,00	PSDB	13	130.000.000,00	114.320.000,00	87,93
PSOL	1	8.000.000,00	2.750.000,00	34,37	PSOL	1	10.000.000,00	6.420.000,00	64,20
PT	12	96.000.000,00	80.300.000,00	83,64	PT	12	120.000.000,00	108.960.000,00	90,80
PTB	6	48.000.000,00	43.690.000,00	91,02	PTB	7	70.000.000,00	64.610.000,00	92,30
-	-	-	-	-	PSC	1	10.000.000,00	7.750.000,00	77,50
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>639.900.000,00</b>	<b>567.955.000,00</b>	<b>Média 87,57</b>	<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>800.000.000,00</b>	<b>725.810.000,00</b>	<b>Média 89,81</b>

Fonte: Heusi, 2010.

**Tabela 5 – Senado Federal: Emendas “puras” por partido – quantidade e valor das emendas aprovadas, empenhadas, pagas e restos a pagar inscritos e pagos em 2008**

Partido	Emendas puras				Restos a pagar		% empenhadas/aprovadas
	Quant.	Aprovadas	Empenhadas	Pagas	Inscritos	Pagos	
DEM	62	22.585.000,00	21.886.605,00	551.075,00	21.335.530,00	4.428.323,00	96,90
PCdo B	10	3.280.000,00	3.218.000,00	-	3.218.000,00	585.000,00	98,10
PDT	24	13.650.000,00	12.842.888,00	1.311.160,00	10.950.628,00	4.148.967,00	94,08
PMDB	52	32.265.000,00	30.591.539,00	385.239,00	30.367.416,00	4.062.563,00	94,81
PP	4	2.300.000,00	2.275.000,00	224.250,00	2.050.750,00	1.547.550,00	98,91
PR	38	13.910.700,00	13.590.370,00	195.000,00	13.400.370,00	5.241.583,00	97,69
PRB	19	12.000.000,00	11.043.825,00	300.000,00	10.743.825,00	1.800.975,00	92,03
PSB	3	460.000,00	451.400,00	-	451.400,00	63.600,00	98,13
PSDB	78	29.450.000,00	28.782.738,00	3.144.214,00	25.976.634,00	6.474.976,00	97,73
PSOL	5	1.150.000,00	1.148.500,00	-	1.148.500,00	450.000,00	99,86
PT	91	29.545.000,00	27.159.725,00	5.131.351,00	23.774.871,00	9.780.701,00	91,92
PTB	15	15.055.000,00	14.632.439,00	785.000,00	13.847.439,00	2.522.754,00	97,19
<b>TOTAL</b>	<b>401</b>	<b>175.650.700,00</b>	<b>167.623.029,00</b>	<b>12.027.289,00</b>	<b>157.265.363,00</b>	<b>41.106.992,00</b>	<b>96,45</b>

Fonte: Heusi, 2010.

**Tabela 6 – Senado Federal: emendas “puras” por partido – quantidade e valor das emendas aprovadas, empenhadas, pagas e restos a pagar inscritos e pagos em 2009**

Partido	Emendas puras				Restos a pagar		% empenhadas/ aprovadas
	Quant.	Aprovadas	Empenhadas	Pagas	Inscritos	Pagos	
DEM	76	34.788.000,00	31.173.587,00	80.000,00	31058422	2.726.357,00	89,61
PCdo B	6	1.900.000,00	1.857.900,00	-	1.597.900,00	544.895,00	97,78
PDT	31	14.070.000,00	13.900.935,00	206.072,00	13.694.863,00	1.697.255,00	98,79
PMDB	64	34.470.000,00	32.871.020,00	134.312,00	32.220.058,00	3.755.606,00	95,36
PP	5	3.130.000,00	3.067.444,00	-	3.067.440,00	597.440,00	98,00
PR	47	20.070.000,00	19.796.930,00	-	19796930	1.450.000,00	98,63
PRB	1	9.900.000,00	8.983.100,00	-	8.983.100,00	-	90,73
PSB	9	2.050.000,00	1.831.250,00	200.000,00	1.631.250,00	174.840,00	89,32
PSDB	60	25.960.000,00	25.345.409,00	145.971,00	24.719.438,00	1.520.019,00	97,63
PSOL	4	1.530.000,00	1.530.000,00	-	1.530.000,00	-	100,00
PT	72	37.400.000,00	36.443.767,00	526.580,00	35.730.477,00	5.130.100,00	97,44
PTB	12	14.400.000,00	14.091.172,00	955.598,00	13.135.574,00	479.850,00	97,85
PSC	16	6.900.000,00	5.528.650,00	-	5.528.650,00	19.500,00	80,12
<b>TOTAL</b>	<b>403</b>	<b>206.568.000,00</b>	<b>196.421.164,00</b>	<b>2.248.533,00</b>	<b>192.694.102,00</b>	<b>18.095.862,00</b>	<b>Méd. 94,71</b>

Fonte: Heusi, 2010.

## CONCLUSÃO

Para melhor compreensão do instituto das emendas individuais, inicialmente é necessário que se tenha entendimento dos conceitos e normas a elas pertinentes. Assim, ao serem explicados os tipos de emenda e seus desdobramentos, valores, quantidades, a ideia por trás do Parecer Preliminar e papel dos Relatores, busca-se não somente preencher lacuna existente na literatura sobre a compilação destes conceitos em um único trabalho, mas também criar subsídios para o correto entendimento do instituto das emendas individuais.

Em um segundo momento, ao se abordar a literatura que trata da relação existente entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais, o objetivo principal foi perceber como ela realmente se dá, uma vez que, de acordo com evidências empíricas, essas emendas funcionam como moeda de troca em um jogo onde cada jogador possui objeto de interesse do outro. Assim, o Executivo liberaria recursos para as emendas e os parlamentares votariam conforme sua orientação.

Uma das primeiras conclusões a fazer, é que essa visão, criada quando das primeiras análises da democracia estabelecida após a Constituição de 1988, tendo sua maior expressão através das obras de Barry Ames, criou fortes raízes e resiste à mudança de opinião nas correntes doutrinárias vigentes, conferindo valor empírico equivocadamente sobre as emendas individuais.

Ainda sobre a revisão bibliográfica realizada, percebe-se que durante os anos 2000, o pensamento dominante sobre o papel das emendas individuais na relação entre Executivo e Legislativo foi alterado, devendo-se essa alteração principalmente às obras de Figueiredo e Limongi (2002, 2005, 2008). É possível concluir que, para esses autores, as emendas individuais não possuem o mesmo peso, muito menos desempenham o mesmo papel que as emendas coletivas – especialmente as de Bancada, e as de Relator. Conclui-se mais: a execução das individuais não está atrelada à ideia de moeda de troca. Pode haver execução da emenda de parlamentar sem que este vote de acordo com os interesses do Presidente e vice-versa, fato explicado pela simples necessidade do Executivo realizar sua agenda de governo. Portanto, a execução ou não de emendas individuais é explicada pelas relações político-partidárias. Além disso, foi destacada influência das Lideranças Partidárias sobre o comportamento de parlamentares durante apreciação de projetos no Congresso.

Conclui-se que apesar de ter havido mudança de entendimento doutrinário sobre a relação que existe entre Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais, em momento algum negou-se a importância que elas possuem para os parlamentares. A prática das políticas *pork barrel* contribuiu para a reeleição dos congressistas, principalmente em um sistema de eleição proporcional de lista aberta, como o da Câmara dos Deputados, onde existe competição intrapartidária e os esforços individuais dos candidatos são decisivos.

Na última seção deste trabalho, foi realizada análise das emendas individuais através da extração de informações das bases de dados orçamentários. Para tanto, foram analisadas as emendas individuais puras, agrupadas por partidos políticos e em dois períodos distintos: 2006 a 2008 e 2010 a 2012. Concluiu-se que, em regra, os partidos políticos possuem

execução das emendas individuais de seus parlamentares em níveis equilibrados, próximos dos valores médios dos períodos considerados. Verificou-se também que os partidos que manifestam oposição de forma mais consistente – PFL, o qual transformou-se em DEM e PSDB possuem valores de execução sempre abaixo da média, sendo exceção o exercício de 2006, no qual o PSDB possui valores mais altos que o PT, inclusive. Finalmente, o PSOL foi o partido menos agraciado em todos os seis exercícios analisados, possuindo sempre baixos valores de execução para as emendas individuais de seus parlamentares.

Após apresentar trabalho realizado por Heusi (2010), verificou-se que quando o Senado Federal é analisado individualmente quanto à execução de emendas individuais, o resultado destoava do que foi anteriormente apresentado. Concluiu-se que nessa Casa, não há distinção de partidos políticos – todos possuem elevados níveis de execução, e a média de execução por exercício quase atinge os 100%. A exceção à regra, novamente é o PSOL.

Por fim, tendo em vista que o escopo deste trabalho não abrange a análise das emendas em cada Casa do Legislativo, mas a relação desse Poder com o Executivo quanto às emendas individuais, concluímos que, a fim de se verificar o motivo pelo qual existe diferença no tratamento das emendas individuais entre as Casas do Congresso Nacional, existe a necessidade de serem realizados estudos mais complexos com essa finalidade. Assim, deve-se levar em conta a hipótese que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta estabelecido para a Câmara dos Deputados influencia a execução de emendas e essa influi no processo eleitoral, reciprocamente.

## BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry. (2003), "Os entraves da democracia no Brasil". Editora FGV, Rio de Janeiro.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Aprovado em 29 out. 2003.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Aprovado em 25 nov. 2004.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Aprovado em 10 nov. 2005.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Aprovado em 14 nov. 2006.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Aprovado em 6 nov. 2007.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Aprovado em 5 nov. 2008.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Aprovado em 12 nov. 2009.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Aprovado em 16 nov. 2010.

BRASIL. Congresso. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei no 46/2009-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Aprovado em 10 nov. 2011.

BRASIL. Congresso. Resolução nº1, de 16 de maio de 1991. 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. Diário do Congresso Nacional, Brasília, p. 2377, 18 mai. 1991.

BRASIL. Congresso. Resolução nº 2, de 14 de setembro de 1995. 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. Diário Oficial da União, Brasília, p. 14349 a 14352, 18 set. 1995.

BRASIL. Congresso. Resolução nº1, de 4 de outubro de 2001. 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. Diário Oficial da União, Brasília, p. 5 a 7, 8 out. 2001.

BRASIL. Congresso. Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2006. 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. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, seção 1, 26 dez. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". Dados, vol.45, nº.2, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2005), "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programas de Governo". Dados, vol.46, nº.4, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2008), "Políticas orçamentárias no presidencialismo de coalizão". Editora FGV, Rio de Janeiro.

HEUSI, Érika de Castro. **Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009**. Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Controladoria Geral da União e Secretaria de Orçamento Federal – OP – 3 / 2010. 2º Semestre de 2010. Brasília, 2010.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**. Monografia – Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2o Semestre 2008. Brasília, 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002), **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 45, n. 2, p.265-301.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. (2001) **O Que É Que o Reeleito Tem?** Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 44, n. 2.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A Participação Do Poder Legislativo Na Análise E Aprovação Do Orçamento.** In *Revista De Informação Legislativa (Ril/Sf)*, Brasília: nº 131, jul./set. de 1996. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf>> Acesso em 21 de outubro de 2012.