

Senado Federal UNILEGIS – Universidade do Legislativo Brasileiro	Tribunal de Contas da União ISC – Instituto Serzedello Corrêa	Controladoria Geral da União CGU	Secretaria de Orçamento Federal SOF
---	--	--	---

Curso de Especialização em Orçamento Público

Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009

Brasília
2010

ÉRIKA DE CASTRO HEUSI

Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado em parceria entre o Senado Federal – Unilegis, Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria Geral da União – CGU, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, sob a coordenação geral do Instituto Serzedello Corrêa – ISC, do Tribunal de Contas da União.

Orientador: James Giacomoni

**Brasília
2010**

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, do Senado Federal, da Controladoria Geral da União e da Secretaria de Orçamento Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Heusi, Érika de Castro

Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009 [manuscrito] / Érika de Castro Heusi – 2010.

30 fls.

Orientador: James Giacomoni

Impresso por computador

TCC (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis, do Senado Federal, Controladoria Geral da União – CGU, Secretaria de Orçamento Federal - SOF, Curso de Especialização em Orçamento Público, 3. Edição, OP- 3, 2010.

1. Orçamento Público, Brasil. 2. Emenda Parlamentar, análise, Brasil.

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.

Aluna: Érika de Castro Heusi

Banca Examinadora:

James Giacomoni
Orientador

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Examinador

Brasília, 31 de outubro de 2010

\

Dedicatória

Dedico este trabalho a minha amada família, principalmente ao meu marido Eduardo, aos meus filhos Luiz Felipe e Luiz Henrique e a minha querida mãe Mimica, que abdicaram da minha companhia em muitos momentos importantes ao longo deste curso.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, por alimentar a minha vida com alegria e esperança todos os dias.

Aos meus pais que sempre me deram carinho suficiente para eu encarar meus desafios.

A minha estimada turma da 3ª edição do curso de Especialização em Orçamento Público, pelo convívio pleno, cheio de vida e troca de experiências durante esta nossa jornada.

Ao meu chefe que me deu a oportunidade de cursar e concluir este curso.

Aos meus queridos amigos de gabinete com quem ao longo destes 12 anos tive o prazer da melhor convivência.

Aos professores que nos ofereceram seu tempo e seus conhecimentos.

A toda a coordenação do curso, em especial àqueles que nos acompanhavam de perto todas as segundas e sextas-feiras, durante este ano que passamos juntos.

Ao meu orientador, que compartilhou sua experiência e ensinamento, paciência e compreensão, e até mesmo seu ombro amigo.

E mas uma vez agradeço ao meu marido por ter sido paciente e sempre valorizar o amor acima de tudo.

Enfim, a todos que me apoiaram nesta caminhada.

RESUMO

O tema geral deste trabalho é a participação do Poder Legislativo na apreciação de matérias orçamentárias, em particular as emendas individuais propostas pelos senadores às leis orçamentárias de 2008 e 2009. Para tanto, foram colhidos e analisados dados sobre os quantitativos de emendas e os valores aprovados por partido político, unidades da Federação, grupo de despesa e modalidades de aplicação. Foram abordados aspectos relativos à falta de transparência na identificação da autoria da programação derivada de emendas e consecutivamente a análise das emendas consideradas “puras”, por serem as únicas programações passíveis de acompanhamento mais aprofundado, suas características desde a concepção até seu pagamento final. Ainda mereceram destaque algumas das situações que permeiam o processo, relativamente sobre as áreas de maior incidência de emendas, maior nível de execução, bem como breve abordagem do processo orçamentário e visão geral de como são apresentadas as emendas parlamentares, evidenciando as preferências na aplicação das políticas públicas vinculadas à propositura das emendas parlamentares individuais dos senhores senadores. A análise demonstrou que, especificamente no âmbito do Senado Federal, houve alto índice de execução das emendas individuais em todos os partidos políticos, indistintamente, base e oposição; e, de acordo com os dados levantados, não se pôde caracterizar esse atendimento como uma mera troca de favores entre o Executivo e o Legislativo em torno de votações importantes.

Palavras Chaves: Orçamento da União, Senado Federal, Emendas Parlamentares Individuais.

ABSTRACT

The general theme of this thesis is the participation of the Legislative Power in the acknowledgement of budgetary matters, particularly the individual amendments proposed by Senators dealing with budget laws of 2008 and 2009. This disquisition addresses the lack of transparency in identifying the authorship derived from amendments and consequently the analysis of ones deemed 'pure', for being the only amendments considered for further development, their characteristics since inception until the final payment. Still, the few situations that bypassed the process deserve greater attention, primarily on areas of higher amendment incidents and levels of implementation, as well as brief halts of the budgetary process and overview of how the parliamentary amendments are presented, showing preferences in the execution of public policies related to the commencement of individual parliamentary amendments of the Senators. The analysis demonstrated that, specifically in the Federal Senate, there was a high execution rate of individual amendments in all political parties, indistinctively, base and opposition; and according to the data collected it cannot be characterized that this scheme is merely an exchange of favors between the Executive and Legislative branches revolving around important voting.

Keywords: Public budget, Federal Senate, Individual Parliamentary Amendments.

1. INTRODUÇÃO

O Senado Federal, representante dos estados no Congresso Nacional do Brasil, criado junto com a primeira constituição do Império, outorgada em 1824, possui atualmente 81 senadores, eleitos para mandatos de oito anos, renovados, em uma eleição, um terço e, na subsequente, dois terços. As 27 unidades da Federação possuem três senadores cada, que representam os estados e, não, a população, daí portanto a não proporcionalidade em relação ao número de habitantes de cada estado.

Numa análise geral, a situação do Senado Federal difere daquela da Câmara dos Deputados, principalmente pelo número de cadeiras existentes. Poderia ser entendido que é mais fácil se relacionar com um número menor de parlamentares, embora nos últimos anos o Senado tenha sido a Casa menos permeável à influência do Poder Executivo. Um bom exemplo das dificuldades do governo em lidar com a sua maioria no Senado Federal é o episódio da rejeição da Emenda Constitucional que renovava a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF, de tranqüila aprovação na Câmara dos Deputados.

Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 265), mencionando outros autores que compartilham da mesma idéia, os países governados por coalizões multipartidárias geralmente apresentam níveis mais elevados de déficit público. Citam, como exemplo, Roubini e Sachs (1989), que afirmam:

Quando o poder é disperso, seja entre esferas de governo (como nos Estados Unidos), seja entre muitos partidos políticos, em virtude da alternância de controle político ao longo do tempo, aumenta a probabilidade de ineficiência da política orçamentária.

Pereira e Mueller (2002, p. 266) concluem que “de acordo com a norma do universalismo, entendida como a reciprocidade na aprovação de programas distributivos entre parlamentares, os gastos crescem à medida que aumenta o número de legisladores e de partidos”.

Este trabalho, de caráter descritivo-exploratório, analisa a sistemática das emendas parlamentares individuais oferecidas pelos senadores da República ao Orçamento Geral da União, abrangendo os exercícios de 2008 e 2009, com ênfase nas questões políticas relacionadas ao processo de execução das mesmas. A pesquisa buscou, selecionou e tratou dados com o objetivo de responder as seguintes indagações principais: (i) na execução das emendas, há privilégio aos senadores que integram partidos políticos da base do governo? (ii) qual o número de emendas individuais apresentadas pelos senadores? (iii) as emendas, na sua

maior parte, têm caráter nacional ou transferem recursos aos estados e municípios? (iv) em quais áreas de atuação do governo (funções) se concentram as emendas individuais dos senadores?

2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

Orçamentos

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o funcionamento da administração pública sob o marco de três leis hierarquizadas e integradas, de iniciativa do Poder Executivo: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

A lei do plano plurianual – PPA, ordinária, é encaminhada ao Poder Legislativo até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo e devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. No atual modelo, o PPA cobre o período de quatro anos. Segundo dispõe o § 1º do art. 165 do texto constitucional, “...estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. A vigência do PPA corresponderá ao mandato presidencial, porém com um ano de defasagem, isto é, tem início no segundo ano do mandato de cada presidente.

A lei de diretrizes orçamentárias – LDO é uma lei ordinária com validade para um exercício; será encaminhada até 15 de abril de cada exercício financeiro e devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. De acordo com o § 2º do art. 165 do texto constitucional, a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento”. A LDO deve ser compatível com o plano plurianual.

A lei orçamentária anual – LOA é encaminhada ao Poder Legislativo anualmente até 31 de agosto e estima a receita e fixa a despesa da União com validade para cada exercício fiscal. Conforme o § 5º do art. 165 da Constituição, essa lei deve conter três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. Os dois primeiros orçamentos envolvem toda a programação de gastos dos Poderes da União, seus fundos, autarquias, fundações e empresas dependentes. Em suma,

abrangem toda a administração pública, direta e indireta. O orçamento de investimentos das empresas estatais contém a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Os orçamentos fiscal e da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) listam todos os gastos da União, como, por exemplo, os destinados à manutenção da máquina pública, os desembolsos com saúde, educação, defesa, estradas, portos, benefícios previdenciários, folha de pessoal, juros da dívida, bem como todas as receitas que são esperadas para serem arrecadadas.

As leis do sistema orçamentário brasileiro – PPA, LDO e LOA – cumprem a formalidade legal, embora não tenham o caráter impositivo inerente às leis, já que são meramente autorizativas.

A Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é responsável pela elaboração do projeto de lei do orçamento. É órgão central do sistema orçamentário. Promove a compatibilização dos orçamentos dos órgãos setoriais dos ministérios e Presidência da República, bem como das propostas dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União, todas enviadas à SOF para a formatação da proposta que será encaminhada para apreciação do Congresso Nacional.

A elaboração do projeto de lei orçamentária é de responsabilidade do Poder Executivo para cumprir os objetivos fundamentais da Constituição em “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art 3º, da CF). A faculdade de propor emendas aos temas relacionados aos orçamentos é de competência dos parlamentares, garantido pela Constituição Federal, desde que respeitadas as normas fundamentais inseridas no art. 166, § 3º. Tem o Poder Legislativo a responsabilidade pela aprovação do orçamento e fiscalização de sua execução.

Instrumento de mediação entre o Estado e a Sociedade, o orçamento torna realidade as políticas públicas em prol das necessidades coletivas, cabendo ao Governo e ao Congresso eleger as prioridades.

O orçamento deve ser democrático e participativo, visando ao bem comum. Inclui muito dos anseios da população, que é a fornecedora dos recursos ao Estado e dele espera o retorno. Assim, o orçamento pode ser considerado um acordo especial entre Estado e Contribuinte, onde o Legislativo age como mediador. É a materialização dos recursos obtidos x dispêndios a serem realizados, que resulta no cumprimento de metas e na satisfação das necessidades expressas pela sociedade.

Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias são definidas, no art. 25 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, sem decorrência de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Essas transferências são formalizadas por termos de convênios e contratos de repasse.

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.

As emendas parlamentares são transferências voluntárias; no contexto do orçamento não-impositivo, as emendas parlamentares individuais ou coletivas parecem atender tanto aos interesses dos parlamentares como do Poder Executivo. Por meio das emendas, o parlamentar se justifica perante os eleitores de sua base eleitoral, enquanto o Governo pode barganhar a execução das emendas em troca de apoio às votações de seu interesse.

A respeito do assunto, o ex-ministro do Planejamento, Martus Tavares, em artigo publicado por ocasião de sua saída do Ministério mostra a pobreza da política paroquial e manifesta sua frustração nos seguintes termos:

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 irrealis ou quando sua discussão não é antecedida do debate mais amplo. (KUNTZ, 2002)

A Prerrogativa na Apresentação de Emendas ao Orçamento

Posto que as matérias orçamentárias são de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, alguns doutrinadores defendem que tais matérias não poderiam receber emendas com alterações substanciais no projeto de lei (SILVA, 1973, p. 280). Enquanto a Constituição de 1946 não previa restrições à apresentação de emendas parlamentares às matérias orçamentárias, a Lei nº 4.320, de 1964, disciplinou assim o assunto:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

A Constituição outorgada no regime militar tratou assim a questão das alterações orçamentárias pelo Poder Legislativo. Dizia o § 1º do art. 65 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

Apesar do dispositivo não proibir liminarmente a proposição de emendas, há tantas restrições que apenas emendas formais ou corretivas de erros poderiam ser aprovadas.

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 regra está disposta no § 3º do art. 166. Assim:

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:
 - a) com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Dois pontos chamam a atenção: a qualidade do orçamento e a relação entre processo orçamentário e democracia.

Um bom projeto orçamentário deve incluir o debate sobre o prioritário e sobre como os gastos devem ser organizados, para não se perder dinheiro por ineficiência. Pode haver divergências entre partidos, mas isso não impede que certos temas sejam especialmente importantes para serem discutidos. É necessário ver o orçamento como um real instrumento de política pública para alcance dos objetivos comuns.

As emendas parlamentares reforçam as políticas públicas existentes. A alocação de recursos feita por meio de emendas de forma complementar não é contrária à iniciativa do Executivo. José Afonso da Silva (1973, p. 303) interroga:

Porque haveriam os representantes do povo concordar, pura e simplesmente, sempre e incondicionalmente, com um programa de governo do Executivo, se também o Legislativo é governo e deve ser chamado a examinar o programa e rejeitá-lo, se manifestadamente inconveniente?

Propor emendas é uma competência do parlamentar, se o objeto pretendido se coaduna com o programa de governo no qual é inserido e atenda tanto ao objetivo de redução de desigualdades sociais e regionais quanto a critérios técnicos aplicáveis a todos os projetos de determinada ação governamental. A emenda pode contribuir para a execução de políticas públicas planejadas num contexto mais amplo, fomentadas por debate sobre prioridades. Entende-se que a elaboração da peça orçamentária é competência concorrente do Executivo e do Legislativo, e, para um orçamento consistente, deve haver critérios comuns para proposição de projetos e critérios claros para inclusão de emendas ao orçamento.

Devemos também levar em consideração que a execução das emendas passa por um tema abordado na expressão “Presidencialismo de Coalizão”, cunhada pela primeira vez em 1988 pelo cientista político Sérgio Henrique Abranches para caracterizar o sistema de governança brasileiro, expresso na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A noção sugere a união de dois elementos – sistema político presidencialista mais a existência de coalizões partidárias, onde as origens partidárias do presidente e do parlamento são desvinculadas. Partidos se juntam para dar sustentação ao Governo.

A liberação de emendas é instrumento para construção da maioria do Governo no Parlamento, ao lado da concessão de cargos. Permite o controle do processo orçamentário,

utilizando-se de uma “moeda” de baixo custo e útil para ser trocada por apoio político de sua coalizão no Congresso. (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 267).

O conhecimento antecipado das necessidades locais é imprescindível para a apresentação de emendas e para a formalização do projeto a ser conveniado pelos órgãos federais. Alguns acórdãos do TCU realçam a necessidade de se proceder a verificações realizadas com base em critérios técnicos, quanto às justificativas, necessidade local, prioridade de intervenção, custos, etc., visando garantir a boa aplicação dos recursos públicos.

Competência do Congresso Nacional no Processo Orçamentário

A Constituição Federal dispõe em seu art. 48, II, IV e XIII, que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, bem como sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, e também sobre matéria financeira.

Compete privativamente ao presidente da República, conforme determina o art. 84, XXIII, da CF, enviar ao Congresso Nacional os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. O prazo para envio do projeto de lei do orçamento pelo presidente da República ao Congresso Nacional é de até quatro meses antes do exercício financeiro; a devolução para sanção se dará até o encerramento da sessão legislativa, conforme dispõe o parágrafo 2º, do art. 35 do ADCT.

Em síntese, no plano federal, a elaboração, apreciação, execução e avaliação dos orçamentos públicos está regulada em distintos instrumentos legais. Na Constituição Federal, pelos arts. 70 a 72, 165 a 169 e 195 e arts. 34 a 42, 60 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela lei do plano plurianual aprovada para cada quadriênio (atualmente a Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008), pela lei de diretrizes orçamentárias aprovada para cada exercício (atualmente a Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010), além de legislações infraconstitucionais, tais como a Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais de finanças públicas, por algumas disposições do Decreto-lei nº 200/69, pela Resolução nº 1/06 do Congresso Nacional, pelas normas técnicas fixadas pelo Poder Executivo e pelo Parecer Preliminar de cada exercício.

Síntese do Processo Legislativo do Orçamento Geral da União

O PLOA é encaminhado ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano; publicado no Diário do Congresso Nacional, é distribuído por meio de avulsos; o projeto será apreciado conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional, cabendo à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO examinar e emitir parecer sobre o referido projeto. As consultorias de orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal elaboram nota técnica conjunta; e são realizadas audiências públicas para discussão do projeto.

A Resolução n.º 01/2006 prevê a edição anual de um parecer preliminar, passível de emendamento, onde são definidas normas adicionais a serem observadas no processo de intervenção realizado no PLOA.

Começa a apreciação, apresentação de destaques e votação do parecer preliminar pela CMO; estando aprovado, segue com a apresentação de emendas à proposta orçamentária, publicação e distribuição dos avulsos das emendas; passa-se para a fase setorial: apresentação, publicação, distribuição dos pareceres setoriais pelos Relatores setoriais e discussão, apresentação de destaques e votação dos pareceres setoriais na CMO; é sistematizado o processo das decisões setoriais pelo relator-geral e apresentação, publicação e distribuição do parecer final na CMO, incluindo os pareceres dos comitês de apoio para dar início à discussão, apresentação de destaques e votação do parecer final na CMO; votado o parecer no âmbito da Comissão, é encaminhado à Mesa do Congresso Nacional, que encaminha o PLOA, na forma de substitutivo ao projeto de lei orçamentária, ao plenário do Congresso Nacional, com parecer do relator-geral, praticamente para ser referendado; ainda é possível a apresentação de destaques, porém é necessário o apoio regimental; todos os parlamentares podem discutir e votar o parecer final e os destaques. Finda o processo com a aprovação e sistematização das decisões do plenário do Congresso e geração do autógrafo (projeto de lei orçamentária como aprovado pelo Congresso Nacional) que será encaminhado ao Poder Executivo para sanção ou veto presidencial, parcial ou total, promulgação e publicação no Diário Oficial da União;

Como parte do processo orçamentário há que se levar em consideração a apreciação dos créditos adicionais, que aumentam as despesas, constantes da lei orçamentária anual, não computadas ou insuficientemente dotadas originalmente. Os créditos são encaminhados pelo Poder Executivo ao longo do exercício financeiro e alteram os demonstrativos de execução do orçamento, acarretando, em muitos casos, diferentes resultados entre a dotação inicial

autorizada e o empenho efetivamente realizado e pago. Os créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

Comissão Mista de Orçamento e o Processo Orçamentário

A atribuição de apreciar as leis do sistema orçamentário a órgão colegiado técnico misto do Congresso Nacional foi incluída em nosso ordenamento constitucional pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterando a Constituição de 1967. Em 1988, a CMO firmou-se como um dos principais instrumentos de formulação de políticas públicas no que tange ao planejamento e orçamento, pois representou o fortalecimento das prerrogativas tradicionais do Legislativo inserida na Constituição Federal. As normas básicas instituídas pela Resolução nº 1/91 – CN ordenaram pela primeira vez o funcionamento da CMO. Atualmente é regida pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 26 de dezembro de 2006. A comissão é constituída por trinta Deputados Federais e dez Senadores da República, com igual número de suplentes.

Cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO a apreciação das peças orçamentárias, projetos de créditos adicionais, contas do Presidente da República, dentre outros.

Para apreciação do PLOA, são designados um relator-geral, um relator de receitas e dez relatores setoriais proporcionais às áreas temáticas definidas. A CMO produz os seguintes pareceres: o parecer da receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final, votados nesta sequência. Na CMO são realizadas todas as votações relativas aos relatórios oferecidos ao PLOA.

Conforme disposto na Resolução nº 1/2006-CN, as áreas temáticas estão divididas da seguinte forma: (I) Infra-Estrutura; (II) Saúde; (III) Integração Nacional e Meio Ambiente; (IV) Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; (V) Planejamento e Desenvolvimento Urbano; (VI) Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; (VII) Justiça e Defesa; (VIII) Poderes do Estado e Representação; (IX) Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e (X) Trabalho, Previdência e Assistência Social.

A cada ano, há alternância entre senadores e deputados na presidência da CMO, na relatoria do PLDO e na relatoria-geral do PLOA, de tal forma que se for presidente um senador, o relator do PLDO e do PLOA será deputado, e no ano seguinte o contrário, observado o princípio da proporcionalidade partidária.

Parecer Preliminar

O parecer preliminar começou a ser articulado em 1992, quando houve a necessidade de se estabelecer um padrão normatizado, com o intuito de fixar regras para a tramitação do orçamento, contendo critérios que norteiem o acolhimento de emendas e alterações que porventura venha o PLOA a sofrer na comissão. Isso trouxe maior transparência ao processo e limitou os poderes dos relatores.

A proposta de parecer é apresentada pelo relator-geral e está sujeita a emendas, destaques e aprovação pelo plenário da Comissão; o parecer-preliminar antecede o trabalho dos relatores e depois de sua aprovação poderão ser apresentadas as emendas ao PLOA.

Emendas Parlamentares

A Emenda é o instrumento por meio do qual o autor propõe modificar uma proposição. No caso das matérias orçamentárias, é regulada pelo art. 166 da CF, bem como pela Resolução nº 01/2006-CN e pelo parecer preliminar.

As emendas ao PLOA deverão ser compatíveis com o plano plurianual, com a LDO vigente e com a Lei Complementar nº 101 de 2000 – LRF, além de observar o relatório preliminar oferecido ao projeto de lei. A conexão dessas peças está a cargo do Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas, formado por membros da CMO, conforme instituído pela Resolução nº 1/2006.

As emendas individuais ao PLOA estão limitadas ao número de 25 (vinte e cinco) para cada um dos 594 parlamentares do Congresso, bem como ao valor global máximo (cota) para cada parlamentar, definido no parecer preliminar.

A apresentação de emendas ao orçamento depende de cada autor. Na maioria das vezes, as emendas têm por base as preferências selecionadas pela comunidade e/ou pela autoridade local (base eleitoral). Igualmente, são levadas em conta as prioridades definidas pelo Governo Federal, verificadas pela percentagem de execução dos programas definidos e dos órgãos em questão.

Enquanto as emendas dependem de cada autor, as autorizações de empenho e pagamento dos recursos dependem do Governo Federal.

As emendas não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, são obrigadas a conter a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, não podendo ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida.

Elaboração e Apresentação de Emendas ao Orçamento

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 prevêm diferentes tipos de emenda e autoria.

Emendas

A Emenda é o meio pelo qual os membros do Poder Legislativo (individualmente ou por meio de órgãos colegiados – Comissões ou Bancadas) atuam sobre o projeto de lei orçamentária anual apresentado pelo Poder Executivo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual, como proposições legislativas que são, recebem detalhada regulamentação por parte dos regimentos internos das duas Casas Legislativas e respectivas normas internas complementares que tratam do processo legislativo (no âmbito do Congresso Nacional, a regulação se faz pela Resolução 01/2006 – CN, de 22 de dezembro de 2006). A apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária é ocasião de especial relevância na atuação parlamentar, pois são elas que possibilitam aos representantes eleitos influir na alocação de recursos públicos em função dos objetivos e compromissos políticos que orientam seu mandato de representação.

Para facilitar o entendimento dos diferentes tipos de emendas relativos ao processo orçamentário, bem como dos termos utilizados neste trabalho, os conceitos serão brevemente abordados a seguir.

Tipos de emendas

À despesa – É onde se concentram o maior número de emendas. O art. 37 da Resolução nº 1/2006-CN estabelece três tipos: (i) emenda de apropriação – propõe acréscimo ou inclusão de dotação; (ii) emenda de remanejamento – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei; e (iii) emenda de cancelamento – é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

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; e

Ao texto – As emendas ao texto subdividem-se em quatro tipos: (i) aditiva – acrescenta-se a outra proposição; (ii) modificativa – altera a proposição sem a modificar substancialmente;

(iii) supressiva – erradica qualquer parte de outra proposição; e (iv) substitutiva – apresenta-se como sucedânea a 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).

As emendas ainda são observadas pela ótica da autoria, que podem ser individuais ou coletivas.

Individuais – São as emendas de autoria de Senador ou Deputado que podem ser apresentadas individualmente por cada um dos 594 parlamentares e são “carimbadas” no orçamento, isto é, constam da lei orçamentária aprovada e tem a possibilidade de serem reconhecidas de forma mais personalizada. De maneira simples podem ser identificadas pela ação a ser desenvolvida (objeto) e localização geográfica especificada. Na atuação parlamentar é o meio mais fácil de ter os recursos executados. Em geral, o Governo Federal tem demonstrado boa vontade no atendimento dos recursos individualmente propostos, situação comprovada no universo de estudo desta pesquisa, no âmbito do Senado Federal. São apresentadas em número de até 25 emendas (enquadradas como de apropriação) e de acordo com o disposto no art. 50 e 52, II, K, da Resolução nº 1, deverão observar a programação passível de emendas individuais.

Coletivas – de comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e de bancadas estaduais.

Emendas de Bancada Estadual – Emenda coletiva de autoria das bancadas estaduais, que tratam mais especificamente de obras estruturantes e de grande vulto para as Unidades da Federação envolvidas.

Emendas de Comissão – Emenda coletiva de autoria das comissões permanentes de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Obrigatoriamente, devem tratar de questões de âmbito nacional e estar de acordo com as competências da comissão.

Há ainda as emendas de relator ou relatoria, que são o instrumento por meio do qual são introduzidas alterações de caráter técnico e de correção de erros e omissões propostos no projeto de lei orçamentária.

Quanto à situação decorrente da fase de tramitação das emendas é importante esclarecer os conceitos utilizados neste trabalho relativamente às emendas descritas como “puras” e “aglutinadas”, além de breve relato sobre o caráter espacial das emendas propostas por seus autores e elencadas como emendas “paroquiais”.

Emenda Pura – É aquela que é identificável, oriunda de apenas um autor e que tenha sua classificação funcional e estrutura programática única. Esta qualificação permite que a emenda seja relacionada com o seu autor desde a sua apresentação até a sua execução final.

Emenda Aglutinada – Ocorre no processo de emendamento das despesas do PLOA, quando as emendas possuem o mesmo objeto e localização geográfica sendo aglutinados em uma única categoria de programação, cuja identificação se dá por meio da classificação funcional e estrutura programática (funcional e programática). Assim, são aglutinadas em uma mesma codificação quando o autor – parlamentares, bancadas estaduais ou comissões permanentes do Congresso Nacional – apresenta emendas para o mesmo objeto (dotação) ou quando emendam dotações originárias do PLOA.

Emenda Paroquial – Vincula-se as questões e preferências locais e estaduais do parlamentar, em detrimento a eventuais diretrizes nacionais fixadas por lideranças centrais dos partidos como ocorre em outras matérias legislativas, não orçamentárias. O ponto de partida no paroquialismo é a motivação do parlamentar direcionada a sua reeleição. Por conta de eleições periódicas e geograficamente circunscritas, as políticas são direcionadas aos interesses específicos dos eleitores diretamente envolvidos no processo. Nesse contexto o parlamentar tende a dedicar-se mais em defesa de sua região na busca de recursos e benefícios federais específicos do que a fins supostamente de caráter mais elevados ou voltados a função legislativa por excelência.

Cronograma de apresentação das emendas à despesa

Após receber o PLOA, a Mesa do Congresso estabelece o cronograma de apreciação do projeto. Cumpridos os prazos determinados pela Resolução nº 1/2006, quanto à aprovação dos relatórios de receita e preliminar, a partir de 55 dias após a apresentação da proposta do orçamento pelo Poder Executivo (levando-se em consideração a data de 31/08), o projeto de lei receberá as emendas (possivelmente a partir de 25/10). Como o processo orçamentário é dinâmico e depende de algumas variáveis, sendo a principal a aprovação do parecer preliminar, o cumprimento deste prazo quase sempre não acontece, porém fornece uma noção do prazo inicial para a apresentação das emendas à despesa, individuais e coletivas.

Natureza da Despesa

A classificação econômica da despesa é dividida em duas categorias: 3 – Despesas Correntes: classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; e 4 – Despesas de Capital: classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O **Grupo de Natureza da Despesa – GND** é agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto: 1 – Pessoal e Encargos Sociais;

2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida.

A **Modalidade de Aplicação – MA** permite conhecer o beneficiário do recurso no âmbito da lei orçamentária e posteriormente sua indicação no instrumento legal assinado entre as partes para execução da emenda: 30 – Transferências aos estados e ao Distrito Federal; 40 – Transferências aos municípios; 50 – Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos; 71 – Consórcios públicos; 90 – Aplicações diretas; e 99 – a ser definida.

Outro fator determinante para melhor caracterização e finalidade das emendas parlamentares é a classificação funcional. Tal classificação identifica as principais áreas em que atuam as instituições governamentais: educação, saúde, esporte, cultura, urbanismo, dentre outras.

Execução Orçamentária

Após a aprovação da lei orçamentária, a execução da despesa será efetivada por meio do cumprimento de três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição. A liquidação é a verificação do direito do credor. Ocorre após a entrega do bem ou após a prestação do serviço. O pagamento consiste na emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito.

3. METODOLOGIA

Além da pesquisa bibliográfica na literatura e nas normas que disciplinam o sistema e o processo orçamentário e o processo de apreciação do orçamento no Congresso Nacional, no desenvolvimento deste trabalho utilizaram-se levantamentos de dados realizados no sistema SIGA Brasil, bem como planilhas disponibilizadas pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal. As indagações sobre a apresentação/aprovação e execução orçamentária das emendas individuais apresentadas pelos senadores nos exercícios financeiros de 2008 e 2009 foram as seguintes:

- Emendas individuais cabíveis no OGU;
- Participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas;
- Emendas individuais apresentadas por função;
- Execução por função em 2008 e 2009;

- Restos a pagar inscritos e pagos;
- Emendas analisadas sob a ótica das classificações: GND e MA;
- Características das emendas (“puras” ou aglutinadas);
- Identificação da localização espacial das emendas;
- Visão das emendas por partido político, UF, valor, dentre outros;
- Cotas e valores definidos por parlamentar;
- Verificação dos critérios de atendimento das emendas por parte do Governo; relações partidárias no âmbito do Senado Federal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Tabela 1 traz o número e o valor total das emendas que os senadores apresentaram e viram aprovadas nos exercícios de 2008 e 2009, bem como o número e o valor total das emendas empenhadas e não empenhadas naqueles exercícios. Observa-se a alta taxa de execução – 90% –, pelo menos até o estágio do empenho, das emendas aprovadas pelos senadores nos dois exercícios.

Tabela 1 – Senado Federal: número e valor total das emendas aprovadas, empenhadas e não empenhadas – 2008 e 2009

Ano	Emendas aprovadas		Emendas empenhadas		Emendas não empenhadas	
	Quantidade	Valor em R\$	Quantidade	Valor em R\$	Quantidade	Valor em R\$
2008	1120	639.900.000,00	947	567.685.000,00	173	72.215.000,00
2009	1107	800.000.000,00	930	725.460.000,00	177	74.540.000,00

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Com frequência, argumenta-se que a execução do orçamento, principalmente no que se refere às emendas parlamentares, observa fortemente critérios políticos, destacando-se sempre como cruciais as relações político-partidárias. Pereira e Muller (2002), por exemplo, argumentam que as emendas individuais são usadas como “moeda de troca” pelo presidente da República, inferindo que a execução das emendas individuais é “um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso”, concluindo que se trata de “moeda política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão”.

No caso específico do Senado, de acordo com os dados levantados pela presente pesquisa referente aos exercícios de 2008 e 2009, a maioria dos parlamentares tiveram empenhadas a maior parte de suas emendas. Partidos com descendência política de oposição, nos casos verificados, têm recursos atendidos, às vezes, em volume maior que os parlamentares que formam a base de sustentação do governo. No período considerado, portanto, não há como sustentar a idéia meramente de troca, visto que os níveis de execução das emendas são altos, acima de 80%, independentemente da filiação partidária do parlamentar, conforme será demonstrado na Tabela 2 e no Gráfico 1.

Tabela 2 – 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
TOTAL	80	639.900.000,00	567.955.000,00	Média 87,57	TOTAL	80	800.000.000,00	725.810.000,00	Média 89,81

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Nota: Em 2008, o valor total das emendas seria de R\$ 648.000.000,00, porém no PMDB, embora ao todo sejam 19 membros, há um Senador que nunca apresenta emenda; ainda nesse ano, também no PMDB, outro Senador apresentou emendas no valor de R\$ 7.900.000, ao invés dos 8 milhões que lhe cabiam. Em 2009, o mesmo se repete em relação ao Senador do PMDB, que permanece sem apresentar emendas (PMDB=20 membros e total em emendas de R\$ 190 milhões – somente 19 apresentam).

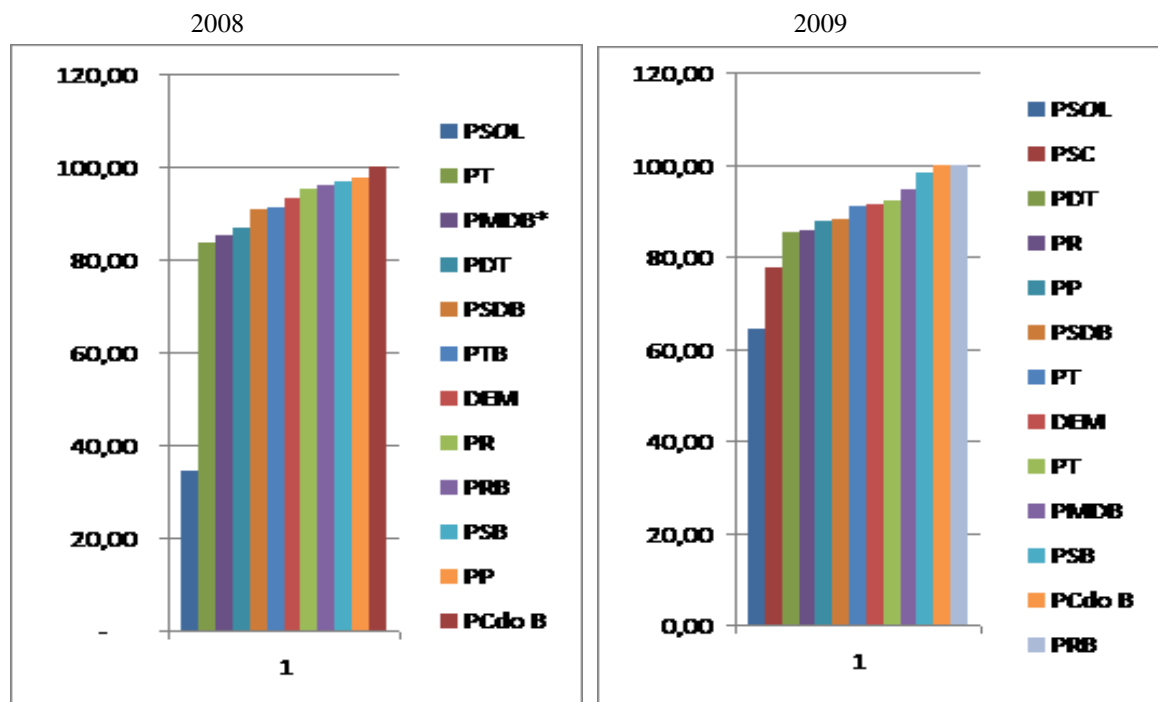


Gráfico 1 – Percentual de execução das emendas por partido político – 2008 e 2009

Na Tabela 2, somente o PSOL poderia entrar na estatística de ter sido penalizado por fazer parte da oposição, pois a execução apresentada foi abaixo dos demais partidos. Nesse sentido, poderia se levar em conta o fato de o PSOL não contar com uma bancada que tenha relativa importância para o Governo e os empenhos terem sido proporcionais à cadeira que o partido ocupa. Porém, mais para a frente esta abordagem ficará frustrada pela execução alta que se dará quanto às emendas puras.

Nessa análise, pode-se afirmar que os partidos de oposição, pelo número menor de membros em suas bancadas, empenharam aproximadamente 37% e 33% dos recursos relativos às emendas nos dois exercícios apurados, considerando-se DEM, PSDB e PSOL, os demais percentuais, 63% e 67%, respectivamente, são subdivididos entre os partidos restantes.

Em relação às Unidades da Federação, foi possível verificar os empenhos realizados de forma bastante satisfatória. Evidencia-se mais uma vez que no âmbito do Senado Federal a forma de tratamento é diferenciada por ser a Casa onde o número de representantes é menor e mais fácil atender as demandas relacionadas ao orçamento público. Pode-se verificar que os recursos relativos às emendas individuais são os mesmos para todas as Unidades da Federação igualmente representadas. Na abordagem realizada, os índices médios de execução foram de 88% para 2008 e 90% para 2009. Realizada a análise de cada estado, observa-se que, em 2008 e 2009, mais de 60% deles tiveram execução acima de 90%.

Tabela 3 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas e empenhadas por Unidade da Federação – 2008 e 2009

UF	2008			2009		
	Valor empenhado em R\$	Valor aprovado em R\$	%	Valor empenhado em R\$	Valor aprovado em R\$	%
AC	21.850.000,00	24.000.000,00	91,04	22.560.000,00	30.000.000,00	75,20
AL	23.100.000,00	24.000.000,00	96,25	29.300.000,00	30.000.000,00	97,66
AM	19.380.000,00	24.000.000,00	80,75	24.740.000,00	30.000.000,00	82,46
AP	18.400.000,00	24.000.000,00	76,66	25.600.000,00	30.000.000,00	85,33
BA	21.850.000,00	24.000.000,00	91,04	25.300.000,00	30.000.000,00	84,33
CE	23.900.000,00	24.000.000,00	99,58	24.700.000,00	30.000.000,00	82,33
DF	22.035.000,00	24.000.000,00	91,81	20.010.000,00	30.000.000,00	66,70
ES	22.900.000,00	24.000.000,00	95,41	28.850.000,00	30.000.000,00	96,16
GO	19.875.000,00	24.000.000,00	82,81	27.450.000,00	30.000.000,00	91,50
MA	24.000.000,00	24.000.000,00	100,00	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00
MG	23.250.000,00	23.900.000,00	96,87	27.600.000,00	30.000.000,00	92,00
MS	23.250.000,00	24.000.000,00	96,87	28.370.000,00	30.000.000,00	94,56
MT	23.300.000,00	24.000.000,00	97,08	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00
PA	17.400.000,00	24.000.000,00	72,50	25.470.000,00	30.000.000,00	84,90
PB	23.300.000,00	24.000.000,00	97,08	25.900.000,00	30.000.000,00	86,33
PE	20.100.000,00	24.000.000,00	83,75	28.850.000,00	30.000.000,00	96,16
PI	21.600.000,00	24.000.000,00	90,00	28.150.000,00	30.000.000,00	93,83
PR	21.900.000,00	24.000.000,00	91,25	24.530.000,00	30.000.000,00	81,76

UF	2008			2009		
	Valor empenhado em R\$	Valor aprovado em R\$	%	Valor empenhado em R\$	Valor aprovado em R\$	%
RJ	18.500.000,00	24.000.000,00	77,08	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00
RN	23.450.000,00	24.000.000,00	97,70	29.330.000,00	30.000.000,00	97,76
RO	23.400.000,00	24.000.000,00	97,50	25.600.000,00	30.000.000,00	85,33
RR	17.355.000,00	24.000.000,00	72,31	27.950.000,00	30.000.000,00	93,16
RS	15.100.000,00	16.000.000,00	94,37	20.000.000,00	20.000.000,00	100,00
SC	23.450.000,00	24.000.000,00	97,70	29.900.000,00	30.000.000,00	99,66
SE	16.840.000,00	24.000.000,00	70,16	27.550.000,00	30.000.000,00	91,83
SP	15.900.000,00	24.000.000,00	66,25	29.000.000,00	30.000.000,00	96,66
TO	22.500.000,00	24.000.000,00	93,75	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00
Total	567.885.000,00	639.900.000,00	Média 88,88%	726.710.000,00	800.000.000,00	Média 90,95%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Nota: Resultados calculados em relação ao valor máximo auferido nas emendas por parlamentar e apresentadas por UF (três parlamentares por UFXCota estipulada pelo parecer preliminar).

Na situação demonstrada na Tabela 3, alguns estados não alcançaram a totalidade de empenho das emendas, não apenas pela não autorização de empenho por parte do Governo Federal, mas também porque alguns parlamentares apresentaram emendas para outros estados, regiões, no âmbito nacional e até mesmo para execução no exterior (ver Tabela 4). No caso das emendas apresentadas para atendimento no âmbito nacional, por mais que o parlamentar não tenha cravado a localização espacial, ele o faz acreditando que os recursos serão revertidos em benefício de seu estado de origem.

Nos exercícios de 2008 e 2009, para as emendas parlamentares individuais dos senadores, no âmbito geral, sem levar em consideração a programação em que foi classificada, se “pura” ou “aglutinada, são encontrados os percentuais de execução girando em torno de 88,70%, em 2008 e 90,68%, em 2009. Estes valores foram determinados pela quantidade de empenho realizado, visto que o orçamento é emendado e aprovado em um ano, mas executado ao longo do ano seguinte e muitas vezes nos anos subsequentes. Por essa razão, os pagamentos efetivos realizados para convênios, contratos ou instrumentos congêneres, em ambos os exercícios só poderão ser verificados mais adiante, de forma mais fundamentada, quando percorridos nas emendas não aglutinadas, passíveis de serem analisadas do início ao fim da execução.

Tabela 4 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas para localizações distintas das Unidades da Federação

2008			2009		
Localização	Valor em R\$	%	Localização	Valor em R\$	%
NA	13.179.300,00	2,05	NA	33.555.000,00	4,19
CO	500.000,00	0,07	CO	600.000,00	0,07
NE	500.000,00	0,07	NO	200.000,00	0,02
-	-	-	EX	200.000,00	0,02
Total	14.179.300,00	2,19	Total	34.555.000,00	4,3
Executado	13.699.000,00	2,14	Executado	33.555.000,00	4,19

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Como pode ser constatado na Tabela 4, no exercício de 2008, das emendas aprovadas, 2,19% foram para outras localizações espaciais, e, em 2009, o percentual foi um pouco maior, passando para 4,3 % do total de emendas aprovadas. Com a execução bem alta considerando os números apresentados.

Comparativamente, utilizando informações dos três últimos exercícios (2008, 2009, 2010), as emendas parlamentares individuais significam pouco em relação ao valor bruto do orçamento; atualmente elas representam 4% do total geral do orçamento, somados Câmara e Senado. No caso em análise, nas emendas parlamentares individuais dos senadores, o percentual é menor ainda, representando 0,55% do total do orçamento, conforme é apresentado no anexo deste trabalho.

É possível observar a execução orçamentária e a execução das emendas parlamentares de diversas maneiras. Nas demonstrações apresentadas a seguir, as análises foram realizadas sob o aspecto de algumas classificações das despesas orçamentárias, mais especificamente funções, grupos de natureza da despesa – GND e modalidades de aplicação – MA.

Tabela 5 – Senado Federal: dez principais funções com maior incidência em emendas aprovadas e empenhadas em 2008

Função	Emendas aprovadas		Emendas executadas		% execução
	Nº	Valor em R\$	Nº	Valor em R\$	
05 - Defesa Nacional	55	51.954.800,00	46	49.154.300,00	94,60
08 - Assistência Social	68	23.725.000,00	54	15.440.000,00	65,07
10 - Saúde	271	121.135.000,00	205	102.120.000,00	84,30
12 - Educação	88	38.340.000,00	60	32.890.000,00	85,78
13 - Cultura	57	17.905.000,00	25	5.220.000,00	29,15
15 - Urbanismo	169	140.160.000,00	162	133.110.000,00	94,97
19 - Ciência e Tecnologia	18	9.840.000,00	16	9.780.000,00	99,39
20 - Agricultura	73	47.275.700,00	67	44.875.700,00	94,92
23 - Comércio e Serviços	148	90.930.000,00	139	89.000.000,00	97,87
27 - Desporto e lazer	87	59.780.000,00	80	55.390.000,00	92,65

Função	Emendas aprovadas		Emendas executadas		% execução
	Nº	Valor em R\$	Nº	Valor em R\$	
TOTAL	1034	751.755.500,00	854	681.370.000,00	Média 81,02%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Nesta seção a avaliação é interessante, pois revela as políticas públicas prioritárias para a demanda parlamentar, além de apresentar a execução das emendas por área de governo, inclusive com a possibilidade de verificação de quais são os ministérios mais acessíveis e com maior índice de execução. Conforme os dados da Tabela 5, em 2008, as emendas aprovadas na Função Comércio e Serviços, por exemplo, tiveram uma execução alta, demonstrando que nesta área, especialmente no âmbito do Ministério do Turismo, houve boa disposição em atender às programações advindas do Congresso Nacional. O governo tem dado prioridade para a área de Ciência e Tecnologia nos últimos orçamentos e não foi diferente nesta análise. Emendas na Função Urbanismo também foram amplamente executadas, com programações dentro dos Ministérios das Cidades e Integração Nacional. Em 2008, porém, a programação relativa à Função Urbanismo, do Ministério das Cidades, foi totalmente vetada no Programa 6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios, sob a alegação de eliminar a duplicidade de ações e a pulverização de recursos e com isso evitar o desperdício e a ineficiência dos gastos públicos (Mensagem nº 172, de 7 de abril de 2008). Ocorre que mais de mil emendas, entre coletivas e individuais, estavam inseridas nesta programação, com recursos que ultrapassavam a casa de R\$ 1,9 bilhão; o Governo não agüentou a pressão, aprovando, então, em 2 de maio de 2008, crédito especial no valor de R\$ 1,6 bilhão em favor do Ministério das Cidades, restabelecendo a programação vetada com um novo Programa – 0310 –, que está ativo até o presente momento.

Tabela 6 – Senado Federal: dez principais funções com maior incidência em emendas aprovadas e empenhadas em 2009

Função	Emendas aprovadas		Emendas executadas		% execução
	Nº	Valor em R\$	Nº	Valor em R\$	
05 - Defesa Nacional	80	65.830.000,00	74	61.430.000,00	93,31
10 - Saúde	256	117.440.000,00	225	109.410.000,00	93,16
12 - Educação	89	43.110.000,00	69	32.530.000,00	75,45
13 - Cultura	43	15.060.000,00	27	9.560.000,00	63,47
15 - Urbanismo	166	167.260.000,00	153	158.110.000,00	94,52
16 - Habitação	15	25.290.000,00	14	25.090.000,00	99,20
18 - Gestão Ambiental	16	15.670.000,00	8	11.350.000,00	72,43
20 - Agricultura	95	73.430.000,00	77	66.880.000,00	91,07

Função	Emendas aprovadas		Emendas executadas		% execução
	Nº	Valor em R\$	Nº	Valor em R\$	
23 - Comércio e Serviços	124	125.839.000,00	109	120.639.000,00	95,86
27 - Desporto e lazer	92	74.006.000,00	85	72.516.000,00	97,98
Total	976	722.935.000,00	841	667.515.000,00	Média 87,65

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Em 2009, de acordo com os dados da Tabela 6, o percentual de execução e as áreas de maior incidência de emendas não sofreram grandes alterações. Verificou-se que as Funções Assistência Social e Ciência e Tecnologia deram lugar à Gestão Ambiental e Habitação, na preferência dos senadores, e que a Função Cultura continua com os percentuais mais baixos na execução de programações derivadas de emendas.

Tabela 7 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas por Grupo de Natureza da Despesa – 2008 e 2009

2008			2009		
GND	Valor em R\$	%	GND	Valor em R\$	%
3	101.050.000,00	15,79	3	100.647.000,00	12,58
4	538.350.000,00	84,14	4	699.053.000,00	87,39
5	500.000,00	0,07	5	300.000,00	0,03
Total	639.900.000,00	100,00	Total	800.000.000,00	100,00

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

Os Grupos de Natureza de Despesa – GND são importantes agregados da despesa orçamentária. Nas emendas parlamentares, designam o tipo de despesa que será realizada, sendo as despesas correntes (custeio) e de capital (investimento) as mais recorrentes, ou ainda inversões financeiras, conforme visto nas emendas apresentadas pelos senadores em 2008 e 2009. Os GNDs determinam se os recursos serão aplicados em obras, manutenção, serviços, material de consumo, dentre outros. A Tabela 7 demonstra que a maior incidência de recursos foi, nos dois exercícios estudados, no GND 4, evidenciando que existe uma clara preferência por recursos de investimento, que contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital, convertendo-se na maioria das vezes em obras.

Tabela 8 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas por Modalidades de Aplicação – 2008 e 2009

2008			2009		
MA	Valor em R\$	%	MA	Valor em R\$	%
30	70.885.000,00	11,07	30	52.985.000,00	6,62
40	446.405.700,00	69,76	40	613.650.000,00	76,7
50	50.660.000,00	7,91	50	47.061.000,00	5,88

2008			2009		
MA	Valor em R\$	%	MA	Valor em R\$	%
71	2.300.000,00	0,38	71	700.000,00	0,08
90	39.949.300,00	6,24	90	43.020.000,00	5,37
99	29.700.000,00	4,64	99	42.584.000,00	5,35
Total	639.900.000,00	100,00	Total	800.000.000,00	100,00

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora.

As modalidades de aplicação têm por finalidade identificar o nível governamental que será responsável pela aplicação dos recursos. É importante na identificação das emendas parlamentares, mesmo que combinado com um objeto genérico, pois nos dá uma percepção de quem será beneficiado pelos recursos. De acordo com a Tabela 8, nos exercícios de 2008 e 2009, foi possível verificar que os recursos inseridos nas emendas na Modalidade de Aplicação 40 – Transferências aos Municípios, foram de 69,7% e 76,7% do total das emendas aprovadas, respectivamente. Em contrapartida, as demais modalidades ficaram com 30,21% e 23,27% do restante dos recursos, levando-se em consideração as Transferências aos Estados (30), às Entidades Privadas sem fins lucrativos (50), aos Consórcios Públicos (71), as Aplicações Diretas (90) e a modalidade “A definir” (99), utilizada quando o autor da emenda ou mesmo o Poder Executivo, não estabeleceu o responsável pela execução da despesa, cuja definição deverá ser realizada antes de o empenho da despesa ser realizado, pois é vedado fazê-lo nesta modalidade (Art. 7º, § 10, Lei 11.768/08 - LDO 2009).

Ainda, para conhecimento do volume de emendas e recursos apresentados, por modalidade de aplicação e que identificaram os respectivos beneficiários – municípios ou estados, combinando objeto, localidade e modalidade de aplicação, serão apresentadas mais duas tabelas, uma para 2008 e outra para 2009, contendo comparativos para avaliar os tipos mais comuns de intervenções derivadas de emendas, no âmbito do Senado Federal.

Tabela 9 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas por municípios identificados e genéricas no Estado – 2008

MA	Municípios identificados	Valor em R\$	%	MA	Por Estado /Genérica	Valor em R\$	%
30	26	13.830.000,00	2,16	30	86	56.355.000,00	8,8
40	423	132.630.700,00	20,72	40	259	313.275.000,00	48,95
50	88	25.070.000,00	3,91	50	66	23.260.000,00	3,63
71	1	100.000,00	0,01	71	7	2.200.000,00	0,34
90	31	8.350.000,00	1,3	90	61	22.650.000,00	3,53
99	5	3.800.000,00	0,59	99	30	24.200.000,00	3,78
Total	574	183.780.700,00	28,7	Total	509	441.940.000,00	69,05

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora

De acordo com a Tabela 9, é possível avaliar que 574 emendas identificaram os municípios, porém os recursos equivalentes a estas emendas representam apenas 28,7% do valor total das emendas apresentadas, e, embora o número de emendas com localidade Estado seja menor, os valores respectivos representam cerca de 69,05% dos valores totais das emendas apresentadas pelos senadores. Essa situação pode levar a crer que as emendas dos senadores colaboram com políticas voltadas para o desenvolvimento do Estado, com políticas públicas de maior magnitude e dirigidas para toda a população. Análise mais aprofundada, porém, mostra que as emendas em que a Modalidade de Aplicação poderia ser a Transferência aos Estados (30), na sua grande maioria – 48,95% – foram apresentadas visando transferências aos Municípios (40) e no GND 4 (investimento) (ver ANEXO). Tal situação evidencia que, mesmo sendo o Senado Federal a Câmara Alta e o representante dos Estados como um todo, faz-se política de varejo, voltada para a base eleitoral.

Tabela 10 – Senado Federal: valor total das emendas aprovadas por municípios identificados e genéricas no Estado – 2009

MA	Municípios identificados	Valor em R\$	%	MA	Por Estado /Genérica	Valor em R\$	%
30	21	11.770.000,00	1,47	30	67	39.415.000,00	4,92
40	420	174.170.000,00	21,77	40	296	437.430.000,00	54,67
50	61	14.820.000,00	1,85	50	56	27.426.000,00	3,42
-	-	-		-	1	700.000,00	0,08
90	38	10.885.000,00	1,36	90	39	10.655.000,00	1,33
99	8	1.840.000,00	0,23	99	23	36.334.000,00	4,54
Total	548	213.485.000,00	26,67	Total	482	551.960.000,00	68,98

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora

As avaliações quanto ao ano de 2009 não são diferentes. No total, o volume de recursos em percentual foi praticamente o mesmo para os municípios identificados e estados/genérica, 26,67% e 68,98% respectivamente. Houve, porém, um pequeno aumento em relação às emendas inseridas na Modalidade de Aplicação (40), demonstrando que mais municípios serão beneficiados por meio de emendas dos senadores.

Relativamente à identificação das emendas na lei orçamentária anual, a aprovação de programação oriunda de emendas pode gerar emendas aglutinadas e não aglutinadas (“puras”). Isso vai depender do objeto e localidades pretendidos pelo autor. Se for título novo, poderá ser aglutinada caso outro autor apresente emenda com o mesmo teor; o mesmo acontece se a programação escolhida tiver sido incluída no PLOA e encaminhada pelo Executivo. Só será considerada “pura” a emenda que não tenha nenhuma semelhança com as

outras e seja classificada institucionalmente de forma diferente das demais. Nesta pesquisa foram levadas em consideração as emendas com dotação inicial idênticas ao valor autorizado e empenhado.

Como as regras para aprovação de emendas individuais são bem mais flexíveis se comparadas às emendas coletivas, é possível que as emendas individuais sejam apresentadas de forma genérica, contemplando obras distintas e mais de um ente da federação, ex: infraestrutura urbana no Estado de Goiás – R\$ 1.000.000,00 (Hum milhão de reais) – Modalidade de Aplicação (40 – município) – esta emenda poderá beneficiar vários municípios sem que nenhum deles tenha sido identificado na emenda, e ainda, mais de um parlamentar pode apresentar emenda com o mesmo teor, ampliando o caráter genérico da emenda proposta. Neste caso há que se considerar o valor de R\$ 100.000,00 (mínimo para empenho de emendas no âmbito federal). Essa falta de restrição também costuma prejudicar a identificação das emendas. É possível dizer que nos exercícios de 2008 e 2009, não chegaram nem mesmo a 30% as emendas consideradas puras na origem no âmbito do Senado Federal. Isso demonstra a crescente aglutinação realizada desde a concepção das emendas com caráter genérico, até seu encontro com as demais emendas de mesmo título. Outra característica que denota esta situação é que os autores não têm se utilizado das 25 emendas que lhes cabem. No caso do Senado Federal, somente quinze parlamentares apresentaram as 25 emendas cabíveis em 2008, e, em 2009, apenas doze deles.

Ao autor das emendas é facultada a escolha das prioridades na apresentação das emendas e a forma de como apresentá-las, genérica ou evidente, com todos os fatores de identificação registrados.

Para demonstrar a execução das emendas nos exercícios de 2008 e 2009, privilegiando a execução das emendas não aglutinadas e consideradas puras, associou-se principalmente a execução das emendas puras aos partidos políticos de base e oposição, na intenção de comprovar que, especificamente no Senado Federal, não há como compartilhar da opinião de que as emendas individuais são uma mera troca de favores entre o Executivo e o Legislativo em torno de votações importantes, visto que os percentuais de atendimento em todos os partidos são altos e superiores a 95% nos partidos de oposição (Tabelas 11 e 12). Nem por isso se afasta a idéia de que a arena eleitoral é a grande necessidade de qualquer político, pois de fato as emendas parlamentares individuais fazem parte da estratégia de garantir a futura

eleição; mesmo no âmbito do Senado Federal essas emendas são usadas para atender interesses paroquiais, como discorrido anteriormente e demonstrado nas Tabelas 8, 9 e 10.

Tabela 11 – Senado Federal: Emendas “puras” por partido – quantidade e valor das emendas aprovadas, empenhadas, pagas e restos a pagar inscritos e pagos em 2008

Em R\$

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
TOTAL	401	175.650.700,00	167.623.029,00	12.027.289,00	157.265.363,00	41.106.992,00	96,45

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora

Em 2008, dos 80 senadores que participaram do processo orçamentário, 68 indicaram 401 emendas puras, no valor total de R\$ 175.650.700,00 (cento e setenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta mil e setecentos reais), representando 27,44% do total das emendas aprovadas. Desse montante, foram empenhados R\$ 167.713.029,00, pouco mais do que 95% das emendas puras aprovadas. Foram pagos no mesmo ano 7,17%, (R\$12 milhões) dos recursos empenhados/liquidados e foram inscritos em restos a pagar recursos na ordem de R\$ 157.265.363,00. Destes, até outubro de 2010, quase dois anos após o primeiro estágio da execução da despesa, apenas 26,13% foram efetivamente pagos.

A análise da execução das emendas puras mostra que muito pouco é pago no exercício orçamentário em que a emenda foi empenhada, já que a despesa correspondente foi programada para aquele exercício, ou até o exercício subsequente, porém segue sendo inscrita em restos a pagar até que seus convênios, contratos ou instrumentos congêneres sejam finalmente executados. São aproximadamente 600 emendas apresentadas em cada exercício analisado, com percentuais de inscrição em restos a pagar em torno de 57% em 2008 e 49% em 2009.

Nota-se também uma defasagem entre os valores cheios das emendas “puras” e do que é empenhado efetivamente. Essa diferença se deve ao fato de que alguns órgãos do Governo Federal retêm uma pequena parcela dos recursos para cobrir custos dos contratos firmados, como é o caso dos contratos com os ministérios que têm a Caixa Econômica Federal – CEF como gestora.

Tabela 11 – Senado Federal: emendas “puras” por partido – quantidade e valor das emendas aprovadas, empenhadas, pagas e restos a pagar inscritos e pagos em 2009

Em R\$

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
TOTAL	403	206.568.000,00	196.421.164,00	2.248.533,00	192.694.102,00	18.095.862,00	Méd. 94,71

Fonte: Siga Brasil. Elaboração da autora

Em 2009, dos 80 senadores que participaram do processo orçamentário, 69 indicaram emendas puras, totalizando 403 emendas no valor de R\$ 206.568.000,00 (Duzentos e seis milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais), representando 25,82% do total das emendas apresentadas. Desse montante, foram empenhados R\$ 196.421.164,00, pouco mais de 95% do total das emendas puras. Foram pagos no mesmo ano 1,14% (R\$ 2 milhões) dos recursos empenhados/liquidados e foram inscritos em restos a pagar recursos na ordem de R\$192.694.102,00. Destes, até outubro de 2010, apenas 9,39% foram efetivamente pagos.

5. CONCLUSÃO

No Brasil, nem sempre os parlamentares participaram de maneira efetiva na elaboração do orçamento por meio de emendas. No período disciplinado pelas Constituições de 1967 e 1969, por exemplo, praticamente era vedada a aprovação de emendas de despesa.

A Constituição de 1988 devolveu aos integrantes do Poder Legislativo a prerrogativa de contribuir nas escolhas e na estruturação do plano orçamentário.

Neste estudo, foram levantados e analisados dados sobre a apresentação, aprovação e execução de emendas individuais por parte dos senadores nos exercícios de 2008 e 2009. Um dos resultados mais importantes do trabalho não confirma o argumento bastante comum de que, na relação entre o Governo e os parlamentares, a execução das emendas é uma espécie de “moeda de troca”, conforme exposto por Pereira e Mueller (2002, p. 267).

No período considerado, o atendimento das emendas individuais dos senhores senadores alcançou níveis de execução bem altos, por vezes maior na oposição do que nos partidos de base do Governo. A média de atendimento às emendas parlamentares individuais ultrapassou a casa dos 80% em todos os partidos com exceção do PSOL, que é representado por apenas um parlamentar no Senado Federal.

Ainda sobre a análise política, cabe destacar que os partidos da oposição obtiveram um pouco mais de 30% do total dos empenhos totais relativos às emendas individuais, sendo os outros quase 70%, distribuídos entre os partidos da base do governo, que dispunham de 51 cadeiras (nove partidos) em 2008 e 53 cadeiras (10 partidos) em 2009. Mostra-se com esta análise o nível bastante satisfatório de atendimento aos partidos de oposição DEM, PSDB e PSOL.

Quanto às emendas por unidades da Federação, igualmente representadas, observou-se que os índices médios de execução alcançaram 89%. Ainda, destacando-se cada estado, ficou demonstrado que em mais de 60% deles houve execução acima de 90%, confirmando o apoio do Governo às emendas individuais dos senadores.

Quanto à execução em seu estágio final, os índices mostram poucos valores pagos no exercício fiscal correspondente, com as despesas sendo inscritas em restos a pagar e reinscritas sucessivamente ao longo de vários exercícios. Para uma parcela das emendas, é quase impossível verificar com precisão os valores executados, pois ao valor da emenda somam-se a dotação inicial do PL e, em muitos casos, créditos adicionais abertos durante o exercício. A mesma dificuldade ocorre quando há emendas com a mesma classificação programática, situação em que os valores serão somados numa única dotação. Com isso, sempre existirão dúvidas relativas aos dados globais extraídos nos sistemas disponíveis.

Considerando que para a aprovação de emendas individuais as regras são bem mais flexíveis se comparadas às emendas coletivas, muitas das emendas individuais foram apresentadas de forma genérica, contemplando obras distintas e mais de um ente da federação, o que prejudica mais ainda a identificação da programação originada das emendas.

A regra para identificação da autoria das emendas, visando à transparência do processo, constou nos relatórios das últimas LDOs, ainda sem resultados quanto à sua aprovação. Embora seja uma aspiração da maioria dos órgãos técnicos envolvidos, ainda existem resistências por parte de parlamentares e do próprio Governo Federal em criar mecanismo que vincule os recursos das emendas parlamentares com o seu autor, dando margem para ocorrências de irregularidades pela falta de comprometimento existente. Quando implantada, essa regra será uma importante contribuição à transparência do processo orçamentário. Politicamente pode não ser interessante, porém tecnicamente será mais um recurso a ser empregado na fiscalização, controle e transparência do processo orçamentário.

Quanto às preferências por função de governo analisadas nesta abordagem, chama a atenção a concentração dos recursos de emendas em Urbanismo, Saúde, Turismo e Esportes (apresentam claramente funções municipais desenvolvidas pelo poder público federal). Nessas mesmas áreas foi alto o percentual de execução (empenhamento) das emendas: mais de 80%. O expressivo valor e a alta taxa de execução de emendas na função Defesa Nacional, provavelmente, decorreu de eficiente trabalho de convencimento de representantes do ministério da área. Assistência Social e Cultura foram funções com número relativamente pequeno de emendas e baixa taxa de execução, fato que evidentemente chama a atenção.

A aprovação de emendas segundo a natureza da despesa analisada nos exercícios de 2008 e 2009 denota a preferência pelo GND 4 – Investimentos – em 84% das emendas. No caso da Modalidade de Aplicação, acima de 69% das emendas apresentadas nos dois exercícios, mesmo genéricas, se utilizaram da Modalidade 40 – Transferências aos Municípios –, o que denotaria certa preferência por ações de cunho paroquial. Este argumento final deve ser entendido como uma hipótese a ser testada em futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 56/2007 e pelas emendas Constitucionais de revisão nºs 1 a 6 /94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o parágrafo 1º, do art 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Manual de Instruções para Elaboração de Emendas ao PLN nº 38/2008 – CN – OGU*, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Mensagem nº 172, de 7 de abril de 2008. Mensagem de Vetos – Projeto de Lei nº 31, de 2007 – CN. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Período 2008/2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 abr 2008 (Edição Extra).

BRASIL. Lei nº 11.666, de 2 de maio de 2008. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério das Cidades, crédito especial, no valor de R\$ 1.685.264.352,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 maio 2008 (Edição Extra). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11666.htm> Acesso em 28 set 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.066/2006 – Plenário. Relatório Consolidado de Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades de Administração Indireta a Organizações Não Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos afins. Determinações. Recomendações. 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. 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 Nacional. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei nº 38/2008-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Aprovado em 5 nov. 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Parecer Preliminar ao Projeto de Lei n. 30 /2007-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Aprovado em 6 nov. 2007.

ABRANCHES, Sérgio H. "*O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*". In: Dados 31(1), 1988, pp. 5-33

CARVALHO, Marcelo. *Efeitos das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais*. 2007. 56 f.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 12. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2002, 308 p.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 79-91, jan./fev. 2004.

KUNTZ, Rolf. A frustração de Martus Tavares. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 4 abr. 2002.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de Governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José, *Finanças públicas*. A política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 239 p.

MOGNATTI, Marcos C. F. *Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União*. 2008. 78 f.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 265-301, 2002.

ROUBINI, N., SACHS, J. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial countries. *European Economic Review*, vol. 33, p. 903-938, 1989.

SANCHES, Osvaldo M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 122-56, jul./set. 1995.

SANCHES, Osvaldo M. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 35, n.138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

SANCHES, Osvaldo M. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 33, n. 131, p. 59-77, jul./set. 1996.

SANTA HELENA, Eber Z. O processo de alocação de recursos federais pelo Congresso Nacional. *Caderno Aslegis*. Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Alocação de Recursos e Processo Decisório no Congresso Nacional - os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal, 2002-2007 – Brasília, nov./2008.

ANEXO

OGU 2010	Parlamentares	Qtd. de emendas possíveis	Valor
Câmara dos Deputados	513	12.825	6.142.500.000,00
Senado Federal	81	2.025	1.012.500.000,00
Total	594	14.850	7.425.000.000,00

Orçamento total em 2010: R\$ 1832,8 bilhões

Valor total das emendas individuais representam: 4%

Somente dos Senadores: 0,55%

OGU 2009	Parlamentares	Qtd. de emendas possíveis	Valor
Câmara dos Deputados	513	12.825	5.130.000.000,00
Senado Federal	81	2.025	810.000.000,00
Total		14.850	5.940.000.000,00

Orçamento total em 2009: R\$ 1.664,7 bilhões

Valor total das emendas individuais representam: 3,56%

Somente dos Senadores: 0,48%

OGU 2008	Parlamentares	Qtd. de emendas possíveis	Valor
Câmara dos Deputados	513	12.825	4.104.000.000,00
Senado Federal	81	2.025	648.000.000,00
Total		14.850	4.752.000.000,00

Orçamento total em 2008: R\$ 1.414,6 bilhões

Valor total das emendas individuais representam: 2,9%

Somente dos Senadores: 0,45%

Emendas Puras com vinculação sobre o valor total das emendas apresentadas 2008 e 2009

Exercício	Emendas puras	Valor puras	Empenhado/liquidado	Pago no exercício	RP Inscrito	RP Pago
2008	401/1120	175.650.700	167.713.029	12.027.289	157.265.363	41.106.992
% sobre R\$ 639.900.000	36,48%	27,44%	26,20%	1,87%	24,57%	6,42%
2009	403/1107	206.568.000	196.421.164	2.248.533	192.694.102	18.095.862
% sobre R\$ 800.000.000	36,40%	25,82%	24,55%	0,28%	24,08%	2,26%

Emendas Puras submetidas ao valor empenhado/liquidado 2008 e 2009

Exercício	Emendas puras	Valor puras	Empenhado/liquidado	Pago no exercício	RP Inscrito	RP Pago
2008	401/1120	175.650.700	167.713.029	12.027.289	157.265.363	41.106.992
% sobre R\$ 167.713.029	36,48%	-	100,00%	7,17%	93,77%	24,51%
2009	403/1107	206.568.000	196.421.164	2.248.533	192.694.102	18.095.862
% sobre R\$ 196.421.164	36,40%	-	100,00%	1,14%	98,10%	9,21%