

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Cefor - Centro de Formação,  
Treinamento e Aperfeiçoamento

TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO

ISC - Instituto Serzedello Corrêa

SENADO FEDERAL

Unilegis - Universidade do Legislativo  
Brasileiro



Marcos César de Farias Mognatti

## **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO**

Brasília  
2008

MARCOS CÉSAR DE FARIAS MOGNATTI

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS  
PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Vander Gontijo

Brasília  
2008

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Mognatti, Marcos César de Farias.

Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União [manuscrito] / Marcos César de Farias Mognatti. -- 2008.

78 f.

Orientador: Vander Gontijo.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Emenda parlamentar, controle, Brasil.  
I. Título.

CDU 336.12(81)

## **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento  
Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos  
Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008.

Aluno: Marcos César de Farias Mognatti

Banca Examinadora:

---

Vander Gontijo  
Orientador

---

Francisco Lúcio Pereira Filho  
Examinador

Brasília, 27 de novembro de 2008.

*Dedicatória*

*À Cláudia, Camila e Caio, amada esposa e filhos maravilhosos, que sempre me apoiaram entendendo que as horas ausentes de nosso convívio converteram-se em nosso crescimento.*

### *Agradecimentos*

*Agradeço primeiramente à Deus, que me confiou a vida e me deu forças para concluir mais esta empreitada.*

*Aos meus pais, que me ensinaram a dedicação e o valor dos estudos.*

*Aos colegas da 2ª edição do curso de Especialização em Orçamento Público, que muito contribuíram nos dezoito meses de convívio para ampliar meus conhecimentos.*

*Aos colegas de seção, cujo convívio me permite aprender dia-a-dia.*

*Aos professores que dedicaram-se em compartilhar conosco seus conhecimentos.*

*Aos coordenadores e colaboradores do curso que contribuíram para o seu bom funcionamento.*

*Ao meu orientador, Professor Dr. Vander Gontijo, verdadeiro guia para atingir o objetivo deste trabalho.*

## RESUMO

O presente trabalho analisa a falta de transparência na identificação da autoria da programação orçamentária originada do processo de apreciação da lei orçamentária anual no Congresso Nacional, bem como nas transferências voluntárias decorrentes das emendas parlamentares, o que tem permitido a utilização deste instrumento como forma de desvios de recursos públicos e “moeda de troca” pelo Executivo para manter sua coalizão partidária dentro do Poder Legislativo. As emendas parlamentares individuais são foco de críticas pelo seu aspecto de individualização dos benefícios eleitorais decorrentes da sua execução, porém é apresentado seu aspecto difusor de políticas públicas ao atender os municípios com menor capacidade fiscal. É apresentado ainda o processo de apreciação da Lei Orçamentária Anual no Congresso e sua intervenção por intermédio das emendas parlamentares, sendo ainda analisada a execução da programação derivada de emendas identificáveis. Conclui-se pela adoção da sugestão dos órgãos fiscalizadores que direciona para a identificação não só da autoria da programação orçamentária, mas também o registro imediato das pessoas que negociam com o estado no fornecimento de bens e serviços quando objeto de convênios.

Palavras Chaves: Orçamento Público, Emendas Parlamentares, Transparência.

## **ABSTRACT**

This study examines the lack of transparency in identifying the authorship of the line-items approved during the congressional appropriation of the annual budget law, which allows the malpractice of public resources during the execution of voluntary transfers included by parliamentary amendments (used as "bargaining chips" by the Executive to maintain its coalition party in the Legislative Branch). The pork-barrel amendments presented by individual congressman is focus of criticism, but allows the diffusion of public policies to meet the needs of municipalities with lower fiscal capacity . The paper presents the congressional process of assessing the annual budget law and the parliamentary amendments, and also examines the execution of the identifiable amendments. It suggests that enforcement bodies should identify not only the authorship of the line-items, but also register people dealing with the State in supplying goods and services.

Keywords: Public budget, Parliamentary Amendments, Transparency



## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO 1	Abrangência Temporal do PPA e o Mandato Governamental.....	19
QUADRO 2	Relacionamento entre as Peças do Sistema Orçamentário Brasileiro.....	21
QUADRO 2	Cronograma de Tramitação do PLPPA.....	24
QUADRO 4	Cronograma de Tramitação do PLDO .....	25
QUADRO 5	Quadro de Tramitação do PLOA .....	28
QUADRO 6	Mensagens Modificativas do PLOA 1994.....	29
QUADRO 7	Identificação das Emendas Puras na LOA.....	53
GRÁFICO 1	Representação Percentual das Emendas Puras sobre Total de Emendas Emendas Individuais aos Orçamentos de 2004 a 2007.....	55
GRÁFICO 2	Execução das Emendas Puras da Base e da Oposição (2004-2007).....	60

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Ações Prioritárias Não Executadas em 2006 – Dotação Superior a R\$ 1 milhão .....	26
TABELA 2	Distribuição de Emendas por Bancada Estadual .....	34
TABELA 3	Distribuição de Emendas por Comissão Permanente das Casas do Congresso Nacional .....	37
TABELA 4	Evolução da Cota de Emenda Individual (2004 a 2007) .....	42
TABELA 5	Emendas: Quantidade Apresentada e Valor Aprovado .....	43
TABELA 6	Participação da Receita Própria na Receita Total dos Municípios .....	44
TABELA 7	Regionalização das Emendas Individuais (2004-2007).....	45
TABELA 8	Distribuição das Emendas Individuais por População dos Municípios (2004- 2007) .....	45
TABELA 9	Emendas Totais e Emendas Puras - 2004 a 2007 .....	54
TABELA 10	Representação das Emendas Parlamentares no Orçamento Efetivo (2004- 2007) .....	58
TABELA 11	Comparativo da Execução das Emendas Puras da Base e da Oposição (2004- 2007) .....	60
TABELA 12	Convênios com Prestação de Contas Não Apresentadas .....	69
TABELA 13	Convênios com Prestação de Contas Não Analisadas .....	70

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CMO	Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
GND	Grupo da Natureza da Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Modalidade de Aplicação
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>3 O AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Sistema Orçamentário.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Processo Orçamentário .....</b>	<b>22</b>
<i>3.2.1 Projeto do Plano Plurianual .....</i>	<i>23</i>
<i>3.2.2 Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.....</i>	<i>24</i>
<i>3.2.3 Proposta de Lei Orçamentárias Anual .....</i>	<i>26</i>
<i>3.2.3.1 As Emendas Individuais e Coletivas ao PLOA.....</i>	<i>30</i>
<i>3.2.3.2 Emendas aos Créditos Adicionais .....</i>	<i>38</i>
<i>3.2.3.3 Atendimento das Emendas pelos Relatores .....</i>	<i>41</i>
<i>3.2.3.4 Elementos Motivadores na Determinação dos Objetos das Emendas .....</i>	<i>43</i>
<b>4 AS EMENDAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>49</b>
<b>4.1 Breve Abordagem sobre a Classificação Orçamentária da Despesa .....</b>	<b>49</b>
<b>4.2 A identificação das Emendas na LOA .....</b>	<b>52</b>
<b>4.3 Execução das Emendas Puras 2004 a 2007 .....</b>	<b>55</b>
<b>5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS.....</b>	<b>66</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>71</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>79</b>

## 1 APRESENTAÇÃO

Dentre as atribuições constitucionais do Congresso Nacional (CN), é importante destacar sua competência para dispor sobre o orçamento anual, representando a atuação indireta do povo na programação das receitas e despesas do Estado. Sua intervenção na lei orçamentária anual (LOA) e seus créditos adicionais é efetivada por intermédio de emendas, que buscam identificar as prioridades das políticas públicas em benefício de suas localidades de origem.

Durante a execução da lei orçamentária disfunções originadas de desvios de finalidade têm trazido à tona uma série de escândalos de malversação de dinheiro público investigados por órgãos como o Congresso Nacional (CN), Tribunal de Contas da União (TCU), Polícia Federal, dentre outros, muitas vezes tendo como foco a utilização das emendas parlamentares em fraudes de licitações públicas, sendo freqüentemente noticiado nos meios de comunicação..

Um facilitador para a utilização deste instrumento como mecanismo de malversação de recursos públicos, desviando a finalidade do ato público, é a falta de transparência quanto à autoria das emendas parlamentares durante a execução. Após sua inclusão na LOA, perde-se a capacidade de identificação da autoria de forma plena, o que contribui para dificultar a identificação daqueles que procuram benefícios outros que não o de prover melhores aparelhos e serviços públicos à população de seus municípios.

Tal fato ocorre porque no processo de emendamento das despesas do Projeto da LOA (PLOA), durante a sua tramitação no legislativo, as emendas que possuem o mesmo objeto e localização geográfica são aglutinadas em uma única categoria de programação, cuja identificação se dá por meio da classificação funcional e estrutura programática (funcional-programática). Assim, são aglutinadas em uma mesma codificação quando não somente um autor – parlamentares, bancadas estaduais e comissões permanentes das Casas do CN – apresenta emendas para o mesmo objeto (dotação) ou quando emendam dotações originárias do PLOA.

Fica evidente a prejudicialidade na identificação do autor específico da emenda o que, após a aprovação da lei orçamentária e durante sua a execução, não possibilita conhecer a origem da parcela dos recursos executados, já que esta pode atender individualmente à

emenda de um parlamentar sem distinguí-lo, ou ainda, referir-se à parte da dotação originária do Poder Executivo.

Outro fator que dificulta a transparência na aplicação dos recursos derivados de emenda é o fato de que, via de regra, é realizada mediante convênios entre o governo federal (concedente) – detentor dos recursos – e a entidade responsável pela execução (conveniente), que pode ser um ente público – estado, município ou o Distrito Federal – ou privado – como fundações e entidades sem fins lucrativos.

Os atos de gestão dos convenientes, decorrentes destas transferências para execução da programação, são poucos transparentes, uma vez que a contratação dos fornecedores de bens e serviços que executarão o objeto conveniado, além de outros itens cujo conhecimento favorece o controle concomitante, são realizados sem o registro nos sistemas do concedente. Os procedimentos realizados na contratação, de forma geral, são de conhecimento do governo federal, na posição de concedente, somente após a prestação de contas do convênio, o que ocorre em tempo muito posterior à execução conveniada.

Haja vista a necessidade de ampliar a transparência na gestão pública, a identificação da autoria do crédito orçamentário e o conhecimento daqueles que fazem negócio com o Estado, pode evitar que o Executivo utilize este instrumento para motivar o parlamentar a votar conforme seu interesse. Isso permitiria identificar, por exemplo, se a execução do crédito estaria ou não relacionada com a adesão ou não do autor à base governista. Da mesma forma, ao ter seu nome comprometido, o próprio parlamentar se veria forçado, para evitar danos maiores à sua imagem pública, a exercer de forma mais efetiva o controle e fiscalização da execução orçamentária.

## 2 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 modificou substancialmente o sistema orçamentário brasileiro, devolvendo ao Congresso Nacional um papel mais ativo no processo de elaboração orçamentária<sup>1</sup>. Aliado a este fato, o crescente desmembramento dos municípios brasileiros, muitos deles sem capacidade financeira de sustentação de suas despesas correntes, tornou imperativa a participação das emendas parlamentares para fornecer aparelhos públicos necessários ao bem-estar da comunidade.

Essa maior pressão por políticas públicas de comunidades mais distantes, muitas vezes não é percebida pelos gabinetes dos órgãos centrais de planejamento no momento de definição da função alocativa do governo federal na peça orçamentária. Deputados e Senadores, em sua atuação parlamentar, junto às suas bases eleitorais, carregam consigo os apelos dessas comunidades.

Há os que classificam essa atuação parlamentar de Deputados Federais e Senadores como uma função mais afeta à vereança. De fato, ao parlamento federal, no caso de desenvolvimento urbano, não se inclui em suas atribuições os assuntos de cunho evidentemente municipal, restando-lhe, neste caso, estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano<sup>2</sup>. Entretanto, como grande parte dos municípios brasileiros foi criada sem nenhuma condição de se viabilizarem sem o auxílio de níveis superiores de governo para o atendimento das necessidades de seus habitantes, o orçamento federal se apresenta como uma das poucas oportunidades dessas comunidades alcançarem os serviços públicos de que carecem.

Não é objeto deste trabalho avaliar as circunstâncias de criação destes municípios, muitas vezes criados por motivações políticas para ampliação de espaço de grupos específicos que não possuem influência decisória em um ambiente mais ampliado. Porém, é realidade que as áreas mais centrais dos municípios recebem melhor atenção na disposição de aparelhos públicos, deixando ausente as comunidades mais distantes deste centro, fator que condiciona muitos desmembramentos.

---

<sup>1</sup> O Poder Legislativo durante muitos momentos da história brasileira ficou à margem do processo orçamentário, recuperando sua prerrogativa democrática após Constituição de 1988. (GIACOMONI, 2002, p.52-57).

<sup>2</sup> Art. 21, XX, CF.

Destarte, em que pese as mais variadas críticas ao instrumento das emendas parlamentares ao orçamento, principalmente as individuais que carregam a pecha de *pork-Barrel*<sup>3</sup>, dentro do sistema orçamentário posto, há que se estabelecer uma relação de relevância das emendas parlamentares individuais como instrumento difusor de políticas públicas para alcançar esses municípios mais longínquos<sup>4</sup>.

Portanto, mesmo diante do caráter meritório das emendas parlamentares que atendem municípios sem capacidade própria de aplicação em aparelhos públicos, e da criticável atuação de deputados e senadores como “vereadores federais”, algumas disfunções são constatadas na execução destes instrumentos, tanto de natureza política quanto de natureza criminal, o que contribui para a marginalização desse instrumento.

No campo político encontra-se relação entre a liberação de recursos destinados às emendas parlamentares e a votação de matérias de interesse do governante, principalmente quando se tem uma coalizão de sustentação do governo com grande amplitude partidária (PEREIRA e MUELLER, 2002), como têm-se verificado no caso brasileiro nos últimos anos. Essa disfunção pode prejudicar comunidades que necessitam da ação governamental somente em razão de que o parlamentar autor da emenda não se coaduna com a política encampada pelo governo, não fazendo parte da coalizão de apoio ao governante no Congresso.

No campo criminal têm-se muitos fatos ligados a escândalos de malversação de dinheiro público decorrentes da execução de emendas parlamentares. Dentre os mais recentes deles pode-se citar o que originou investigação por parte do Congresso Nacional na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar a compra de ambulâncias objetos de convênios firmados entre o Ministério da Saúde e municípios beneficiários de emendas. A população nestes casos fica prejudicada em razão do desvio dos recursos programados para atender a políticas públicas em detrimento de enriquecimento de quadrilhas especializadas em se locupletar às custas do dinheiro público.

A ampliação da transparência na execução das programações decorrentes de emendas parlamentares pode contribuir para a inibir tais disfunções. Uma das preocupações, que

---

<sup>3</sup> Conforme Ellwood e Patashnick *apud* Santos (1997, p.96), “[...] um projeto *pork-Barrel* ideal tem três características principais: (1) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; (2) os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar teve responsabilidade nisto; (3) os custos advindos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte.”

<sup>4</sup> Ver seção 3.2.3.4 (pág. 43).

perpassa o campo político, é a identificação do autor da emenda objeto de execução, haja vista que durante o processo de aprovação do orçamento, as emendas são agregadas por seu objeto, e assim assumem uma classificação funcional e estrutura programática única dentro do programa de trabalho dos órgãos governamentais, fundindo-se, portanto, em apenas uma dotação, a programação decorrente de mais de uma emenda de autores distintos.

Outro aspecto de grande relevância para a transparência da execução das emendas parlamentares é o conhecimento dos fornecedores de obras, serviços e materiais decorrentes de convênios firmados entre órgãos da administração federal e municípios beneficiários de emendas, pois a identificação daqueles dar-se-á somente no momento da prestação de contas do convênio, já que nos registros da execução orçamentária e financeira da programação são apostos apenas os dados do conveniente, e não dos fornecedores. Diante do fato de que essas prestações de contas são apresentadas a posteriori da realização do objeto conveniado, e ainda assim nem sempre realizadas adequadamente, os desvios vão se acumulando e se espalhando para outros convênios de mesmo objeto.

Instrumentos legais para que se cristalice a transparência na execução das emendas, tanto no sentido de identificação de seus autores quanto dos fornecedores dos objetos de convênios decorrentes de emendas, pode suscitar uma maior moralização no trato das emendas parlamentares, evitando perdas à população beneficiada com as políticas públicas estabelecidas nestas emendas.

No tocante ao controle da execução dos convênios, para que se tenha melhor fiscalização sobre as transferências voluntárias decorrente das emendas parlamentares, algumas medidas estão sendo trabalhadas como fruto de ações do Tribunal de Contas da União (TCU), da CPMI “das Ambulâncias” e do próprio Poder Executivo.

O presente trabalho, em sua primeira seção, evidenciará o ambiente orçamentário brasileiro e seu processo durante a tramitação no Congresso Nacional, contextualizando a atuação parlamentar na apreciação da peça orçamentária por intermédio das emendas e apresentando alguns elementos motivadores na definição dos objetos destas.

Em seguida, será apresentada a execução das emendas nos exercícios de 2004 a 2007, demonstrando os elementos disponíveis para identificação dos autores, bem como as dificuldades existentes para identificação da autoria da emenda. Será abordado ainda o



direcionamento na execução orçamentária das emendas para atendimento de grupos partidários de interesse do executivo.

Em outra seção serão analisadas as propostas que visam ampliar a transparência das transferências voluntárias mediante convênios entre o governo federal e governos estaduais e municipais, principalmente as decorrentes de emendas parlamentares.

Por último, na conclusão, serão apresentadas sugestões para se efetivar maior nível de transparência das emendas e problemas técnicos e políticos que impedem a sua efetivação.

### **3 O AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO**

O ambiente orçamentário brasileiro está baseado, essencialmente, na Seção II – Dos Orçamentos, do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento da Constituição Federal de 1988, 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.

Desse arcabouço legal que se estabelece a função orçamentária dentre as funções administrativas, emergindo o sistema e o processo orçamentário, que se complementam e exercem influência um no outro (GIACOMONI, 2002, p.187).

#### **3.1 Sistema Orçamentário**

Nosso sistema está alicerçado nas três principais peças que compõem a estrutura do orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). São normas que por determinação constitucional, cumprem a formalidade legal, embora não carreguem em si a coercibilidade inerente às leis, já que são meramente autorizativas, ou seja, não geram direito subjetivo passível de se exigir, por via judicial, a realização de uma despesa específica prevista, salvo se nelas estiverem dispostas por determinação de outra norma legal ou constitucional – a chamada despesa obrigatória, geralmente de caráter continuado.

Esse ambiente é replicado em todos os entes da federação, nas suas constituições e leis orgânicas, obedecendo ainda a LRF e a Lei nº 4.320/64. Para objeto do presente trabalho, todos os elementos orçamentários terão como referência os de âmbito da União.

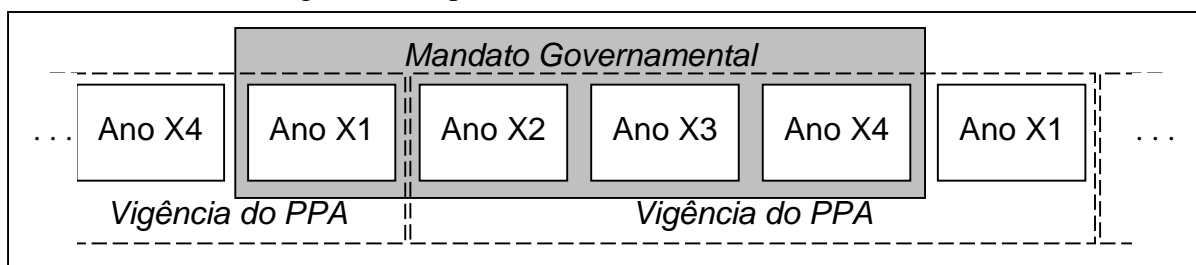
O Plano Plurianual tem o propósito de determinar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital<sup>5</sup> e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para o período de quatro anos, compreendendo o segundo ano do mandato presidencial e o primeiro ano do mandato

---

<sup>5</sup> Classificam-se como Despesas de Capital aquelas que contribuem para formar um bem de capital, adicionar um valor a um bem já existente, ou para transferir a propriedade de bens ou direitos para o setor público – abrange os investimentos, as inversões financeiras e as amortizações da dívida pública. (SANCHES, 2004, p. 115)

presidencial seguinte. Trata-se de um instrumento de planejamento de médio prazo para o governo, determinando a ação governamental, mas também sinalizando a ação do setor privado (SANCHES, 2008, p.264).

QUADRO 1  
Abrangência Temporal do PPA e o Mandato Governamental



Fonte: MOGNATTI (2005, p.21)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, norma de caráter anual, deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual e estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente à sua edição. Disciplina a programação orçamentária, delimitando os casos em que é possível ocorrer o chamado contingenciamento (limitação de empenho<sup>6</sup> e movimentação financeira), de forma a garantir a realização das metas fiscais durante a realização dos programas e ações. É uma lei em que se estrutura todo um conjunto de normas para orientar e tornar exequíveis programas e ações ao abrigo do orçamento da União.

A Lei Orçamentária Anual compõe-se dos orçamentos fiscal – que abrange todas as despesas dos órgãos da administração pública dos três Poderes, incluindo fundos e fundações, custeados, essencialmente, com as receitas de impostos –, da seguridade social – que engloba as despesas com as áreas de saúde, previdência e assistência social, custeado com receita de contribuições sociais e o déficit financiado por recursos do orçamento fiscal –, e o de investimentos das empresas estatais – onde são determinadas as despesas do governo em sua atividade empresarial.

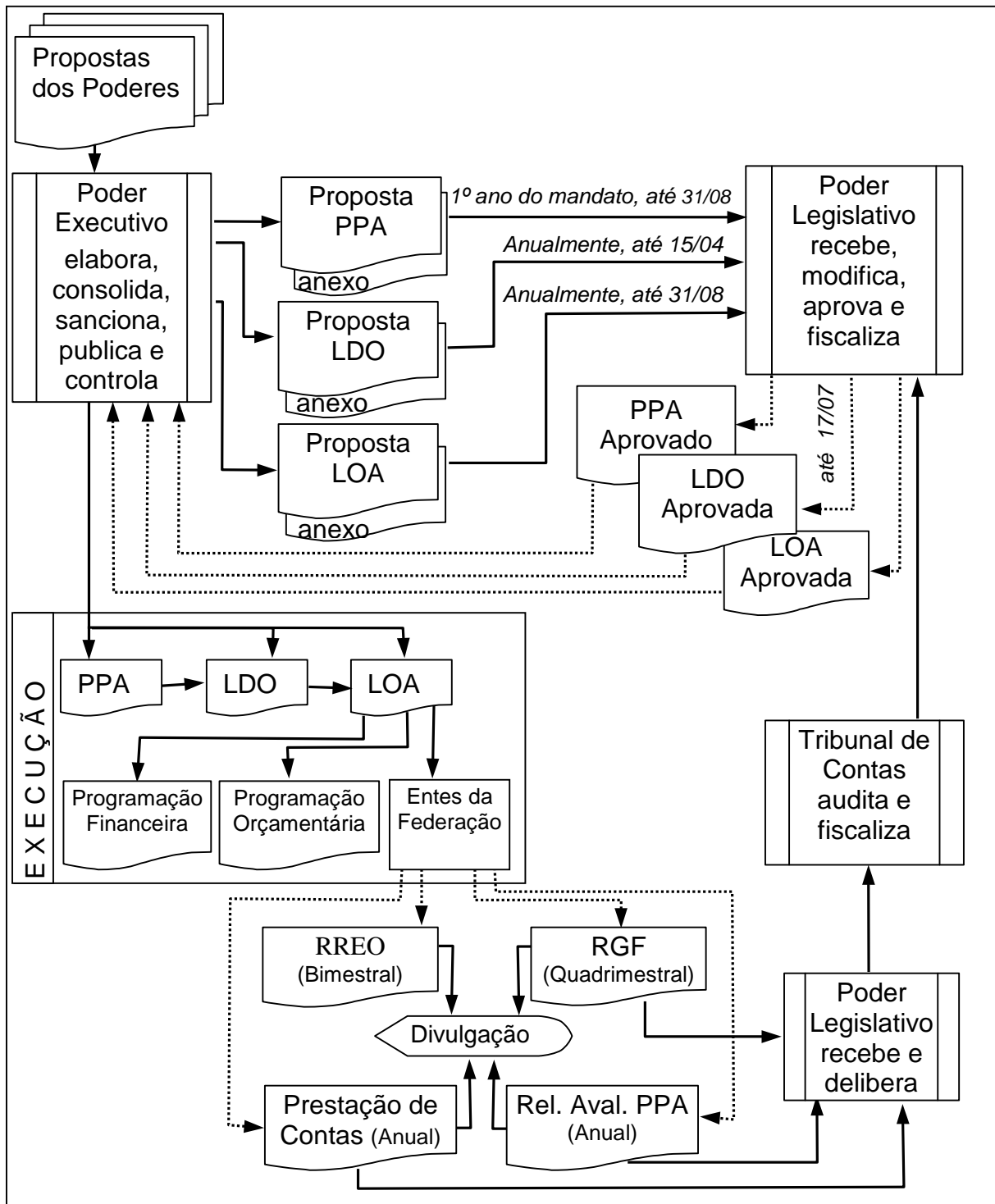
Muito embora possa haver a percepção de se tratar de três peças distintas, estes três orçamentos estão dispostos em um único documento, respeitando o Princípio da Unidade (GIACOMONI, 2002, p.71-73). Outra característica da lei orçamentária, ou simplesmente orçamento, é sua abrangência temporal, que no caso brasileiro coincide com o ano civil,

<sup>6</sup> Primeira fase da execução da despesa, onde se reserva no orçamento parcela de dotação para cumprimento futuro de obrigação de pagamento criada para o estado, mesmo que ainda pendente de implementação (Lei 4.320/64).

tornando-os documentos independentes no prosseguimento dos exercícios, exigência do Princípio da Anualidade – ou Periodicidade (GIACOMONI, 2002, p. 79).

Outros documentos fazem parte do ambiente orçamentário, visando orientar a execução e ampliar a transparência orçamentária, tais como o Decreto de Programação Financeira e Orçamentária – publicado até trinta dias após a sanção da LOA e revisto a cada bimestre conforme o comportamento da receita –, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral, cujo objetivo é apresentar à sociedade o desempenho da execução da LOA, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestral, no qual são demonstrados o cumprimento das metas fiscais determinadas na LDO, dos limites com gastos com pessoal e do endividamento do Estado, além do Relatório de Avaliação do PPA e a Prestação de Contas dos chefes de Poder. A inter-relação entre as peças do ambiente orçamentário é apresentada no Quadro 2, adiante.

QUADRO 2  
Relacionamento entre as Peças do Sistema Orçamentário Brasileiro



Fonte: MOGNATTI (2005, p.19).

### 3.2 Processo Orçamentário

Dentre as atribuições do Poder Executivo, a iniciativa do processo orçamentário lhe é privativa, cabendo aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento dos mais diversos órgãos que compõem a administração pública, no âmbito dos três Poderes constituídos, a elaboração das pré-propostas para encaminhamento ao órgão central de planejamento e orçamento<sup>7</sup> para consolidação, ajustamento às metas fiscais e envio ao Poder Legislativo, responsável pela aprovação da peça orçamentária e a fiscalização de sua execução.

Diante do objetivo do presente trabalho, focado na transparência na execução das emendas parlamentares ao orçamento, não será abordada a dinâmica do processo orçamentário no âmbito do Poder Executivo, onde é determinada a ação do Estado e formação da agenda do conjunto de políticas públicas a serem formalizadas no orçamento.

No âmbito do Poder Legislativo federal a apreciação das peças orçamentárias cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)<sup>8</sup>, composta por trinta Deputados Federais e dez Senadores da República, com igual número de suplentes, regida pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 26 de dezembro de 2006 (Resolução nº 1/06-CN), a qual delinea e ordena todo o procedimento de análise e apresentação de emendas pelos parlamentares.

A CMO emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas alterações (créditos adicionais), além de outras matérias de cunho orçamentário. Em seu âmbito são apresentadas as emendas aos projetos para inclusão dos interesses dos parlamentares, respeitando os prazos, limites e condições determinados pela Resolução.

Cada proposta de PPA, LDO e LOA recebe proposições acessórias durante sua tramitação, que auxiliarão na análise das proposições principais e determinarão regras para atuação dos relatores e a apresentação de emendas<sup>9</sup>. Dentre essas proposições acessórias

---

<sup>7</sup> No âmbito da União, atualmente a cargo da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>8</sup> Art. 166, § 1º, I e II, CF.

<sup>9</sup> Qualquer alteração de proposições a ser promovida no parlamento deve ocorrer por meio da apresentação de emendas e destaques. Ver Santa Helena (2003)

destacam-se o parecer preliminar, os relatórios setoriais (somente no caso do projeto da LOA), as emendas e os destaques<sup>10</sup>.

As emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individualizada ou coletiva. As emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. As emendas coletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes<sup>11</sup> de cada Casa do Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação – Emendas de Bancada. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada à aprovação pela maioria de seus membros, e as Emendas de Bancada devem constar de ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO.

### ***3.2.1 Projeto do Plano Plurianual***

O PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, conforme assim mesmo é possível verificar em nossa Carta Magna, ao determinar em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano, e no art. 166 § 3º, i, onde prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se, dentre outras exigências que serão vistas mais adiante, compatíveis com o plano plurianual.

Seu encaminhamento ao Congresso Nacional dá-se até 31 de agosto do primeiro ano de mandato de cada governante e sua tramitação ocorre concomitantemente com a tramitação da peça orçamentária para o segundo ano de mandato do governante, o que causa um certo vácuo na lei orçamentária, já que seus programas e ações devem ser compatíveis com o plano plurianual. Entretanto, com essa sobreposição temporal, o PPA ainda não estaria aprovado e em vigência para se verificar essa compatibilidade, restando então se basear, na elaboração da LOA, tão somente no projeto do PPA, que ainda não tem efeitos no mundo jurídico.

---

<sup>10</sup> Servem para contestar o parecer do relator dado às emendas apresentadas, podendo ser reconsiderado.

<sup>11</sup> Órgãos técnicos das Casas do Congresso Nacional que discutem as matérias afetas às suas áreas temáticas. A Câmara dos Deputados possui vinte comissões permanentes, e o Senado Federal, dez. Adicionalmente, em termos orçamentários, em ambas as Casas, as Mesas Diretoras assumem caráter de comissão, podendo apresentar emendas de interesse das respectivas instituições.

Tal situação ocorre em razão de que a data para o encaminhamento ao Congresso Nacional das peças que compõem o nosso sistema orçamentário foi determinada de forma precária no art. 36, §2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT de nossa Lei Maior, carecendo ainda de regulamentação a ser dada na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, i e ii, CF.

A proposta do PPA (Projeto de Lei do PPA - PLPPA) é relatada por um único parlamentar, sendo realizadas audiências públicas regionais para debate e apresentação de sugestões que poderão ser incorporadas pelo relator ao projeto. Podem ser apresentadas até cinco emendas coletivas por comissão permanente ou bancada estadual, e até dez emendas por parlamentar, individualmente (Resolução nº 1/06-CN, Capítulo VII).

A CMO tem até sessenta e dois dias para deliberar sobre a proposta do PPA e encaminhá-la para votação no plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta, conforme cronograma abaixo.

QUADRO 2  
Cronograma de Tramitação do PLPPA

Evento (nº dias)	Dias																														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
publicação e distribuição dos avulsos (5)	→	→	→	→	→																										
realização de audiências públicas (14)						→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→													
apresentação do relatório preliminar (10)						→	→	→	→	→	→	→	→	→																	
emendas ao relatório preliminar (3)																→	→	→													
votação do relatório preliminar (6)																				→	→	→	→	→	→						
emendas ao projeto (10)																															
(continuação)	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62
(...) emendas ao projeto	→	→	→																												
publicação e distribuição das emendas (5)				→	→	→	→	→																							
apresentação e votação do relatório final (21)				→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	
encaminhamento do parecer à mesa do CN (7)																										→	→	→	→	→	→

Fonte: Resolução nº 1/06-CN. Elaboração do autor.

### 3.2.2 Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

O projeto de LDO (PLDO), peça responsável por fazer a união entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução da ação do Estado por meio do orçamento (LOA), é remetida ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício, e deve ser devolvido para sanção presidencial até o encerramento da primeira metade da sessão legislativa, que ocorre em 17 de julho, ficando o Poder Legislativo impedido de iniciar o recesso até ultimada a sua votação.



Ao texto do PLDO não há limite quantitativo para apresentação de emendas, sendo que ao Anexo de Metas e Prioridades, no qual são relacionadas as ações constantes do PPA, e em que montante, deverão figurar como prioridade na execução da lei orçamentária, podem ser apresentadas até cinco emendas, tanto individuais, quanto coletivas (Resolução nº 1/06-CN, Capítulo VI)

A CMO possui um total de oitenta e um dias, segundo a Resolução nº 1/2006-CN, para apreciar o PLDO e encaminhá-lo para votação no Plenário do Congresso Nacional.

QUADRO 4  
Cronograma de Tramitação do PLDO

Evento (nº dias)	Dias																														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
publicação e distribuição dos avulsos (5)	→	→	→	→	→																										
realização de audiências públicas (7)						→	→	→	→	→	→																				
apresentação do relatório preliminar (17)							→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→								
emendas ao relatório preliminar (3)																									→	→	→				
votação do relatório preliminar (6)																															
(continuação)																															
emendas ao projeto (10)																															
publicação e distribuição das emendas (5)																															
apresentação e votação do relatório final (35)																															
(continuação)																															
(...) apresentação e votação do relatório final																															
encaminhamento do parecer à mesa do CN (5)																															

Fonte: Resolução nº 1/06-CN. Elaboração do Autor.

Importante frisar que a observância quanto ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO na lei orçamentária tem sido relativizada pelo governo federal nos últimos orçamentos, sendo inclusive motivo de crítica por parte do Tribunal de Contas da União:

“[...] Em pareceres prévios sobre as Contas de Governo, relativos aos últimos exercícios, foram frequentes as críticas deste TCU relacionadas à perda de efetividade do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal, fixadas na LDO, chegando-se mesmo a questionar sobre a exata função desse Anexo, e duvidar da adequação de vinculação e obrigatoriedade entre as ações dos principais instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).”<sup>12</sup>

A LDO tem estabelecido que a programação integrante do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal devem constar do projeto de lei orçamentária e da LOA – ou seja, devem ser incluídas pelo governo federal no PLOA e não podem ser retiradas pelo Legislativo. Para 2005, a LDO determinou:

Art. 2º As ações prioritárias, e as respectivas metas, da Administração Pública Federal para o exercício de 2005 são as constantes do Anexo I desta Lei, cujas

<sup>12</sup> BRASIL, TCU (2007a, p. 28)

dotações necessárias ao cumprimento das metas fixadas deverão ser incluídas no projeto e na lei orçamentária.<sup>13</sup>

Durante a tramitação do PLDO no Congresso, as emendas parlamentares visam principalmente este anexo, uma vez que garantir a inclusão de uma programação que esteja disposta no PPA, no Anexo de Metas e Prioridades da LDO, definindo a meta de execução na LOA, facilita a apresentação de emendas à LOA para localizar a ação geograficamente ao interesse do parlamentar, além de diminuir a possibilidade de contingenciamento nas dotações de interesses destes parlamentares.

Entretanto, o governo federal não tem dado cumprimento à este instrumento da LDO, como foi constatado pelo TCU na LOA 2006 – na qual cerca de 30% das ações que deveriam ter sido priorizadas sequer constaram da LOA. Além de não incluir a programação prioritária na totalidade na LOA, algumas das que tiveram sua inclusão garantida nem foram executadas, como consta da Tabela 1, extraída do Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2006.

TABELA 1  
Ações Prioritárias Não Executadas em 2006 – Dotação Superior a R\$ 1 milhão

(Em R\$)			
Programa	Ação	Denominação	Dotação
0220	3E31	Recuperação Trechos Rodoviários - Entr. BR-116 - Entr. BA-460 - BR-242/Bahia	16.319.100
0230	12ER	Adequação de Contornos Rodoviários na BR-101 no Estado do Espírito Santo	6.000.000
0232	10JB	Adequação de Trechos Rodoviários na BR-262 no Estado de Minas Gerais	1.200.000
0232	12ET	Adequação de Travessias Urbanas na BR-158 no Estado do Mato Grosso do Sul	1.200.000
0232	10MG	Construção de Trechos Rodoviários na BR-359 - Estado do Mato Grosso do Sul	25.500.000
0236	1516	Construção de Trechos Rodoviários na BR-230 - Estado do Pará	20.825.000
0237	1547	Construção da Eclusa de Lajeado no Estado do Tocantins	28.500.000
0379	5252	Implantação do Perímetro de Irrigação Flores de Goiás - 26.500 há - Estado de Goiás	16.080.000
1025	4853	Mobilização de Comunidade mediante Associativismo/Cooperativismo RIDE-DF	4.000.000

Fonte: BRASIL, TCU (2007a, p. 29)

### 3.2.3 Proposta de Lei Orçamentárias Anual

A Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é remetida pelo Poder Executivo até 31 de agosto de cada exercício financeiro, devendo a aprovação pelo Poder Legislativo ocorrer até 22 de dezembro de cada ano.

<sup>13</sup> Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005).

Ressalte-se que a imprevisão constitucional de qualquer sanção aos legisladores caso a aprovação da peça orçamentária não concretize até o final da sessão legislativa, diversamente do que ocorre com a LDO, ocasiona fortes impactos na administração do Estado, por se tratar da lei mais importante para determinação de sua ação.

Conseqüentemente, em vários anos a aprovação do orçamento ocorreu durante o exercício a que se refere, valendo-se da chamada execução antecipada do projeto. Mecanismos de salvaguardas são dispostos nas LDO para que, caso ocorra o atraso na aprovação do orçamento, a administração não fique impossibilitada de agir, e até mesmo de existir, pois certas despesas ocorrem mesmo sem a decisão do gestor, tais como a remuneração dos servidores públicos, as despesas de serviços públicos (água, luz, telefone, etc.), dentre outras. Segundo Sanches (1995, p.11), esse fato tumultua posteriormente o acompanhamento e a avaliação do orçamento, além de deformar a LOA aprovada diante a necessidade de ajustá-la aos gastos já realizados.

Em razão da extensão e profundidade da matéria que é o PLOA, o trabalho do Relator Geral do Orçamento é auxiliado por outros relatores que cuidam de setores do orçamento segregadas institucionalmente em áreas temáticas. A Resolução nº 1/2006-CN estabelece as seguintes áreas temáticas: (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.

Outrossim, o Relator Geral ainda conta com o apoio do Relator da Receita e dos comitês permanentes da CMO: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; Comitê de Avaliação da Receita; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves; e Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.

Após a apresentação do PLOA, que é encaminhado pelo Poder Executivo através de Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, o projeto é distribuído em avulsos em até cinco dias, quando é iniciado o período trinta dias para realização de audiências públicas, que podem ser realizadas nos estados da federação. Durante quinze dias é aberto o prazo de apresentação de emendas à receita, com o fito de reavaliar a previsão da receita orçamentária

encaminhada pelo Executivo<sup>14</sup> ou ainda adequar a proposta à renúncia de receita devido a aprovação de projetos de autoria dos parlamentares nas comissões que tratam do seu mérito, para que possam receber futuramente o parecer de adequação orçamentária e financeira. Após esse prazo, o Relator da Receita apresentará seu relatório em no máximo vinte dias, tendo a CMO outros três dias para votá-lo (Resolução nº 1/06-CN, Capítulo V).

Somente após a apresentação do relatório da receita é que o Relator Geral da proposta orçamentária está habilitado para apresentar seu Relatório Preliminar, em até cinco dias, no qual será definida a forma de distribuição dos recursos aos Relatores Setoriais, delimitada a atuação destes, bem como a dos parlamentares na apresentação de suas emendas – quais partes do projeto (ou dotações) não poderão ser objeto de emendas, o valor máximo que poderá ter a soma das emendas individuais (cota), dentre outros aspectos necessários ao ordenamento dos trabalhos de apreciação do PLOA. O Relatório Preliminar, após aprovação pela CMO é denominado de Parecer Preliminar, e a partir deste momento o Poder Executivo fica impossibilitado de encaminhar mensagem ao Congresso Nacional que modifique substancialmente o PLOA.

QUADRO 5  
Quadro de Tramitação do PLOA

Evento (nº dias)	Dias																															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	
publicação e distribuição dos avulsos (5)	→	→	→	→																												
realização de audiências públicas (30)						→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	
emendas à receita e renúncia de receitas (15)						→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	
publicação e distribuição das emendas à receita (3)																																
apresentação, publicação e distribuição do relatório (20)																																
<i>(continuação)</i>	32																															
(...) realização de audiências públicas	→	→	→	→	→																											
(...) apresentação, publicação e distribuição do relatório	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→																						
votação do relatório da receita (3)											→	→	→																			
P. preliminar apresentação, publicação e distribuição do relatório (5)																																
emendas ao relatório (3)																																
votação do relatório (3)																																
<b>emendas ao projeto (10)</b>																																
<i>(continuação)</i>	63																															
<b>(...) emendas ao projeto</b>	→	→																														
publicação e distribuição das emendas (5)				→	→	→	→	→																								
apresentação e votação dos relatórios setoriais (24)				→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→		
apresentação e votação do relatório geral (17)																																
<i>(continuação)</i>	84																															
(...) apresentação e votação do relatório geral	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→		
encaminhamento do parecer à mesa do CN (5)																																

Fonte: Resolução nº 1/06-CN. Elaboração do autor.

<sup>14</sup> Tollini (2008, p.10-14) faz severas críticas às reestimativas da receita orçamentária pelo Congresso, que o faz por entender que a determinação inculpada no art. 166, §3º, III, *a* da CF, que autoriza o parlamento a corrigir erros ou omissões, se aplica à estimativa de receita, interpretando que a receita encaminhada no projeto está errada, devendo, assim, ser corrigida. Via de regra, a reavaliação promove a elevação da receita prevista.

Importante ressaltar que a limitação determinada na Constituição Federal para modificação do PLOA é o início da sua votação. O Congresso entendeu que esse momento se dá com a aprovação do Parecer Preliminar na CMO, e assim asseverou na Resolução nº 1/06-CN.<sup>15</sup>

De fato, o que motivou tal entendimento foi a seqüência de cinco mensagens modificativas encaminhadas pelo Poder Executivo do PLOA 1994, fazendo com que a proposta orçamentária daquela ano fosse aprovada somente em outubro de 1994, ou seja, adentrando mais de dez meses em sua vigência, conforme ressalta Santa Helena (2005, p.5). Em virtude disso, desde a Resolução nº 2/1995, o Parecer Preliminar é considerado como o início da votação da proposta orçamentária no Congresso.

**QUADRO 6**  
Mensagens Modificativas do PLOA 1994

<b>DATA</b>	<b>FATO</b>
31.08.93	O Congresso recebe, no prazo constitucional, do Executivo a Mensagem nº 105/93, que se transforma no Projeto de Lei nº 23, de 1993(CN).
set/out/93	A tramitação do PL 23/93 é desacelerada, a pedido do Executivo, que pretendia equacionar o déficit detectado e reapresentar a proposta.
16.12.93	Tem início a Sessão legislativa extraordinária do Congresso, que findou em 14.02.94.
28.12.93	O Executivo substitui integralmente a proposta orçamentária, por intermédio da Mensagem nº 267/93.
Dez/93	O projeto não chega a ser submetido à apreciação em razão das modificações efetuadas pelo Poder Legislativo no Fundo Social de Emergência, ainda em apreciação.
02.05.94	O Executivo envia nova proposta modificativa, através da Mensagem nº 112/94.
13.06.94	Pela Mensagem nº 160/94 o Executivo propôs o remanejamento de recursos do Fundo da Marinha Mercante para viabilizar empréstimo ao Lloyd Brasileiro.
22.07.94	O Executivo envia a quinta Mensagem modificativa do projeto original sob o nº 201/94, reduzindo os recursos para operações de crédito interno e ampliação das operações de colocação de títulos do Tesouro no exterior.
19.10.94	O projeto de lei orçamentária é aprovado pelo Congresso Nacional.

Fonte: Santa Helena (2005, p.5)

É depois da votação do Relatório Preliminar, que deve ocorrer até 54º dia após o início da tramitação do projeto, que os parlamentares têm aberto o prazo de dez dias para apresentação de emendas ao projeto propriamente dito, que podem atingir tanto ao texto,

<sup>15</sup> Art. 28. A proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.

quanto à despesa, já que à receita ocorreu em momento pretérito (entre o 6º e o 20º dia de tramitação).

### 3.2.3.1 As Emendas Individuais e Coletivas ao PLOA

A aprovação das emendas à despesa está condicionada à sua compatibilidade com o PPA e com a LDO, bem como à legislação complementar, em especial a Lei nº 4.320/64 e a LRF. O Congresso ainda impõe autolimitações através da Resolução nº 1/06-CN e do Parecer Preliminar, introduzidas sempre no caminho de transparência e moralização do processo de atuação parlamentar na peça orçamentária. As emendas à despesa são classificadas como de apropriação, de remanejamento ou de cancelamento.

As emendas de remanejamento destinam-se ao acréscimo ou inclusão de dotações devendo, simultaneamente, indicar como fonte de recursos, exclusivamente, a anulação equivalente de dotações constantes do PLOA, à exceção da Reserva de Contingência<sup>16</sup>. Em se tratando de emenda de comissão, devem propor acréscimos e cancelamentos em dotações de interesse nacional, restringindo-se, ainda, à mesma subárea temática e o mesmo grupo de natureza da despesa<sup>17</sup>, observando-se a compatibilidade com a fonte de recursos<sup>18</sup>. No caso de bancada, as emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos no âmbito da respectiva unidade da federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza da despesa, também observando a compatibilidade com a fonte de recursos.

As emendas de cancelamento se propõem exclusivamente à redução de dotações constantes do PLOA, e podem incidir sobre qualquer dotação do projeto, ressalvadas aquelas decorrentes de despesas obrigatórias por determinação constitucional ou legal, além de outras estabelecidas no Parecer Preliminar. Com efeito, os recursos que ficarem disponíveis em razão da aprovação das emendas de cancelamento, podem ser utilizados pelo Relator Geral,

---

<sup>16</sup> Reserva de Contingência consiste em uma dotação específica, formada por 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida no projeto de lei orçamentária, sendo utilizada sua metade como fonte de recursos para alterações promovidas no Congresso (como as emendas parlamentares).

<sup>17</sup> Grupo de Natureza da Despesa (GND): Segundo nível de agregação da “Classificação da Despesa segundo sua Natureza”, que pode ser: (1) Pessoal e Encargos Sociais; (2) Juros e Encargos da Dívida; (3) Outras Despesas Correntes; (4) Investimentos; (5) Inversões Financeiras; (6) Amortização da Dívida (Portaria Interministerial nº 163/2001 - Anexo). Embora a Portaria nº 163/2001 não faça referência, a LDO 2003 (Lei nº 10.524/2002) passou a identificar a Reserva de Contingência com o código (9) no GND.

<sup>18</sup> Devem ser respeitadas as vinculações de receitas nos remanejamentos propostos.

respeitadas as normas estabelecidas na LDO, no Parecer Preliminar, LRF e outras legislações acessórias.

As emendas de apropriação, principal instrumento utilizado pelos parlamentares para inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA, devem indicar simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação de recursos integrantes da Reserva de Contingência ou de outras dotações, observadas as vedações definidas no Parecer Preliminar.

A Resolução nº 1/06-CN procurou dar uma nova orientação às emendas coletivas no sentido de promover o planejamento articulado e continuado por parte dos colegiados que as apresentam, buscando evitar o desperdício de recursos públicos no acúmulo de obras inacabadas em detrimento da priorização de novas, assim também em relação à individualização da emenda coletiva. Dentre as distorções que a resolução procurou resolver estão:

- a) Emendas de bancada com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, para diferentes Municípios (transferências voluntárias), implicando benefícios eleitorais individualizados em detrimento de seu caráter coletivo; utilização da emenda de bancada como forma de ampliar limite das emendas individuais;
- b) Emendas de comissão com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, implicando transferências voluntárias desvinculadas de políticas públicas com critérios universais de repartição;
- c) Falta de identificação precisa e de visibilidade do objeto da emenda – a programação genérica não indica de forma precisa o objeto da emenda coletiva nem sua aplicação espacial;
- d) Recorrência e exacerbação de conflitos decisórios – o atendimento da emenda genérica de caráter pessoal passa a depender mais do poder de persuasão do interessado do que do mérito do empreendimento; falta de igualdade de mandatos no direcionamento de transferências voluntárias;
- e) Obras estruturantes: falta recursos, continuidade e conclusão – pulverização de recursos pela individualização das iniciativas políticas.
- f) Entidades privadas – conflito de interesses entre o Autor da emenda e a entidade beneficiada. (Relatório de Atividade do Comitê de Admissibilidade de Emendas ao PLOA 2008, p.2).

Portanto, a nova resolução exige que as emendas coletivas identifiquem de forma precisa o seu objeto, não sendo possível a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou que possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada. No

caso de projetos<sup>19</sup>, deve contemplar, alternativamente, a projeto de grande vulto<sup>20</sup> ou projeto estruturante<sup>21</sup>, especificando-se o seu objeto e a sua localização. No caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação<sup>22</sup> 30 (governo estadual) e 90 (aplicação direta).

Importante destacar que essa maior rigidez imposta pela Resolução nº 1/06-CN às emendas coletivas sofreu forte resistência à sua plena aplicação dentro da CMO, pois tal procedimento acabou por dificultar que se utilizasse uma prática comum entre as pequenas bancadas, que buscavam ampliar as limitações impostas às emendas individuais. Tollini (2008, p.18) aponta:

Ao inserir programação genérica a ser detalhada em ações tipicamente municipais durante a execução orçamentária, a denominada “rachadinha” equívale a um conjunto de emendas individuais, sem restrição de valor, na medida em que possibilita que vários parlamentares, atuando em coordenação, apropriem-se de parte dos valores aprovados. Antes de executar essas despesas genéricas incluídas pelo Congresso, os ministérios aguardam por orientação de parlamentar coordenador da bancada estadual quanto aos destinatários da dotação orçamentária.

O Comitê de Admissibilidade de Emendas, na primeira oportunidade em que foi posta em vigor a referida resolução, elaborou um relatório, aprovado na CMO, que procurou dar uma interpretação mais branda às restrições em se utilizar designação genérica que possa contemplar obras distintas ou que possa resultar a transferência para mais de um ente federativo ou entidade privada.

Na falta da conceituação de *obra* pela Resolução nº 1/06-CN, tampouco na LDO 2008, o Comitê procurou sustentação na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93):

Não se considera como obras distintas, para efeito da primeira parte do art. 47, II da Resolução, a obra complexa ou empreendimento com objeto preciso, determinado e identificado, integrado por um conjunto de obras fisicamente

<sup>19</sup> A ação governamental está estruturada em programas orientados para realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA. Dessa estrutura, derivam o Programa e as Ações, as quais podem ser: *Atividade*: envolve um conjunto de operações de forma contínua e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação do governo; *Projeto*: envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resultam um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo; e *Operação Especial*: não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços

<sup>20</sup> Segundo o PPA 2008-2011, *Projeto de Grande Vulto* é todo aquele cujo custo total ultrapasse a R\$ 20 milhões.

<sup>21</sup> O Parecer Preliminar do PLOA 2008 definiu *Projeto Estruturante* como aquele que, além de propiciar benefícios sociais e econômicos duradouros, cria condições para gerar projetos complementares.

<sup>22</sup> Modalidade de Aplicação (MA): terceiro nível de detalhamento da despesa segundo sua natureza, podendo ser, de forma sintética, (30) Governo Estadual; (40) Administração Municipal; (90) Aplicação Direta; (71) Consórcio Público; e (50) Entidades Privadas sem Fins Lucrativos. (Ver Seção 4.1, pág. 49)



contíguas ou funcionalmente interdependentes, com localização definida e finalidade comum. Trata-se de um conjunto de obras que fisicamente se integram como condição para a utilidade do todo. Será necessário, nesses casos, que a Justificação da emenda explicita as partes ou etapas que compõem o empreendimento.<sup>23</sup>

Tal interpretação permitiu que fossem aprovadas emendas destinadas a ações como “Obras de Macrodrenagem na localidade X”, “Recuperação e Despoluição do Rio/Canal/Ribeirão X”, dentre outras de mesmo aspecto, ou seja, ações das quais derivam mais de uma obra, mas que mantém interdependência ou são seqüência de uma mesma obra maior, localizada no mesmo ente – ou mesmo consórcio público de municípios.

De qualquer forma, mantém-se a vedação de se executar por mais de um ente – União, estado, Distrito Federal e município – ou entidade – consórcio público ou entidade privada. As regiões metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs)<sup>24</sup>, definidas em lei ou reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, podem ser atendidas para que obras sejam executadas em sua abrangência, desde que o responsável pela execução do objeto da emenda seja o governo do estado, o próprio governo federal ou um consórcio público.

Esse relaxamento da interpretação das regras para emendas coletivas atingiu, inclusive, os casos em que se pretenda realizar investimentos (GND 4) para aquisição de equipamentos e material permanente – devendo, nesse caso, deixar explícito no título da emenda. Com efeito, deixa aberta a possibilidade de, por exemplo, se apresentar emenda para a aquisição de unidades móveis de saúde – ambulâncias – para determinado estado da federação, e este distribuir entre seus municípios.

Cabe destacar que o Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas tem eficácia restrita ao PLOA a que se refere, ou seja, não modifica a resolução reguladora da CMO. É necessário que se aprove o novo regulamento interno da Comissão, adequado à Resolução nº 1/06-CN. Na sua ausência, para que se tenha a mesma interpretação das regras para as emendas de bancada a outros PLOA's, o Comitê de Emendas deve pronunciar-se em cada proposta e submeter novamente à deliberação da Comissão.

Portanto, a aplicação das regras da Resolução nº 1/06-CN para as emendas coletivas pode ser mais rígida ou mais permissiva, a depender do entendimento do Comitê de Admissibilidade de Emendas. Ainda mais com a renovação dos membros da CMO, imposta a

---

<sup>23</sup> Item 21 do Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas para o PLOA 2008.

<sup>24</sup> As regiões metropolitanas circunscrevem-se a um estado, enquanto que as RIDEs extrapolam mais de uma unidade da federação (EGLER e MATTOS, 2003, p.430)

partir da nova resolução<sup>25</sup>, pois a interpretação quanto à rigidez da aplicação das normas para emendas coletivas fica suscetível à corrente de pensamento da nova comissão.

Às bancadas estaduais é estabelecida a quantidade mínima de 15 (quinze) emendas de apropriação, não podendo ultrapassar a 20 (vinte) emendas, sendo permitida a apresentação de 3 (três) emendas de remanejamento. Às bancadas estaduais que possuem mais de 11 (onze) parlamentares, é assegurada mais uma emenda de apropriação a cada grupo de 10 (dez) parlamentares no que exceder aos onze. A Tabela 2 apresenta a quantidade de emendas coletivas por bancada.

TABELA 2  
Distribuição de Emendas por Bancada Estadual

Unidade da Federação	Parlament.	Qtd. de Emendas			Unidade da Federação	Parlament.	Qtd. de Emendas		
		Aprop	Rem	Total			Aprop	Rem	Total
Acre	11	15	3	18	Paraíba	15	15	3	18
Alagoas	12	15	3	18	Paraná	33	17	3	20
Amapá	11	15	3	18	Pernambuco	28	16	3	19
Amazonas	11	15	3	18	Piauí	13	15	3	18
Bahia	42	18	3	21	Rio de Janeiro	49	18	3	21
Ceará	25	16	3	19	Rio Grande do Norte	11	15	3	18
Distrito Federal	11	15	3	18	Rio Grande do Sul	34	17	3	20
Espírito Santo	13	15	3	18	Rondônia	11	15	3	18
Goiás	20	15	3	18	Roraima	11	15	3	18
Maranhão	21	16	3	19	Santa Catarina	19	15	3	18
Mato Grosso	11	15	3	18	São Paulo	73	20	3	23
Mato Grosso do Sul	11	15	3	18	Sergipe	11	15	3	18
Minas Gerais	56	19	3	22	Tocantins	11	15	3	18
Pará	20	15	3	18	<b>Total</b>		<b>427</b>	<b>81</b>	<b>508</b>

Fonte: Resolução nº 1/06-CN. Elaboração do autor.

A baixa amplitude da variação na quantidade de emendas de bancada aliada à larga disparidade entre a menor e a maior bancada – as menores possuem 11 parlamentares e as maiores 73 –, proporciona a individualização de emendas coletivas para algumas bancadas, fator que a Resolução nº 1/06-CN também procurou resolver mas não avançou o suficiente para coibir essa prática, mesmo porque manteve o poder aos senadores em determinar uma emenda, dentre as propostas coletivas de sua unidade federativa, de forma monocrática, extrapolando sua cota individual.

Tal fato prejudica a transparência na identificação da emenda na lei orçamentária, pois sua autoria estaria vinculada à bancada que apresentou a emenda, mas de fato o responsável pela inclusão da programação foi um parlamentar específico, no caso de manter-se paridade

<sup>25</sup> Art. 7º, § 1º, Resolução nº 1/06-CN.

entre congressistas e quantidade de emendas de apropriação que cabe à bancada (fato que se observa em 14 estados e no Distrito Federal), ou a grupos de parlamentares quando se extrapola essa paridade, forçando que se agrupem em cinco ou mais parlamentares para indicarem uma emenda (o que ocorre nos demais 12 estados).

Adicionalmente às restrições impostas pela Resolução nº 1/06-CN às emendas coletivas para que se promovam projetos estruturantes que gerem benefícios nacionais ou regionais, outro aspecto relevante dado a essas emendas diz respeito à necessidade de planejamento das ações que se pretendem realizar.

Os autores das emendas coletivas (bancadas e comissões) têm de justificar a iniciativa com, no mínimo, elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais, o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto, além das demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas. Anteriormente à Resolução nº 1/06-CN a definição das intervenções que seriam objeto das emendas era realizada sem critérios objetivos, nem mesmo explicitados.

No caso de emendas de Comissão, estas devem possuir, ainda, o caráter institucional e representar interesse nacional, sendo vedada a destinação de recursos a entidades privadas em programações de iniciativa do parlamento, ou seja, caso a programação conste na proposta encaminhada pelo executivo, é legítimo à Comissão propor que parte dela seja executada por entidades do setor privado<sup>26</sup> – normalmente sem fins lucrativos.

A quantidade de Emendas de Comissão (incluídas as de apropriação ou remanejamento), varia conforme a amplitude de subáreas temáticas que estão envolvidas na Comissão permanente, de acordo com a divisão administrativa do governo. A Tabela 3 demonstra a quantidade de emendas reservada a cada Comissão permanente.

A CMO<sup>27</sup>, durante a apreciação do PLOA 2009, interpretou de forma mais ampla a competência das Comissões Temáticas para apresentar emendas, admitindo emendas destinadas a órgãos que, mesmo não relacionados no anexo da Resolução nº 1/06-CN,

---

<sup>26</sup> Na ausência da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, I, a LDO vem ao longo do tempo regulando as condições de transferências do orçamento ao setor privado, em seção específica.

<sup>27</sup> Adendo ao Relatório do Comitê de Admissibilidade de Emendas – CAE, disponível em <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2008/cae/adendo\\_rel\\_admiss\\_emendas.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2008/cae/adendo_rel_admiss_emendas.pdf)>. Acessado em 27/11/2008.

desempenham atividades que têm relação direta e típica com a competência regimental da Comissão, de forma a manter um paralelismo e correspondência entre as competências dos órgãos da administração pública federal e a competência regimental da Comissão.

A atuação individual dos parlamentares na apreciação do PLOA se dá por meio das Emendas Individuais, que estão limitadas em 25 (vinte e cinco) indistintamente aos 594 parlamentares do Congresso – sendo que somente poderá apresentar emendas aquele que estiver em exercício do mandato<sup>28</sup>. O valor global destas emendas (cota) é fixado em cada exercício no Parecer Preliminar, pois depende do montante de recursos que estará disponível para dar suporte às emendas individuais, normalmente baseado no valor disponível em dotação da reserva de contingência para apropriação pelo congresso e/ou nas reestimativas das receitas aprovadas na CMO.

As restrições de âmbito formal às emendas individuais são mais flexíveis do que às coletivas. De forma diversa, as individuais podem destinar recursos a programações genéricas, sem determinação precisa da localidade. Porém, a exigência de planejamento procurou ser mantida, ao observar que as emendas individuais devem ser suficientes para a conclusão da obra ou, ao menos, uma etapa de execução a que se refere. Outrossim, no caso de destinação de recursos para entidades privadas, estas devem estar explicitadas na justificativa da emenda – como nome da entidade beneficiada, endereço e nome dos responsáveis pela sua direção – além de estipular-lhes o cumprimento de metas compatíveis com o valor da emenda.

---

<sup>28</sup> Esse procedimento veda a possibilidade de o parlamentar apresentar suas emendas individuais e licenciar-se para que o suplente apresente novas emendas. O art. 141 da Resolução nº 1/06-CN estabeleceu que “[...] somente serão consideradas as emendas propostas por parlamentar que estiver no exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação de emendas”. (grifos acrescentados)

**TABELA 3**  
**Distribuição de Emendas por Comissão Permanente das Casas do Congresso Nacional**

Comissão	Área Temática	Subárea Temática	Qtd de Emendas		
			Aprop	Rem	Total
<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>			<b>74</b>	<b>74</b>	<b>148</b>
Mesa Diretora	(VIII)	- CD	4	4	8
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	(IX) (III) (VIII)	- PR - MAPA - MDA - MIN - MMA	4	4	8
Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional	(III) (VII) (VI)	- MIN - MJ - MMA - MTur	4	4	8
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	(I) (IV) (VII)	- MC - MCT - MD	4	4	8
Constituição, Justiça e Cidadania	(VIII) (VII)	- Órgãos do PJ - PR - MJ - Min. Público	4	4	8
Defesa do Consumidor	(VII) (VI)	- MJ - MF - MDIC	4	4	8
Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	(VI) (IX)	- MDIC - MF - MAPA	4	4	8
Desenvolvimento Urbano	(V) (III)	- MCid - MIN - MMA	4	4	8
Direitos Humanos e Minorias	(VIII) (VII) (X)	- PR - MJ - MDS	4	4	8
Educação e Cultura	(IV) (VIII)	- MEC - MinC - PR	4	4	8
Finanças e Tributação	(VI) (V)	- MF - MPOG	3	3	6
Fiscalização Financeira e Controle	(VIII)	- TCU - MPOG	4	4	8
Legislação Participativa			0	0	0
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	(III) (IV)	- MMA - MCT	3	3	6
Minas e Energia	(I) (III) (IV)	- MME - MMA - MCT	4	4	8
Relações Exteriores e Defesa Nacional	(VIII) (VII)	- MRE - MD	3	3	6
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	(VII)	- MJ	2	2	4
Seguridade Social e Família	(II) (X)	- MS - MPprev - MDS	4	4	8
Trabalho, Administração e Serviço Público	(X) (V)	- MTE - MPOG - MPprev	4	4	8
Turismo e Desporto	(I) (IV)	- ME - MTur	3	3	6
Viação e Transportes	(I) (VII)	- MT - MD - PR	4	4	8
<b>SENADO FEDERAL</b>			<b>45</b>	<b>45</b>	<b>90</b>
Mesa Diretora	(VIII)	- SF	4	4	8
Assuntos Econômicos	(VI) (V)	- MF - MDIC - MPOG	4	4	8
Assuntos Sociais	(II) (X)	- MS - MPprev - MDS	4	4	8
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	(I) (II) (IV) (VII) (IX)	- MC - MCT - MD - MEC - MS - MAPA	3	3	6
Constituição, Justiça e Cidadania	(VIII) (VII) (V)	- Órgãos do PJ - TCU - Min. Público - MPOG - MJ	4	4	8
Educação	(IV)	- MEC - MinC - MCT - ME	4	4	8
Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	(VIII) (III)	- TCU - Min. Público - MMA	4	4	8
Direitos Humanos e Legislação Participativa	(VIII)	- PR - Min. Público	3	3	6
Relações Exteriores e Defesa Nacional	(VIII) (VII)	- MRE - MD	3	3	6
Serviços de Infra-estrutura	(I)	- MT - MC - MME - PR	4	4	8
Desenvolvimento Regional e Turismo	(VI) (III) (V)	- MTur - MIN - MCid	4	4	8
Agricultura e Reforma Agrária	(IX) (III) (VIII)	- MAPA - MDA - PR - MMA	4	4	8

Legenda:

Áreas Temáticas: (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; (X) - Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Subáreas Temáticas: (CD) - Câmara dos Deputados; (SF) - Senado Federal; (PJ) - Poder Judiciário; (TCU) - Tribunal de Contas da União; (PR) - Presidência da República; (MAPA) - Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (MC) - Min. das Comunicações; (MCid) - Min. das Cidades; (MCT) - Min. da Ciência e Tecnologia; (MD) - Min. da Defesa; (MDA) - Min. do Desenvolvimento Agrário; (MDIC) - Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (MDS) - Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (ME) - Min. dos Esportes; (MF) - Min. da Fazenda; (MIN) - Min. da Integração Nacional; (MinC) - Min. da Cultura; (MJ) - Min. da Justiça; (MMA) - Min. do Meio Ambiente; (MME) - Min. de Minas e Energia; (MPOG) - Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão; (MPprev) - Min. da Previdência Social; (MRE) - Min. das Relações Exteriores; (MS) - Min. da Saúde; (MT) - Min. dos Transportes; (MTur) - Min. do Turismo.

Fonte: Resolução nº 1/06-CN (Anexo) e Parecer Preliminar PLN nº 38/2007-CN.

### 3.2.3.2 Emendas aos Créditos Adicionais

A lei orçamentária anual pode ser alterada por meio de créditos adicionais quando determinada despesa não foi programada em dotação suficiente para sua consecução, ou quando surge situações extemporâneas para sua inclusão na LOA. Assim, segundo o art. 41 da Lei 4.320/64, os créditos adicionais podem ser:

- Suplementares: quando destinam-se ao reforço de dotação que foi programada com valores insuficientes à sua execução;
- Especiais: destinados à inclusão de despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (imprevistas); e
- Extraordinários: destinados a despesas urgentes e **imprevisíveis**, em caso de guerras, comoção interna ou calamidade pública<sup>29</sup>.

As alterações da LOA devem sempre indicar a fonte de recursos que irá custear a modificação, sendo que no caso dos créditos extraordinários essa indicação não necessariamente deve aparecer no momento da sua abertura, podendo ser indicada com a diminuição de outras programações posteriormente.

Segundo Mota (2005, p.24-25), o parágrafo primeiro do art. 43 da Lei nº 4.320/64, o art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67, e o parágrafo oitavo do art. 166 da CF, elencam os principais recursos disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais, quais sejam:

- **Superávit Financeiro** apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior – diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro<sup>30</sup> –, devendo descontar o montante dos saldos dos créditos especiais e extraordinários transferidos<sup>31</sup> e as operações de créditos a eles vinculadas;

<sup>29</sup> A CF, em seu art. 167, § 3º, utilizou a expressão “[...] como as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública [...]”, o que deu margem ao Poder Executivo utilizar-se deste instrumento para modificar a lei orçamentária indistintamente, relegando ao Legislativo somente o pronunciamento posterior à execução de fato da despesa.

<sup>30</sup> Segundo o art. 105, da Lei nº 4.320/64, o ativo financeiro e o passivo financeiro, componentes do Balanço Patrimonial, independem de autorização orçamentária (ou seja, resultam não somente da execução orçamentária). Enquanto o ativo inclui bens, créditos e valores, o passivo é composto por compromissos exigíveis. Mota (2005, p. 409) destaca: “[...] para a Lei 4.320/64, o conceito de ‘financeiro’ (ativo e passivo) pressupõe elementos que não dependem de autorização orçamentária para conversão em espécie, se ativo, ou para pagamento, se passivo”.

<sup>31</sup> Os créditos especiais e extraordinários abertos no último quadrimestre do exercício podem ser transferidos para o exercício seguinte, incorporando-se ao novo orçamento, pelos seus saldos. (Art. 167, § 2º, CF).

- **Excesso de Arrecadação**, entendido como o saldo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se a tendência<sup>32</sup> do exercício, devendo serem deduzidos os créditos extraordinários sem indicação de fonte de recursos abertos no exercícios;
- **Anulação de Dotações**, que pode ser parcial ou total, demonstrando uma repriorização da programação constante da LOA.
- **Operações de Crédito**, que constitui a contratação de empréstimos para financiamento de despesa específica;
- **Reserva de Contingência**, que constitui em dotação global não especificamente destinada a órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica; e
- **Recursos decorrentes de Veto**, originados em situações em que o chefe do Poder Executivo veta a programação inserida no PLOA, fazendo com que recursos fiquem sem despesas correspondentes.

Essas fontes relacionadas são de utilização pelo Executivo ao encaminhar a proposta de crédito adicional ao Congresso, enquanto que os congressistas deverão oferecer como fonte de recursos para suas emendas, a programação inserida ou suplementada contemplada no crédito.

Aos créditos extraordinários, por se tratar de situação extemporânea, em que haja a atuação rápida do estado e sua execução já estar autorizada a partir da edição da Medida Provisória do crédito, a Resolução nº 1/06-CN permitiu aos parlamentares apenas suprimir dotação, parcial ou totalmente, suplementada ou cancelada, no crédito, ou modificar-lhe o texto<sup>33</sup>.

Nas demais modalidades de crédito adicional, especiais e suplementares, os parlamentares podem apresentar até 10 (dez) emendas, devendo observar que as alterações propostas devem atingir somente às unidades orçamentárias beneficiárias do crédito e que o cancelamento compensatório deve constar da suplementação proposta pelo Executivo, não podendo atingir dotações custeadas com operações de crédito internas ou externas (empréstimos) e suas respectivas contrapartidas.

Ademais, as emendas devem respeitar a modalidade de crédito a que se refere, ou seja, aos créditos suplementares, as emendas não podem propor a inclusão de programação não

---

<sup>32</sup> Para Mota (2005, p. 25), a tendência do exercício “*refere-se a fatores que poderão interferir no nível de arrecadação em algum período de tempo do exercício financeiro, projetando o aumento ou diminuição no nível de arrecadação ou mesmo mantendo-o constante*”.

<sup>33</sup> Art. 111 da Resolução nº 1/06-CN.

prevista na LOA, e aos créditos especiais, não podem propor o aumento de dotação constante da lei orçamentária.

Cabe observar que a Resolução nº 1/06-CN não prevê a atuação de bancadas estaduais e comissões na apreciação dos créditos adicionais, permitindo apenas aos parlamentares, de forma individualizada, a modificação destes projetos.

Outrossim, não é imposto nenhum limite de valor para atuação parlamentar, como é determinado no Parecer Preliminar do PLOA. Tem-se, portanto, uma clara extrapolação da cota financeira determinada para cada parlamentar na apresentação de suas emendas à lei orçamentária. Uma vez que os créditos adicionais constituem uma alteração da LOA, as regras para apresentação de emendas deveriam seguir ao que foi determinado pelo Parecer Preliminar da lei orçamentária a que se refere. De qualquer forma, mantém-se possível a identificação da autoria da emenda com a utilização de codificação a ser descrita mais adiante.

Não se deve afastar da apreciação do parlamento as alterações da lei orçamentária, porém, essa atuação não deve constituir numa nova oportunidade para os parlamentares apresentarem emendas de interesse localizado. As avaliação congressual sobre os créditos adicionais deve limitar-se à correção de erros e omissões contidas nos projetos de alteração da lei orçamentária e sua adequação aos limites que devem ser determinados na legislação que estabelece as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos.

Na falta da edição da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, I, da CF, a lei de diretrizes orçamentárias pode regulamentar a forma de utilização da incorporação de novos recursos ao orçamento vigente – superávit financeiro, excesso de arrecadação e realização de operações de créditos. Uma saída seria direcionar a utilização destes recursos para atender a programação constante do anexo de prioridades da LDO, caso as despesas obrigatórias estivessem devidamente atendidas. Ademais, atendendo o princípio do Planejamento insculpido na LRF, estando as demais despesas corretamente alocadas no orçamento, o governo pode inclusive antecipar a realização da programação constante do PPA.

A Reserva de Contingência deve ser utilizada exclusivamente para o que se propõe na LRF, ou seja, ao pagamento passivos contingentes e outros eventos fiscais imprevistos, e não para alteração da programação orçamentária por mudança de prioridade do governo. As alterações na programação decorrentes da anulação de dotações, que se constitui em



verdadeira alteração da prioridade governamental, deve ser analisada no Congresso em termos qualitativos, e realmente ser alterada se comprovado os motivos da alteração.

### *3.2.3.3 Atendimento das Emendas pelos Relatores*

Cumpridas as exigências e restrições formais e materiais estabelecidas na legislação orçamentária, o embate político passa a ser a definição dos valores que serão aprovados pelos relatores nas emendas de apropriação. Para tanto, os relatores setoriais e o Relator Geral possuem uma reserva de recursos formada pela reestimativa das receitas demonstrada no Relatório da Receita aprovado, pela utilização da Reserva de Contingência (50% do montante encaminhando no PLOA como reserva fiscal – de tributos), além de outros que podem ser determinados pelo Parecer Preliminar<sup>34</sup>.

Cabe destacar que, dentre estes recursos adicionais estabelecidos no Parecer Preliminar, incluem-se cortes na programação em GND 4 (Investimentos), GND 5 (Inversões Financeiras) e GND 3 (Outras Despesas Correntes), que no atendimento de emendas coletivas pelos relatores setoriais e pelo Relator Geral, revertem-se às unidades orçamentárias de origem do corte na alocação da programação derivada das emendas aprovadas.

As emendas individuais são atendidas integralmente pela Reserva de Contingência fiscal (os 50% disponíveis aos relatores), sendo esta, portanto, fator determinante na cota a que cada parlamentar tem direito de apresentar como emendas individuais. Entretanto, cabe destacar que entre 2004 e 2007 a variação média da cota de emendas individuais foi de 32,1%, superior à média da variação da Reserva de Contingência, que é atrelada à Receita Corrente Líquida da União, que apresentou um crescimento médio quase três vezes menor no mesmo período (11,9%), conforme demonstrado na Tabela 4.

Nesse ritmo, o avanço das emendas individuais sobre a Reserva de Contingência ultrapassou o valor alocado nesta dotação, havendo a necessidade de complementação dos

---

<sup>34</sup> O Pareceres Preliminares têm estabelecido os cortes incidindo sobre dotações consignadas em despesas discricionárias de Outras Despesas Correntes (GND 3), Investimentos (GND 4), e Inversões Financeiras (GND 5), excetuadas aquelas que possuem restrições determinadas no próprio Parecer, as quais levam em consideração despesas obrigatórias decorrentes de determinação constitucional ou legal, vinculações e outras restrições legais. Os Relatores Setoriais têm sido limitados a cortar 40% do GND 4 e 20% do GND 5, podendo incidir qualquer percentual sobre cada dotação, desde que respeitado o limite global. O corte do Relator Geral somente tem podido incidir sobre a dotação consignada com GND 3, limitada a 3% do valor global destas dotações.

valores para atendimento das emendas individuais com recursos oriundos da reestimativa de receitas realizada pelo Relator da Receita.

**TABELA 4**  
Evolução da Cota de Emenda Individual (2004 a 2007)

Discriminação	2004		2005		2006		2007	
	R\$ milhões	R\$ milhões	Variação	R\$ milhões	Variação	R\$ milhões	Variação	
a. Reserva de Contingência	2.535,1	2.789,3	10,0%	3.156,3	13,2%	3.537,1	12,1%	
b. Cota Individual	2,5	3,5	40,0%	5,0	42,9%	6,0	20,0%	
c. Cota Total (b x 594)	1.485,0	2.079,0		2.970,0		3.564,0		
<b>Saldo da Reserva (a - c)</b>	<b>1.050,1</b>	<b>710,3</b>		<b>186,3</b>		<b>-26,9</b>		

Fonte: Propostas Orçamentárias e Pareceres Preliminares. Elaboração do autor

O volume de recursos – e de emendas – para atendimento das iniciativas dos parlamentares na LOA é objeto de análise de Tollini (2008, p.18), que demonstra o crescimento significativo dessa intervenção do congresso na proposta orçamentária – considerando todas as modalidades de emendas<sup>35</sup> – (a Tabela 5, adiante reproduzida, demonstra essa evolução), passando de R\$ 5.275 milhões no PLOA 1995 para R\$ 16.186 milhões no PLOA 2008 (em valores correntes), sendo que na quantidade de emendas foi observado o movimento inverso, saindo de 23.645 para 9.619 emendas, principalmente decorrente da limitação das emendas individuais ocorrida ao longo dos anos<sup>36</sup>. Esse fato demonstra a concentração de valores das emendas, tornando-as individualmente mais significativas e relevantes para a sua execução.

Tal evolução no montante de recursos aportados pelas emendas deve-se ao fato de que as emendas coletivas à despesa não possuem cota limitada, tanto individualmente quanto no conjunto, e a ampliação dos seus montantes fica condicionada à força de pressão das bancadas sobre os relatores. Conseqüentemente, na busca de tornar mais equânime a distribuição de recursos, diminuindo a interferência de forças políticas no favorecimento de bancadas específicas, a Resolução passou a estabelecer alguns critérios na distribuição de recursos para o atendimento de emendas coletivas, reservando às Emendas de Comissão o mínimo de 15% dos recursos livres disponíveis e às Emendas de Bancada 25% dos recursos livres, além daqueles apropriados pelos relatores setoriais (que detêm 55% dos recursos livres para distribuir entre Emendas de Bancada e de Comissão) e Geral (que possui 20% dos recursos

<sup>35</sup> O autor inclui as Emendas de Bancada Regionais, extintas na Resolução nº 1/06-CN, determinadas a programações que abrangiam mais de um estado dentro da mesma região geográfica (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e que estavam limitadas em 10 emendas.

livres). Fica evidente, portanto, que 40% dos recursos a serem apropriados às emendas coletivas possui critérios objetivos, restando aos demais 60% a discricionariedade dos relatores na alocação.

TABELA 5  
Emendas: Quantidade Apresentada e Valor Aprovado

Ano	Individuais		Bancada Estadual		Bancada Regional		Comissão Permanente	
	Quant.	R\$ milhões	Quant.	R\$ milhões	Quant.	R\$ milhões	Quant.	R\$ milhões
1994 (PLO 1995)	23.216	4.082	429	1.193	0	0	0	0
1995 (PLO 1996)	10.403	862	279	1.608	28	252	110	169
1996 (PLO 1997)	10.348	845	271	1.574	27	118	108	274
1997 (PLO 1998)	8.533	866	245	2.048	26	154	121	464
1998 (PLO 1999)	7.572	866	272	2.323	-	-	120	600
1999 (PLO 2000)	8.334	880	275	3.256	24	224	112	1.334
2000 (PLO 2001)	8.478	1.178	408	4.311	25	238	125	1.470
2001 (PLO 2002)	7.642	1.178	426	5.444	10	75	123	1.733
2002 (PLO 2003)	6.904	1.185	427	6.047	10	78	133	1.769
2003 (PLO 2004)	7.278	1.483	508	3.756	10	75	144	839
2004 (PLO 2005)	7.600	2.076	508	6.139	10	113	150	1.620
2005 (PLO2006)	7.943	2.964	508	5.767	10	123	160	2.003
2006 (PLO 2007)	8.151	3.533	508	8.665	10	175	153	2.997
2007 (PLO 2008)	8.998	4.743	482	8.755	0	0	139	2.688

Fonte: Tollini (2008, p.15)

#### 3.2.3.4 Elementos Motivadores na Determinação dos Objetos das Emendas

O processo de definição das prioridades pelos parlamentares em suas emendas individuais não é regulamentado pela CMO, restando a discricionariedade do autor na eleição das políticas públicas que serão implementadas nos municípios que compõem suas bases eleitorais. Respeitadas as determinações constitucionais de compatibilidade com o PPA e a LDO, e as exigências mínimas de formalização e auto limitações estabelecidas no Parecer Preliminar, essas emendas têm sido aprovadas de forma sumária nos relatórios setoriais e, mesmo quando apresentam incorreções de ordem técnica sanável, são adequadas após análise

<sup>36</sup> Observa-se também a concentração de emendas cujo localizador não delimita um município específico, indicando “Em Municípios no Estado X”, provocando uma aglutinação de emendas com o mesmo objeto apresentadas por autores da mesma unidade federativa.

das consultorias de orçamento<sup>37</sup>, sob a orientação dos parlamentares. De qualquer maneira, a aprovação dos relatórios setoriais implica em uma tácita aceitação das prioridades eleitas pelos congressistas, legitimando a sua inserção.

A forma de determinação da programação objeto destas emendas é bastante criticada. Tollini (2008, p. 15) argumenta que há problemas em relação à alocação e eficiência dos gastos públicos no processo de priorização das políticas que serão objeto destas emendas, pois:

[...] não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais [...].

Ainda que haja a busca de solucionar problemas locais, o federalismo brasileiro, inevitavelmente, leva a situações em que municípios com baixa capacidade fiscal se apresentam sem condições de suprir a demanda por políticas públicas locais sem o auxílio do governo federal. Na formação de bases eleitorais, os parlamentares tomam conhecimento dessas necessidades, por meio de intervenções de prefeitos, vereadores, entidades comunitárias e outros agentes.

Segundo o IBGE, a população de 90% dos municípios brasileiros não ultrapassa a 50 mil habitantes, e a capacidade de arrecadação própria destes municípios, conforme a STN, representa cerca de 15,2% das suas receitas totais, demonstrando que a grande maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e se sustentam essencialmente de transferências.

TABELA 6  
Participação da Receita Própria na Receita Total dos Municípios

% da Receita Bruta	2004	2005	2006	2007	Média
Total	36,2	34,8	34,3	35,5	35,2
Pop > 1.000.000	53,9	54,9	54,4	55,7	54,7
1.000.000 > Pop > 300.000	41,5	40,1	39,1	40,5	40,3
300.000 > Pop > 50.000	33,7	30,7	30,3	31,4	31,5
Pop < 50.000	15,8	14,7	14,7	15,5	15,2

Fonte: STN/MF

<sup>37</sup> É importante e necessário o assessoramento técnico-institucional aos parlamentares, isentas de viés político e confiável, pois favorece a atuação construtiva do Legislativo na peça orçamentária. Ver Tollini (2008, p. 31-33). Cada Casa do Congresso Nacional possui sua consultoria própria de orçamento, sendo 41 consultores na Câmara dos Deputados e 25 no Senado Federal, agrupados em especialidades conforme as áreas temáticas estabelecidas na Resolução nº 1/06-CN, além de núcleos técnicos específicos.

Entre 2004 e 2007, cerca de 61% das emendas parlamentares individuais identificaram diretamente os municípios a serem beneficiados da ação orçamentária, representando cerca de 41% do valor total destas emendas. Ressalte-se que há uma tendência de não especificar o município beneficiário, principalmente em razão da situação cadastral de muitos destes municípios que, estando inadimplentes no momento de realização do convênio para execução do objeto da emenda, estarão impedidos de receber o recurso e a emenda torna-se inexecutável.

TABELA 7  
Regionalização das Emendas Individuais (2004-2007)

Tipo	Quantidade	%	Valor (R\$ milhões)	%
Município	18.888	61%	4.157,5	41%
Região	1.129	4%	205,2	2%
Estado	10.844	35%	5.689,6	57%
<b>Total</b>	<b>30.861</b>	<b>100%</b>	<b>10.052,3</b>	<b>100%</b>

Nota: Regiões: Nacional; Centro-Oeste; Sudeste; Nordeste; Norte; e Sul

Fonte: PLOAs 2004 a 2007. Elaboração do Autor

Do total de emendas que identificaram o município beneficiário, cerca de 70% destinaram 51% dos recursos para municípios com até 50 mil habitantes, ou seja, comprovando que os municípios de menor população e, por conseguinte, menor capacidade fiscal, recebem a maioria dos recursos das emendas parlamentares individuais, confirmando este instrumento como difusor de políticas públicas para municípios mais longínquos.

TABELA 8  
Distribuição das Emendas Individuais por População dos Municípios (2004-2007)

Faixa	Distribuição da População		Emendas			
			Quantidade	%/Total	Valor (R\$ milhões)	%/Total
até 20.000 hab.	4.027	72%	6.780	42%	1.217,4	29%
de 20.001 até 50.000 hab.	990	18%	4.320	27%	892,5	21%
de 50.001 até 100.000 hab.	309	6%	2.260	14%	543,3	13%
de 100.001 até 250.000 hab.	148	3%	1.933	12%	522,2	13%
de 250.001 até 500.000 hab.	57	1%	1.397	9%	370,6	9%
acima de 500.000 hab.	34	1%	2.198	14%	611,5	15%
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>100%</b>	<b>15.972</b>	<b>100%</b>	<b>4.157,5</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE, PLOAs 2004 a 2007. Elaboração do Autor.

Essa interação do parlamentar com as lideranças municipais na busca de implementar ações nas suas localidades de origem, na visão de Bezerra (2001, p.187), garante aos

munícipes a destinação de recursos para realização de investimentos locais, evidenciando “[...] *uma espécie de reconhecimento pelos deputados e senadores de seu compromisso político com o município [...]*”, restando claro que

[...] à capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente, liberar os recursos estão associadas, por exemplo, a sua reputação, chances eleitorais e obtenção de fundos para o financiamento de campanhas eleitorais. (Idem, *Ibidem*, p.188)

Há, portanto, uma troca de benefícios implícitos na determinação das emendas individuais ao orçamento, pois, conforme afirma Santos *et alli*. (1997, p.96)

[...] a busca de reeleição leva, então, esses parlamentares a orientarem sua atuação em Brasília para a aprovação de recursos destinados a projetos de interesse do município [...]

A determinação de prioridades que interessa aos municípios nas emendas parlamentares, a partir do contato com agentes locais que convivem mais diretamente com as necessidades da população, não se apresenta, por si só, uma prática condenável, porém a falta de transparência pode influenciar negativamente, por facilitar a utilização dos recursos derivados da emenda para obtenção de vantagens pessoais, tanto por parte do parlamentar que teve a iniciativa de apresentá-la, quanto daqueles que estão instalados no poder público municipal, com quem o governo federal realizará o convênio (ou instrumento congênere) para executar a programação.

A restrição ao número de emendas individuais dificultou a amplitude de atendimento dos municípios por emendas. Conforme demonstrado no Tabela 5, os parlamentares no PLOA 1995 apresentaram 23.216 emendas, ou seja, uma média de 40 emendas por parlamentar, muito acima das atuais 25 emendas individuais.

Assim, muitos parlamentares passaram a utilizar a designação genérica nos subtítulos das emendas (p. ex. “Ações de saneamento básico em municípios do Estado X”), possibilitando ampliar a ação para mais de um município por emenda. Não somente este fato determinou a preferência pela designação genérica, mas também a incerteza, na fase da execução, do alinhamento político do prefeito com o parlamentar e da inabilitação do município quanto às exigências legais para celebração do convênio<sup>38</sup>, dentre outros.

---

<sup>38</sup> Geralmente em razão de inadimplências por não prestação de contas de convênios anteriores e/ou outras pendências no CAUC – Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios, da Secretaria do Tesouro Nacional.

A definição das emendas de bancada envolve a eleição de pleitos encaminhados pelos governadores dos estados e outros originados dentro da própria bancada – ou ainda por empreiteiras interessadas nos contratos de execução das obras decorrentes das emendas de bancada, que possuem valores mais elevados e destinam-se a projetos mais vultosos.

Essa interferência de empresas na determinação de obras objeto de emendas de bancada já foi tema de reportagem do jornal *Correio Braziliense*, que cita como exemplo o caso da CMT Engenharia, uma das donas do contrato para construção e pavimentação de um trecho da BR-010 em Tocantins.

[...] A obra, de 306 km, tem um custo total de R\$ 215 milhões. A empreiteira recebeu R\$ 59 milhões da União nos últimos três anos a partir de emendas da bancada estadual, sendo R\$ 25 milhões apenas neste ano, segundo levantamento feito no Siafi (sistema que registra os gastos do governo) [...]

[...] Os governadores têm grande influência sobre os deputados e são decisivos na hora de definir que obras serão incluídas nas emendas de bancada, assinadas por todos os parlamentares do estado [...] (VAZ e KRIEGER, 2006, p. 4)

Santos *et alli*. (1997, p.97) ressalta que é importante destacar, dentre as pessoas que exercem pressão na definição das ações que serão objeto de emendas das bancadas, pois

[...] sua influência prende-se essencialmente ao fato de que serem elas a executoras das obras de cada ponte, escola, ou posto de saúde barganhadas pelos ‘vereadores federais’, bem como das obras de maior vulto realizadas pelos governos estaduais e pela União [...].

Decerto que a atuação parlamentar na proposta orçamentária deve ter um salto de qualidade, principalmente quanto às emendas individuais, uma vez que a atuação coletiva já vem sofrendo restrições no sentido de imprimir um melhor planejamento das ações estruturantes que atenderão os estados e o Distrito Federal, de forma que recebam um fluxo de recursos nas leis orçamentárias suficiente à conclusão do seus objetos.

É fato que uma reforma orçamentária – aliada à reforma política que vez por outra emerge sem ser levada a cabo – é necessária para que se aplique conceitos defendidos por diversos autores quanto à atuação individual dos parlamentares no orçamento, que possa refletir efetivamente a priorização de políticas para enfrentamento de problemas de âmbito nacional de maneira coordenada e derivada de uma política ampla.

Porém, não se encontra, no momento, ambiente suficientemente favorável dentro do Congresso Nacional para que se promova essa evolução. Algumas mudanças ocorrem à medida em que surgem na imprensa notícias de desvios de recursos públicos oriundos de

emendas (como as formalizadas na Resolução nº 1/1995-CN, editada após a CPI do Orçamento de 1993, e a atual Resolução nº 1/06-CN, gestada concomitantemente com a realização da CPMI das Ambulâncias). Instalam-se CPI's, produzem-se relatórios com recomendações das mais variadas, mas grupos resistem em implementar aquelas que de fato contribuiriam para se avançar na direção de um sistema orçamentário menos vicioso.

A reformulação do processo de emendamento dentro da CMO, a redução da quantidade de membros e a exigência de rodízio, dentre outros aspectos que foram abordados pela Resolução nº 1/06-CN tiveram origem em discussões no Congresso durante a CPMI das Ambulâncias<sup>39</sup>.

A lei complementar de finanças públicas, prevista na Constituição Federal desde de 1988 e ainda não editada, tem o poder de avançar em muitas dessas questões. Porém, na sua ausência se recepcionou a Lei nº 4.320/64, que embora tenha se apresentada avançada para época e mantém-se, em grande parte, válida e atual, não dispõe de mecanismos modernos e mais eficazes para coibir práticas que influenciam negativamente a elaboração da peça orçamentária e, por conseguinte, sua execução. O relatório parcial da CPMI das Ambulâncias recomenda a retomada da discussão do Projeto de Lei Complementar nº 135/1996, que busca regulamentar as normas gerais de direito financeiro (BRASIL, CN, Relatório Parcial da CPMI das Ambulâncias, 2006, p. 67).

---

<sup>39</sup> BRASIL, CN, Relatório Parcial da CPMI das Ambulâncias (2006, p. 97)



## 4 AS EMENDAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA

Durante a tramitação do PLOA no Congresso, as emendas parlamentares recebem numeração seqüencial para cada autor, e são alocadas no programa de trabalho dos órgãos da administração pública que serão responsáveis pela execução da LOA.

A LOA possui em seus anexos o detalhamento das ações que a compõe, segregando-as por órgãos e classificando-as de forma que se possa produzir relatórios analíticos e sintéticos da programação orçamentária. Segundo Burkhead *apud* Giacomoni (2002, p.91), “A classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo”, e a para tanto o orçamento utiliza uma linguagem essencialmente contábil, para que, através das contas, seja possível:

Antecipar as situações patrimoniais (no orçamento propriamente dito); registrar a movimentação patrimonial (na execução do orçamento); e demonstrar resultados patrimoniais (nos balanços). (Machado JR *apud* GIACOMONI, Idem, p.91)

A finalidade das classificações orçamentárias de propiciar informações para a administração, a gerência e a tomada de decisão é destacada por Mota (2005, p.104), e de igual forma, durante a tramitação do PLOA no Congresso, as emendas são classificadas respeitando as classificações orçamentárias estabelecidas na Lei nº 4.320/64, nas LDOs, e outras normas editadas pelo órgão central de planejamento e orçamento.

A presente seção é iniciada com uma abordagem sobre a classificação orçamentária, para em seguida apresentar a identificação das emendas na lei orçamentária. O Apêndice A apresenta o Quadro de Detalhamento das Ações de uma lei orçamentária identificando as classificações relevantes para associação com as emendas parlamentares.

### 4.1 Breve Abordagem sobre a Classificação Orçamentária da Despesa

A classificação da despesa orçamentária abrange o aspecto institucional, funcional – que inclui a estrutura programática – e quanto à natureza da despesa (MOTA, Idem, p.105), além de outras classificações que não serão objeto de análise no presente trabalho por não fornecerem elementos adicionais à identificação das emendas parlamentares na LOA.

A classificação institucional possibilita identificar a unidade administrativa do governo responsável pelos créditos orçamentários para realização das tarefas atribuídas a cada órgão. É representada por um código de 5 dígitos (XX.XXX), dos quais os dois primeiros identificam o órgão orçamentário e os outros três a unidade orçamentária.

A classificação funcional e a estrutura programática (funcional-programática<sup>40</sup>) reúnem informações que buscam dar conhecimento da ação governamental na sua finalidade de atender às demandas da sociedade, e compõe-se de 17 dígitos (XX.XXX.XXXX.XXXX.XXXX) que representam, respectivamente, segundo o MTO 2009<sup>41</sup>:

- Função – dois dígitos (XX): identifica a área de atuação de cada um dos órgãos do governo, agregando os diversos dispêndios do governo necessários à concretização de sua missão.
- Subfunção – três dígitos (XXX): constitui desdobramento da função representando um subconjunto deve evidenciar a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.
- Programa – quatro dígitos (XXXX): instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a consecução de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores e instituído pelo PPA, e visa a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Representa a interligação do planejamento (PPA) com o orçamento, ou seja, a programação de médio e longo prazo com a operação tática do governo através da LOA.
- Ação – quatro dígitos (XXXX): identifica as operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais<sup>42</sup>.
- Subtítulo – quatro dígitos (XXXX): destina-se, especialmente, para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas. A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (NO, NE, CO, SD, SL), por Estado ou Município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. É vedada na especificação do subtítulo referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

---

<sup>40</sup> A portaria nº 42/1999 reformulou amplamente essa classificação, dissociando a classificação funcional dos programas. Em termos de simplificação, a classificação funcional e a estrutura programática será denominada simplesmente de **funcional-programática** no presente trabalho.

<sup>41</sup> Manual Técnico de Orçamento para o exercício 2009, disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>. (Acessado em 03/11/2008)

<sup>42</sup> Ver nota 16 (pág. 30).

A classificação quanto à natureza, também denominada classificação econômica, tem por objetivo identificar as aquisições do governo que interferem no patrimônio público, ou seja, segundo Mota (2005, p. 109), serve para distinguir “[...] *as despesas que produzem variação patrimonial das que não produzem* [...]”.

Nesse sentido, a classificação da despesa quanto a sua natureza leva em consideração a categoria econômica, o grupo a que pertence (GND), a modalidade de aplicação e o elemento (X.X.XX.XX).

A categoria econômica é identificada por um dígito e desdobra-se em Despesas Correntes – que *grossa modo* possibilitam determinar a participação do setor público no “consumo” (terceiro método de cálculo do PIB), segundo Giacomoni (2002, p.107) – e Despesas de Capital – que engloba aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital, a concessão de empréstimos e a amortização da dívida.

A distinção da despesa em grupos permite o conhecimento de importantes agregados da despesa orçamentária. Os grupos são vinculados à categoria de despesa e são identificados por um dígito, e podem ser:

- Despesas Correntes: Pessoal e Encargos Sociais (GND 1); Juros e Encargos da Dívida (GND 2); e Outras Despesas Correntes (GND 3).
- Despesas de Capital: Investimentos (GND 4); Inversões Financeiras (GND 5); e Amortização da Dívida (GND 6).<sup>43</sup>

As modalidades de aplicação têm por objetivo identificar o nível governamental que será responsável pela aplicação dos recursos, ou ainda se será descentralizada ao setor privado. Giacomoni (2002, p.109) afirma que essa classificação objetiva, precipuamente, eliminar da dupla contagem os recursos transferidos ou descentralizados.

Os dois dígitos que identificam a modalidade de aplicação e que têm maior utilidade às emendas são: (30) Transferência a Estados e ao Distrito Federal; (40) Transferência a Municípios; (50) Transferência a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos; (71) Transferência a Consórcios Públicos; e (90) Administração Direta. Há ainda “(99) A definir”, que é utilizada quando o autor da emenda (ou mesmo o Poder Executivo) não estabeleceu o

---

<sup>43</sup> BRASIL, STN/SOF, Portaria Interministerial nº 163/2001

responsável pela execução da despesa, devendo fazê-lo antes da efetiva execução, pois é vedado o empenho nesta modalidade<sup>44</sup>.

A classificação por elementos tem por finalidade identificar o objeto mais imediato de cada despesa do governo, tais como: material de consumo, obras e instalações, equipamentos e material permanente, dentre muitos outros. Durante a apreciação da peça orçamentária no Congresso, essa classificação não possui atribuição, sendo determinada somente na execução da despesa, o que se constitui um “cheque em branco” ao Executivo, já que os congressistas não avaliarão, efetivamente, a qualificação do gasto em cada rubrica orçamentária, como, por exemplo, o montante de despesas em “Outros Serviços de Terceiros”, tanto pessoa física (Elemento “36”), quanto jurídica (Elemento “39”), nos quais são registrados, além de gastos com água, luz, telefone e outros, os dispêndios do governo com consultorias para elaboração de projetos.

As emendas ao PLOA aprovadas respeitam a codificação da despesa para identificar a programação orçamentária do objeto pretendido. Para manter essa correlação, o banco de dados das emendas no Congresso Nacional inclui ainda codificação para a identificação do autor da proposta, formada por oito dígitos (XXXX.XXXX), dos quais os quatro primeiros designam especificamente o autor da emenda e os quatro últimos referem-se à numeração seqüencial da emenda.

## **4.2 A identificação das Emendas na LOA**

Aos autores (individuais ou coletivos) é facultado a inclusão de nova programação ou o acréscimo de recursos à programação já existente no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

A aprovação da programação oriunda de emenda é aglutinada conforme o objeto e a localidade pretendidos, respeitando-se a classificação institucional, funcional, a estrutura programática, além do detalhamento da natureza da despesa – o grupo a que pertence a despesa – geralmente investimentos (GND 4) ou outras despesas correntes (GND 3) –, a modalidade de aplicação (MA 40 – Municípios), (MA 30 – Estados), etc – dentre outros

---

<sup>44</sup> Art. 7º, § 10, Lei 11.768/08 (LDO 2009).

detalhamentos que não influenciam a identificação das emendas na programação orçamentária.

Desta forma, a lei orçamentária aprovada é composta da programação encaminhada pelo Poder Executivo com as alterações promovidas pelas emendas aprovadas na CMO. Conseqüentemente, uma dotação – registrada com a mesma classificação institucional, funcional-programática e natureza da despesa – pode ter origem no PLOA e sofrer acréscimo por emendas ou, ainda, ter sido originada pela aprovação de emenda em programação não contemplada no PLOA.

Assim, as dotações, agrupadas conforme as classificações institucional, funcional-programática e da natureza da despesa, não possuem codificação que permita identificação de sua origem, se do projeto original, se por suplementação ou inclusão por intermédio das emendas aprovadas. A identificação na LOA da programação derivada apenas de emendas é restrita às chamadas “emendas puras”, ou seja, aquelas que foram apresentadas por um autor de forma isolada, cujo objeto não tenha sido de emenda de outro autor ou não esteja contemplado no projeto original. O Quadro 7 apresenta as situações que podem decorrer da aprovação das emendas durante a tramitação do PLOA no Congresso, sendo a Situação 3 a que identifica a programação derivada apenas de emendas.

**QUADRO 7**  
**Identificação das Emendas Puras na LOA**

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PLOA)					LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)			
Emenda/ Origem	Autor	Funcional-Programática	Título	Valor	Class. Institucional	Funcional-Programática	Título	Valor
<b>Situação 1</b>								
XXX1.0001	Dep. A	XX.XXX.XXXX.XXXX.0001	Ação X Na Localidade Z	100.000	X1.XX1	XX.XXX.XXXX.XXXX.0001	Ação X Na Localidade Z	300.000
XXX2.0001	Sen. B	XX.XXX.XXXX.XXXX.0001	Ação X Na Localidade Z	200.000				
<b>Situação 2</b>								
XXX1.0002	Dep. A	XX.XXX.XXXX.XXXX.0002	Ação Y Na Localidade X	300.000	X1.XX1	XX.XXX.XXXX.XXXX.0002	Ação Y Na Localidade X	800.000
PLOA	Poder Executivo	XX.XXX.XXXX.XXXX.0002	Ação Y Na Localidade X	500.000				
<b>Situação 3</b>								
XXX1.0003	Dep. A	XX.XXX.XXXX.XXXX.0003	Ação Z Na Localidade W	400.000	X1.XX1	XX.XXX.XXXX.XXXX.0003	Ação Z Na Localidade W	400.000

Elaboração do autor

A crescente prática de não identificar precisamente a localização da ação pretendida com emenda, tem aumentado a aglutinação de emendas em uma mesma funcional-

programática, diminuindo significativamente a correlação direta com o autor da emenda e a dotação na lei orçamentária. As emendas individuais ampliaram a utilização de títulos como “[...] Em Municípios do Estado X”, classificando a modalidade de aplicado como MA 40 – Municípios, fazendo com que as emendas de mesmo objeto que utilizem tal procedimento, apresentadas pelos diversos parlamentares de um mesmo estado, sejam aglutinadas em uma única dotação.

Em relação à quantidade, as emendas puras representaram 76% das emendas individuais apresentadas aos orçamentos fiscal e da seguridade social no PLOA 2004, caindo para 60% no PLOA 2007. A representatividade do valor das emendas teve comportamento similar, caindo de 60% no PLOA 2004 para 46% no PLOA 2007, conforme Tabela 9 e Gráfico 1.

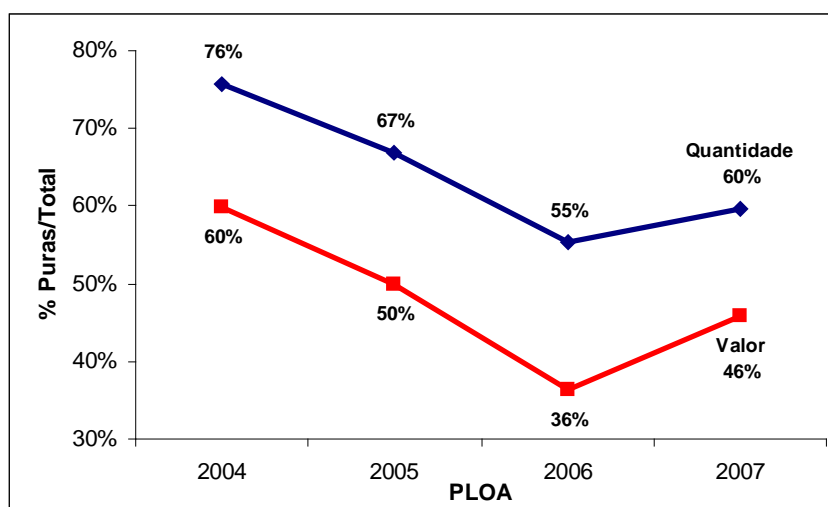
TABELA 9  
Emendas Totais e Emendas Puras - 2004 a 2007

Tipo Emenda	2004						2005					
	Quantidade			Valor (R\$ milhões)			Quantidade			Valor (R\$ milhões)		
	Total	Puras	%	Total	Puras	%	Total	Puras	%	Total	Puras	%
Individuais	7.259	5.496	76%	1.479,0	886,4	60%	7.593	5.054	67%	2.075,5	1.031,1	50%
Bancadas	515	379	74%	4.001,3	2.861,7	72%	510	330	65%	6.123,4	4.041,6	66%
Comissões	131	47	36%	901,7	253,0	28%	139	41	29%	1.600,7	672,0	42%
Total	7.905	5.922	75%	6.381,9	4.001,1	63%	8.242	5.425	66%	9.799,6	5.744,8	59%

Tipo Emenda	2006						2007					
	Quantidade			Valor (R\$ milhões)			Quantidade			Valor (R\$ milhões)		
	Total	Puras	%	Total	Puras	%	Total	Puras	%	Total	Puras	%
Individuais	7.869	4.347	55%	2.964,4	1.078,4	36%	8.140	4.857	60%	3.533,4	1.621,3	46%
Bancadas	516	335	65%	5.870,3	3.797,1	65%	517	354	68%	8.809,6	6.156,4	70%
Comissões	141	28	20%	1.977,3	388,0	20%	150	25	17%	2.826,6	466,9	17%
Total	8.526	4.710	55%	10.812,0	5.263,5	49%	8.807	5.236	59%	15.169,6	8.244,5	54%

Fonte: PLOAS 2004 a 2007

**GRÁFICO 1**  
**Representação Percentual das Emendas Puras sobre Total de Emendas**  
**Emendas Individuais aos Orçamentos de 2004 a 2007**



Fonte: PLOAS 2004 a 2007

Observa-se no Gráfico 1 que, no caso das emendas individuais, embora a amplitude da representatividade da quantidade de emendas puras sobre as emendas totais seja maior, o comportamento da representatividade dos valores das emendas puras em relação às emendas totais é semelhante.

O que fica comprovado é que do total de emendas que foram apresentadas aos PLOAs de 2004 a 2007, em média, 64% delas são identificáveis, o que representa conhecer a execução de 48% do montante de recursos inseridos no orçamento por meio de emendas parlamentares individuais. Portanto, permite se inferir a tendência de comportamento do governo quanto a liberação de emendas.

### 4.3 Execução das Emendas Puras 2004 a 2007

A execução orçamentária do governo federal é controlada por um sistema informatizado que provê aos órgãos da administração pública federal mecanismos de controle instantâneo da execução orçamentária, financeira e contábil do governo. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) consiste em no “*mais importante instrumento para o controle dos gastos públicos federais, tendo sido indicado para outros*

*países, por alguns organismos internacionais, como exemplo de experiência bem sucedida de sistema voltado para a transparência dos gastos públicos”*.<sup>45</sup>

A Câmara dos Deputados disponibiliza um banco de dados em seu sítio na *Internet*<sup>46</sup>, com informações extraídas do SIAFI para o acompanhamento da execução da lei orçamentária anual, mantendo, inclusive, os dados das emendas aprovadas, com informações sobre os autores, seus partidos e a programação objeto destas emendas.

A confrontação do banco de dados das emendas com a execução orçamentária obtida no SIAFI, isolando as emendas puras, possibilita analisar o comportamento do governo diante a execução da programação derivada das emendas dos parlamentares, tanto dos que compõem sua coalizão dentro do Congresso – os partidos da base aliada – quanto a dos partidos de oposição ao governo.

A preocupação de evitar a utilização política na liberação de emendas parlamentares como “moeda de troca” durante votações de matérias de interesse do governo, já foi objeto de vários estudos, como os de Pereira e Mueller (2002) e de Limongi e Figueiredo (2005), dentre outros. Enquanto o primeiro afirma que a execução das emendas individuais “[...] *é um dos mecanismos mais importantes que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com a coalizão no Congresso [...]*”, o segundo contesta que “[...] *as emendas individuais são apenas uma das formas pelas quais os congressistas alteram a proposta orçamentária [...] e o peso relativo das emendas individuais em relação ao total de recursos alocados pelo Legislativo é pequeno [...]*”, sendo que a maior parte é alocada em emendas coletivas.

A análise da execução orçamentária das emendas puras, agregando-se por legenda partidária, aponta para um comportamento diferenciado dado aos partidos da base e aos partidos de oposição ao governo, o que denota que o Executivo realmente libera as emendas de parlamentares conforme seus interesses em votações no Congresso<sup>47</sup>. A votação das matérias de interesse do Executivo ocorre não somente no Plenário das Casas do Congresso Nacional, mas também nas suas comissões temáticas, e nelas não há, via de regra, o registro de votação nominal, podendo o governo liberar as emendas conforme o ritmo dado às matérias de seu interesse nesses *loci* diferenciados.

---

<sup>45</sup> FEIJÓ *et alli*. (2008, p.11)

<sup>46</sup> disponível em [www.camara.gov.br/orçamentobrasil](http://www.camara.gov.br/orçamentobrasil)

<sup>47</sup> De forma isolada, grupos de parlamentares podem conseguir a liberação de suas emendas atreladas a outras negociações que não somente a votação de matérias de interesse do governo.



Há também de se considerar que a afirmação de que a parcela de recursos aportados por emendas individuais é pouco significativa sobre o total do orçamento deve ser relativizada. Parcela substantiva do orçamento decorre do refinanciamento da dívida pública que, se retirada da análise, reduz bastante o orçamento efetivo.

Outrossim, em relação ao orçamento efetivo, cerca de 90% dos recursos estão dispostos em despesas classificadas como de execução obrigatória ou decorrente de assunções financeiras, que não podem ser alteradas pelo Congresso. Desta forma, as emendas têm se situado na casa de 17% das despesas consideradas discricionárias, ou seja, aquelas em que o governo pode executar conforme ritmo que lhe aprouver.

Ademais, parcela destas despesas discricionárias inclui dotações que, individualmente, são de livre execução, mas em seu conjunto possuem a obrigatoriedade de execução. É o caso das ações e serviços públicos de saúde, em cumprimento da determinação da Emenda Constitucional nº 29/2000<sup>48</sup>, que representa, em média, 17% das despesas discricionárias alocadas no Ministério da Saúde.

Com efeito, as emendas parlamentares significam, em média, cerca de 20% do orçamento efetivo discricionário nesse período, distribuídos entre as individuais (4,7%), de bancadas estaduais e regionais (11,5%) e de comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (3,5%), conforme é apresentado na Tabela 10. Portanto, não se pode afirmar que as emendas parlamentares têm pouca relevância no total do orçamento.

Diante da representatividade das emendas parlamentares no orçamento e na busca de evitar a utilização da liberação de recursos para as programações derivadas dessas emendas, a LDO<sup>49</sup> preceitua que a execução orçamentária deverá obedecer ao princípio da Impessoalidade da Administração Pública, não podendo influenciar a apreciação de proposições legislativas no Congresso Nacional.

---

<sup>48</sup> A EC 29/2000 determina que deve ser aplicado um valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde e, em cada exercício, ser corrigido pela variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior. Nos exercícios de 2004 a 2007, os pisos determinados foram, respectivamente, R\$ 32,5 bilhões; R\$ 37,3 bilhões; R\$ 41,3 bilhões; e R\$ 44,1 bilhões.

<sup>49</sup> As LDOs de 2004 (Lei nº 10.707/03, art. 72), de 2005 (Lei nº 10.934/04, art. 75), de 2006 (Lei nº 11.178/05, art. 79) e de 2007 (Lei nº 11.439/06, art. 79), preconizaram: “A execução da Lei Orçamentária e de seus créditos adicionais obedecerá ao princípio constitucional da impessoalidade na Administração Pública, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”. Na LDO de 2008 (Lei nº 11.514/07, art. 107), foram incluídos os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência não só para execução, mas também para a elaboração da LOA.

**TABELA 10**  
Representação das Emendas Parlamentares no Orçamento Efetivo (2004-2007)

	2005		2006		2007	
	% Orçamento		% Orçamento		% Orçamento	
	R\$ milhões	Total	R\$ milhões	Total	R\$ milhões	Total
<b>a. Orçamento Total</b>	<b>1.634.298,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.785.213,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.636.227,8</b>	<b>100,0%</b>
b. Refinanciamento da dívida	894.111,1	54,7%	785.625,9	44,0%	542.741,6	33,2%
<b>c. Orçamento Efetivo (a - b)</b>	<b>740.187,7</b>	<b>45,3%</b>	<b>999.587,1</b>	<b>56,0%</b>	<b>1.093.486,2</b>	<b>66,8%</b>
<i>Despesas Financeiras</i>	278.876,9	17,1%	428.198,7	24,0%	426.153,9	26,0%
<i>Despesas Obrigatórias</i>	397.306,3	24,3%	448.859,0	25,1%	501.483,3	30,6%
<i>Despesas Discricionárias</i>	51.871,0	3,2%	55.036,1	3,1%	72.086,6	4,4%
<i>EC nº 29/2000</i>	8.451,4		10.012,1		12.246,8	
<i>Outras</i>	51.871,0		55.036,1		72.086,6	
<i>PPI</i>	3.681,9	0,2%	2.445,1	0,1%	9.429,1	0,6%
	% Despesas		% Despesas		% Despesas	
	R\$ milhões	Discricionárias	R\$ milhões	Discricionárias	R\$ milhões	Discricionárias
<b>Emendas</b>	<b>9.799,6</b>	<b>18,9%</b>	<b>10.812,0</b>	<b>19,6%</b>	<b>15.169,6</b>	<b>21,0%</b>
<i>Individuais</i>	2.075,5	4,0%	2.964,4	5,4%	3.533,4	4,9%
<i>Bancadas</i>	6.123,4	11,8%	5.870,3	10,7%	8.809,6	12,2%
<i>Comissões</i>	1.600,7	3,1%	1.977,3	3,6%	2.826,6	3,9%

Fonte: Leis Orçamentárias 2004 a 2007

Nesse sentido, o TCU realizou auditoria com o “[...] *escopo de escopo identificar e propor as mudanças que se fizerem necessárias na sistemática adotada pelo governo federal para o empenho - e conseqüente liberação de recursos - envolvendo despesas contempladas na lei orçamentária anual [...]*”<sup>50</sup>, a pedido do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União em atenção a ofício encaminhado pelo deputado Augusto Carvalho.

O critério utilizado pelo Tribunal foi o de analisar as emendas puras apresentadas aos PLOAs entre 2003 e 2005, identificando as coincidências entre os períodos de votação de seis matérias de interesse do Executivo e a liberação dos recursos destas emendas. A conclusão do TCU foi de que não se pode afirmar que houve descumprimento ao princípio da Impessoalidade na execução das emendas no período considerado, em razão de que

[...] Fatores tais como, início e fim de mês, encerramento do exercício, contingenciamento de recursos, disponibilidade de caixa da Secretaria do Tesouro Nacional e o período de noventa dias anteriores à eleições de 2004 podem ter interferido no fluxo de liberação de recursos do governo federal. [...]<sup>51</sup>

Por outro lado, o próprio TCU aponta que

[...] de forma geral, as quantidades de emendas beneficiadas e o valor liberado são maiores para os parlamentares que votaram a favor do governo e/ou

<sup>50</sup> BRASIL, TCU (2007b).

<sup>51</sup> Idem

pertenciam a partidos da base aliada do que para os congressistas que votaram contra o governo e/ou pertenciam a partidos de oposição. Entretanto, as diferenças não são tão exageradas quanto a imprensa noticiou [...], nem são suficientes para comprovar a utilização da execução orçamentária como forma de influenciar a apreciação de proposições legislativas.

Por outro lado, observou-se grande disparidade no grau de execução de emendas parlamentares, o que pode ser indício de ofensa ao princípio da impessoalidade. No entanto, ainda que possa haver esse indício, sua comprovação seria por demais onerosa. Isso, porque a quantidade de elementos a serem considerados pelo gestor quando da liberação de recursos para a execução de um projeto é muito extensa, passando por aspectos técnicos e de viabilidade dos projetos, pela relação benefício/custo, pela documentação existente na data da liberação e pelo volume de recursos disponíveis para serem transferidos, entre outros aspectos. Qualquer constatação sobre possível favorecimento de emendas propostas por aliados políticos demandaria a análise detida de uma grande amostra de processos, sujeitando-se ao risco de, em muitos casos, não ser possível chegar a qualquer conclusão [...].<sup>52</sup> (grifos acrescentados)

De fato, a liberação de emendas em troca de votação de matérias de interesse do governo pode não ocorrer de forma imediata, pois há de se dar prosseguimento às exigências para celebração dos convênios, dentre outras, o que pode ser refletir na execução<sup>53</sup> em momento diverso ao período de votação no Congresso.

Mas de fato, a execução das emendas parlamentares ocorre distintamente à coloração partidária do autor da emenda, e a distância entre as duas correntes apresenta um aumento significativo entre 2004 e 2007, como pode ser visto na Tabela 11 e no Gráfico 2. Observa-se, também, um distanciamento, em 2005, na execução das emendas dos parlamentares dos partidos da base e da oposição, ampliando a disparidade no atendimento em razão do alinhamento partidário com o governo.

Os partidos da coalizão governista apresentam uma execução média das emendas superior à média da execução total, enquanto que os partidos de oposição localizam-se sempre num patamar muito inferior. Mesmo com a diminuição do ritmo de liberação de emendas, ocorrida de forma geral, o movimento foi percebido nas duas vertentes, embora mais forte para os partidos opositoristas.

---

<sup>52</sup> Idem

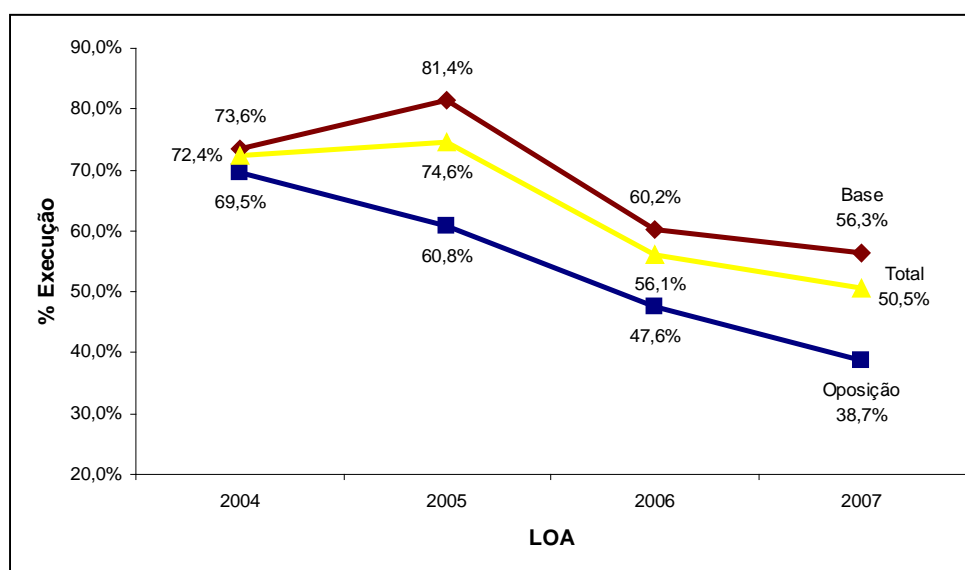
<sup>53</sup> Está sendo considerada como executada a despesa empenhada, haja vista a concentração dos empenhos no final do exercício, empurrando a execução financeira de fato para exercícios futuros à conta de Restos a Pagar.

**TABELA 11**  
Comparativo da Execução das Emendas Puras da Base e da Oposição (2004-2007)

Partido	2004			2005			2006			2007		
	Valor das Emendas	Empenhos Emitidos	% Emp	Valor das Emendas	Empenhos Emitidos	% Emp	Valor das Emendas	Empenhos Emitidos	% Emp	Valor das Emendas	Empenhos Emitidos	% Emp
Base	633,3	465,8	73,6%	712,5	580,1	81,4%	726,6	437,8	60,2%	1.087,0	611,4	56,3%
PT	199,0	138,7	69,7%	219,8	180,7	82,2%	196,7	139,3	70,8%	245,6	140,2	57,1%
PMDB	136,2	103,7	76,1%	135,3	109,5	80,9%	164,3	100,7	61,3%	230,0	166,0	72,2%
PP	69,6	53,0	76,1%	99,0	90,3	91,3%	75,5	42,8	56,7%	141,9	70,8	49,9%
PTB	66,0	51,0	77,3%	68,7	53,0	77,1%	59,5	28,9	48,6%	149,1	64,4	43,2%
Outros	162,5	119,4	73,5%	189,7	146,5	77,3%	230,7	126,1	54,6%	320,3	170,1	53,1%
Oposição	250,6	174,2	69,5%	307,5	186,9	60,8%	351,8	167,3	47,6%	518,5	200,7	38,7%
DEM	111,6	76,0	68,1%	132,6	78,0	58,8%	145,5	64,1	44,1%	217,6	94,8	43,6%
PSDB	91,1	61,9	68,0%	108,3	63,1	58,3%	144,4	81,9	56,7%	208,6	70,1	33,6%
PPS	38,0	30,4	80,0%	52,6	38,2	72,6%	23,3	7,7	33,2%	38,1	19,4	51,0%
PSOL							27,3	7,8	28,4%	34,7	5,8	16,6%
PV	9,9	5,9	59,5%	14,0	7,5	53,9%	11,3	5,8	50,9%	19,4	10,6	54,6%
Sem Partido	2,6	2,2	86,4%	17,4	6,4	36,8%				15,9	6,0	37,9%
<b>Total geral</b>	<b>886,4</b>	<b>642,2</b>	<b>72,4%</b>	<b>1.037,4</b>	<b>773,4</b>	<b>74,6%</b>	<b>1.078,4</b>	<b>605,1</b>	<b>56,1%</b>	<b>1.621,3</b>	<b>818,1</b>	<b>50,5%</b>

Fonte: SIAFI, CONOF

**GRÁFICO 2**  
Execução das Emendas Puras da Base e da Oposição (2004-2007)



Fonte: SIAFI e CONOF

Como pôde ser observado, mesmo com a falta da identificação direta da emenda na lei orçamentária, o que prejudica o acompanhamento fiscalizador da execução orçamentária, por meio dos critérios das emendas puras é possível se verificar a tendência no comportamento do governo quanto a liberação dos recursos.

É necessário ampliar essa identificação para abranger todo o universo das emendas, inclusive para evitar a liberação de emendas como instrumento de pressão para se aprovar uma agenda legislativa de interesse do Executivo ou forçar um alinhamento ao governo como forma de sobrevivência política para o parlamentar, até mesmo porque “[...] a obtenção de

*recursos e benefícios para localidades que representam é considerado pelas lideranças locais como uma das atribuições essenciais dos parlamentares [...]*<sup>54</sup>.

O governo sempre tratou as emendas parlamentares como dotações distintas do seu planejamento original, pois, para dar andamento ao convênio relativo à emenda, aguarda a manifestação do parlamentar autor da proposta para definição de aspectos que, fosse ela de fato integrante da programação do governo, caberia única e exclusivamente à sua iniciativa.

Tal fato pode ser verificado em situações em que órgãos do governo buscam manter a relação com o parlamentar de tal forma que, em alguns casos, delegam aos congressistas, autores das emendas, o acesso a sistemas nos quais lhes permitem atuar diretamente na definição de especificidades da execução. O Ministério da Saúde, a título de exemplo, mantém em seu sítio na *Internet*, um módulo para o parlamentar movimentar os processos decorrentes de suas emendas, com acesso franqueado mediante uma senha:

[...] O Sistema de Emendas Parlamentares foi desenvolvido com a finalidade de **facilitar a destinação de recursos provenientes de Emendas à Lei Orçamentária Anual** para entidades a serem beneficiadas por meio de convênios com o Ministério da Saúde.

**O parlamentar deverá indicar o CNPJ da entidade a ser beneficiada do recurso**, entretanto a indicação não poderá ser alterada após apresentação da proposta de projeto pela entidade no Módulo Proposta de Projeto – 2008, exceto se houver desistência expressa do conveniente [...] <sup>55</sup> (grifos acrescentados)

Fica evidente, portanto, que a impessoalidade do ato administrativo no que se refere às emendas parlamentares, deve ser observada quanto à sua finalidade, que deve tomar como direcionamento o benefício à comunidade de localidades representadas pelo parlamentar que foi seu autor. Os benefícios eleitorais auferidos com a execução da emenda deve ser avaliado pelo eleitor.

O conhecimento correto do autor da proposição tende a evitar a busca de benefícios financeiros com a emenda, pois a exposição do proponente facilita o rastreamento.

A perseguida *impessoalidade* na execução da lei orçamentária é tão peça de ficção quanto ela própria. Pereira e Mueller (2002) demonstraram que, mesmo tendo sob controle as possibilidades de modificações da proposta orçamentárias pelos congressista, como o veto à

---

<sup>54</sup> Bezerra (2001, p.190)

<sup>55</sup> Extraído do sítio do Fundo Nacional de Saúde, unidade orçamentária vinculada ao Ministério da Saúde, acessado em 3/11/2008. Disponível em <<http://www.fns.saude.gov.br/parlamentar2008/default.asp>>

programação inserida pelo Legislativo que não coaduna com o interesse do governo, o Executivo faz

[...] uso estratégico da liberação das emendas [o que] propicia ao Executivo o ganho de votos favoráveis que mais do que compensa a perda decorrente da alteração de sua proposta inicial [...] (Idem, *ibidem*, p.295;)

O fato é que a programação derivada de emendas se junta à peça orçamentária no sentido de formar uma peça única, mas durante a execução fatores que não somente de ordem fiscal influenciam a liberação de recursos. A evidenciação de qual parlamentar – ou grupo de parlamentares (partido) – que estão sendo beneficiados pelo governo na execução orçamentária tende a coibir essa prática, ao constranger o Poder Executivo em forçar as oposição (ou indivíduos à ela pertencentes) a votar conforme seus interesses.

Trazer às claras essa informação para a sociedade não vai mudar os benefícios que os parlamentares já obtêm junto às suas bases eleitorais quando conseguem a execução de determinada programação derivada de emenda de sua autoria, pois o controle da execução orçamentária de seu interesse é realizada junto aos ministérios detentores da programação de suas emendas, por meio de processos individualizados, cujo o acesso é restrito ao parlamentar específico.

De um lado, o princípio da impessoalidade da administração pública, na acepção de que não se pode dar publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas de forma a caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (ALEXANDRINO e PAULO, 2005), nos leva a crer que a programação inserida na lei orçamentária não possa conter a identificação do agente motivador da sua inclusão (Poder Executivo, parlamentar, bancada ou comissão autores de emenda) para que este não se beneficie individualmente da sua execução. De outro, o agente responsável pela execução deve obedecer tal princípio para que a autoria não seja impeditivo na liberação dos recursos, condicionando a execução ao alinhamento político do autor ou a votações de interesse do executor no Congresso.

Ademais, a presença em inaugurações de obras que geram visibilidade política não é exclusiva dos parlamentares que têm suas emendas executadas. O chefe do Executivo, via de regra, participa de tais eventos no sentido de promover a ação governamental, o que, inevitavelmente, proporciona-lhe dividendos políticos benéficos à sua reeleição ou a quem apóie.

Portanto, a impessoalidade na lei orçamentária deve ser vista como impedimento ao responsável pela execução em dificultar que determinada dotação seja liberada em razão do viés político-partidário que originou o crédito orçamentário, pois, desta forma, estará ele prejudicando a comunidade que beneficiária da ação governamental objeto da dotação, a qual é a finalidade do ato.

A identificação dos autores das emendas que originaram a dotação contribui para o controle e transparência, tanto da elaboração quanto da execução orçamentária. No processo de apreciação no âmbito do Legislativo, o planejamento das ações tende a ser mais criterioso para que não se dê publicidade negativa de intentos escusos derivados de emendas. E na execução, com a exposição do autor, os benefícios financeiros serão mais fáceis de se rastrear.

Para tanto, no mesmo nível da classificação da despesa quanto à natureza, não seria inviável se adicionar outros oito dígitos referentes ao autor da emenda, advindos do próprio processo de tramitação da LOA no Congresso, sendo quatro (XXXX) referentes ao autor (parlamentar, bancada ou comissão) e quatro (XXXX) referentes ao número seqüencial da emenda e, no caso de programação originada do Executivo, atribuído o dígito 0 (zero) à classificação.

Importante destacar que existem situações em que a identificação da autoria da iniciativa da programação pode ser dificultada. Na programação orçamentária do governo federal encontram-se as dotações “genéricas”, cuja regionalização não precisa a unidade federativa beneficiária do crédito, indicando tão somente o localizador “Nacional”. Associada à classificação da natureza da despesa, identificando a transferência para municípios (MA 40), possibilita um direcionamento da execução para localidades cuja indicação tenha partido de um parlamentar com grande influência, sem que sua identificação seja possível na iniciativa da dotação. Tal fato ainda pode ocorrer com dotações cuja localização especifique apenas o estado, associada à modalidade de transferência a municípios (MA 40).

A lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, I, CF pode reduzir essa distorção – e na sua ausência, provisoriamente, a LDO –, determinando que as dotações “genéricas” devam restringir-se às aplicações diretas (MA 90), no caso do localizador “Nacional”, e ainda assim limitando a concentração nesta regionalização, para que a programação seja alocada diretamente às demais unidades da federação, encaminhando nas informações complementares que acompanham o PLOA os critérios utilizados para a regionalização. Em

qualquer caso, exigir-se-ia a identificação do município objeto da programação quando da utilização da modalidade de transferências a municípios (MA 40).





## 5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DECORRENTES DE EMENDAS

A programação da lei orçamentária decorrente de emendas inseridas pelos congressistas encontra-se, essencialmente, no âmbito das transferências voluntárias da União, que a Lei de Responsabilidade Fiscal assevera:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

A formalização destas transferências, no âmbito da União, ocorre por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria e são regulados pela Instrução Normativa nº 1/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (IN nº 1/97-STN). São realizados pela administração pública federal com entes de qualquer nível de governo ou ainda organização particular com os quais o governo tenha intenção de executar o seu programa de trabalho e cujo interesse seja recíproco, em regime de cooperação mútua.

Destaque-se que a LRF estabelece que as transferências voluntárias ocorram entre entes públicos de esferas diferentes. Entretanto, as transferências ao setor privado de interesse do governo também são voluntárias, quando não decorrem de determinação legal para sua execução, e são realizadas mediante a celebração de convênios ou termos de parceria.

Têm-se, portanto, a necessidade de interesse de ambas as partes desta relação em se atingir um objetivo comum. A descentralização da ação do estado se faz cada vez mais imperiosa diante da necessidade das suas ações atingirem toda a sociedade de forma eficiente. Pelo tamanho do estado brasileiro, seria inviável e anti-econômico a atuação de forma direta do governo central na disseminação de políticas públicas tendentes a eliminar as desigualdades regionais existentes.

A IN nº 1/97-STN conceitua:

**Concedente** - órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

**Conveniente** - órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio

Essa atuação cooperada entre a União e os entes subnacionais – ou organizações não-governamentais – ocorre com financiamento de recursos do orçamento federal<sup>56</sup>, tendo as emendas parlamentares participação importante na definição dos objetos, dos beneficiários e montantes.

Segundo o TCU (2006, p.232), no ano de 2006, a execução das transferências voluntárias foi de R\$ 15,2 bilhões, representando 27,6% das despesas discricionárias da União. Considerando o valor das emendas parlamentares nesse ano, R\$ 10,8 bilhões, a intervenção dos congressistas nas despesas relativas a convênios e congêneres é superior a 70%, ou seja, bastante significativa.

A transparência na execução deste instrumento é alvo de críticas em toda sociedade e órgãos fiscalizadores do governo. Em que pese muitas das irregularidades constatadas na fase de execução e prestação de contas dos convênios sejam resultado de fatores condicionantes e circunstanciais de fases ainda anteriores ao ciclo de operacionalização dessas transferências voluntárias – no planejamento e alocação dos recursos na LOA, na falta de critérios por parte dos parlamentares na definição de emendas, na execução seletiva das emendas parlamentares, dentre outras situações –, o foco mantém-se na falta de transparência na execução e prestação de contas destes instrumentos.

Um dos fatores é que na fase de execução física e financeira do convênio, os recursos são repassados ao conveniente (estado, município ou entidade privada), que tomará as providências a seu cargo na concretização do objeto pactuado, responsabilizando-se pelos procedimentos licitatórios, efetuando as contratações e aquisições necessárias à sua consecução.

As empresas fornecedoras de bens e serviços objeto destas transferências não ficam registradas como parte ativa dos seus respectivos convênios, no âmbito do SIAFI, que registra apenas a informação do conveniente, pois será com este que os fornecedores se relacionarão diretamente.

Desta forma, fica dificultado o conhecimento daqueles que de fato executarão o objeto conveniado, podendo produzir situações em que um fornecedor que tenha realizado desvios

---

<sup>56</sup> As transferências realizadas com entes subnacionais, via de regra, necessitam de contrapartida, não necessariamente financeira.

em um contrato decorrente de um convênio, pode continuar contratando com outro ente, para cumprimento de outros convênios de mesmo objeto.

A responsabilidade do órgão transferidor dos recursos, ou seja, do concedente, é de fiscalizar e acompanhar todas as etapas de execução da parceria, inclusive *in loco*. De forma preliminar, a avaliação técnica das propostas apresentadas e a verificação da capacidade de execução do conveniente, se negligenciadas, prejudicam sobremaneira a regularidade da aplicação dos recursos. O TCU se manifestou a este respeito no Acórdão de nº 2.066/2006-Plenário:

3.3.10 Agora constata-se que também **a fase de acompanhamento e fiscalização da execução está sendo negligenciada pelos entes concedentes**, aprofundando ainda mais a já pouca expectativa de controle por parte das entidades convenientes e impedindo a adoção de medidas tempestivas para corrigir a série de conseqüências nefastas que daí pode resultar, tais como o risco de descumprimento do objeto por inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, a malversação e o desperdício dos recursos transferidos. (grifos acrescentados)

O que fica claro é que o principal instrumento de execução das transferências voluntárias necessita de maiores controles, desde sua fase inicial, estabelecendo-se minimamente os parâmetros de controle que deverão ser objeto de acompanhamento, abrangendo os custos e as metas quantitativas e qualitativas.

Os órgãos de controle, interno e externo, têm constantemente se manifestado sobre a necessidade de se criar mecanismos para ampliar a transparência e o controle na execução dos convênios e congêneres. O governo dispõe de alguns instrumentos capazes de dar maior efetividade à transparência dos convênios, como sistemas informatizados (o SIAFI, por exemplo, embora de linguagem técnica, as informações nele contidas são amplamente analisadas por técnicos e utilizadas pelos órgãos governamentais e pela imprensa) e sítios na *Internet* (como o Portal de Convênios<sup>57</sup>, recém lançado pelo governo, o portal Orçamento Brasil<sup>58</sup> – da Câmara dos Deputados, o sistema SIGA Brasil, do Senado Federal).

No tocante à identificação dos fornecedores de bens e serviços dos convênios, seu conhecimento é fator de grande relevância para evitar a contratação de empresas que realizam negócios escusos com municípios, em vários estados diferentes, propagando esquemas, e que ficam ao alcance dos órgãos de controle somente após a prestação de contas dos convênios,

<sup>57</sup> Disponível em <<http://www.convencios.gov.br>> (o acesso é franqueado por senha, embora haja permissão livre para se produzir alguns relatórios). Acesso em 3/11/2008.

<sup>58</sup> Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil>>. Acesso em 3/11/2008

quando o avanço sobre o erário já ocorreu. O relatório parcial da CPMI “das Ambulâncias” destaca:

[...] a Controladoria Geral da União realizava suas auditorias rotineiras quando identificou a **ocorrência de coincidência de fornecedores e participantes de processos de licitação** de unidades móveis de saúde **em vários municípios, em diferentes Estados**, e passou a monitorar esses acontecimentos. Com a documentação levantada pela CGU, foi possível concluir então que **as irregularidades verificadas em alguns municípios quando da aquisição de ambulâncias e equipamentos médicos e hospitalares não eram casos pontuais e isolados**.<sup>59</sup> (grifos acrescentados)

Esse fato se agrava se aliado à quantidade de prestações de contas de convênios e congêneres que não foram entregues pelos convenientes, ou quando entregues, sequer foram analisadas pelos concedentes, perpetuando a atuação destes fornecedores. Segundo o TCU:

Em 31/12/2006, havia 2.719 convênios, contratos de repasse e termos de parceria, cuja vigência já se encontrava expirada desde 31/12/2005, sem que as prestações de contas tenham, sequer, sido apresentadas aos órgãos e entidades que transferiram os recursos. O atraso médio na entrega dessas prestações de contas, em toda a administração pública federal, chega a quase quatro anos [...] No que diz respeito às prestações de contas já apresentadas pelos convenientes, mas ainda não analisadas pelos órgãos e entidades concedentes, havia, em 31/12/2006, 36.078 processos nessa situação (36.867 no ano anterior), no montante de R\$ 10,7 bilhões que (somados às prestações de contas não apresentadas alcança R\$ 12,5 bilhões) o governo não sabe se teve aplicação regular nem conhece os resultados obtidos. (TCU, 2007, p. 248-249)

TABELA 12  
Convênios com Prestação de Contas Não Apresentadas

Órgão Superior Concedente	Qtde.	%	Valor	(em R\$ milhões)	
				%	Atraso Médio (anos)*
Ministério do Desenv. Social e Combate a Fome**	790	29%	538	30%	3,6
Ministério da Integração Nacional	405	15%	438	24%	4,7
Ministério da Educação	263	10%	47	3%	1,6
Ministério da Ciência e Tecnologia	230	8%	39	2%	2,1
Ministério do Desenvolvimento Agrário	203	7%	78	4%	1,7
Ministério do Plan., Orçamento e Gestão***	183	7%	24	1%	16,1
Ministério da Saúde	167	6%	336	18%	2,9
Ministério das Cidades	140	5%	44	2%	1,6
Demais	338	12%	276	15%	3,1
<b>Total</b>	<b>2.719</b>	<b>100%</b>	<b>1.820</b>	<b>100%</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Siafi

\* Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, conforme IN/STN nº 01/97.

\*\* Excluídos dados dos convênios de nº 478500 e 498455, celebrados entre o Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Instituto Nacional do Seguro Social para pagamento dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nos valores respectivos de R\$ 4,5 e R\$ 7,6 bilhões.

\*\*\* Inclui dados do Departamento de Extinção e Liquidação – Deliq.

Fonte: TCU (Idem, p. 248)

<sup>59</sup> Relatório Parcial da CPMI Ambulâncias, p. 41.

**TABELA 13**  
**Convênios com Prestação de Contas Não Analisadas**

(em R\$ milhões)

<b>Órgão Superior Concedente</b>	<b>Qtde.</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Atraso Médio (anos)*</b>
Ministério da Educação	14.066	39%	2.458	23%	5,5
Ministério do Desenv. Social e Combate a Fome	6.915	19%	1.263	12%	4,0
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	3.321	9%	128	1%	13,8
Ministério da Saúde	3.195	9%	2.223	21%	3,3
Ministério da Integração Nacional	2.925	8%	1.849	17%	4,6
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.384	4%	514	5%	2,4
Ministério do Esporte	1.188	3%	246	2%	4,6
Ministério da Cultura	666	2%	98	1%	5,1
Ministério do Turismo	563	2%	181	2%	3,7
Demais	1.855	5%	1.724	16%	2,9
<b>Total</b>	<b>36.078</b>	<b>100%</b>	<b>10.683</b>	<b>100%</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Siafi / \*Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, mais 60 dias para análise, cf. IN/STN n° 01/97.

Fonte: TCU (2007, p.249)

O estado democrático de direito vivido em nosso País, no qual as instituições de fiscalização e controle funcionam e buscam identificar as falhas existentes no processo para corrigi-las, tem levado a órgãos como o TCU, o Congresso Nacional - por meio das CPIs, a CGU, dentre outros não menos importantes nem atuantes, propõem mudanças estruturais para ampliação do controle, transparência e publicidade dos convênios como instrumento de cooperação federativa.

## 6 CONCLUSÃO

A participação parlamentar na elaboração orçamentária tem sido modificada desde que a Constituição de 1988 restituiu ao Congresso Nacional seu poder sobre a peça orçamentária. A baixa capacidade fiscal dos municípios brasileiros, e a visão de que os parlamentares têm por dever de ofício levar recursos – entenda-se obras – para suas bases eleitorais, dificulta uma discussão mais ampla dentro do Congresso para que se modifique o foco das emendas parlamentares, para que não mais sejam classificadas como paroquiais.

O montante de recursos que as emendas parlamentares – individuais e coletivas – representa sobre o orçamento não é uma parcela desprezível se comparado ao total de despesas discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade social. Em 2007 as emendas representaram 21% da parcela da programação cuja execução é discricionária do governo.

A Resolução nº 1/06-CN representou um avanço na direção de fazer com que o planejamento se torne mais presente na ação articulada das bancadas estaduais, priorizando obras de grande vulto ou projetos estruturantes para seus estados, com a exigência de continuidade aos empreendimentos de iniciativa destas bancadas.

Porém, outros avanços são necessários, como em relação a atuação parlamentar sobre os créditos adicionais, quando enxergam uma forma de ampliar a cota individual determinada quando da apreciação da proposição principal, qual seja, a lei orçamentária. Há também a necessidade de coibir a individualização das emendas coletivas, através da redução da quantidade de emendas que as bancadas com menor representação congressional podem apresentar, além de fortalecer a interpretação das regras da Resolução nº 1/06-CN que vedam a realização de mais de um empreendimento por emenda ou que sua execução resulte em transferências de recursos a mais de um ente federativo.

A LRF instituiu reserva de contingência no intuito dar suporte a passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos. As LDOs têm estabelecido, ao longo dos anos, que esta reserva deverá ser, no projeto da lei orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional, equivalente a 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida, devendo a metade ser utilizada pelo Poder Legislativo para o financiamento das emendas durante a tramitação da LOA no Congresso. Este montante já não se mostra mais suficiente diante do avanço do valor que as emendas vêm tomando com a ampliação da cota individual do parlamentar.

Além da relevância que as emendas exercem sobre as despesas “livres” que o governo tem sobre seu arbítrio, e retirada as motivações escusas que porventura possam se fazer presentes na apresentação (e aprovação) das emendas – caso em que deve-se submeter às sanções legais, elas constituem instrumento importante na alocação de aparelhos públicos à população de localidades com baixa capacidade de iniciativa, a despeito da falta de coordenação das políticas de âmbito nacional, fator este que deve ser corrigido.

A execução seletiva das emendas como forma de coordenar a atuação parlamentar no interesse do Executivo fica demonstrada com a disparidade na liberação de recursos entre as emendas dos congressistas que compõem a coalizão governista e as dos que integram os partidos de oposição. Tal fato pode ser verificado ao analisar a tendência no comportamento da execução orçamentária, uma vez que somente é possível identificar as emendas puras, considerando relevante o tamanho da amostra, que pode variar nas leis orçamentárias a depender do grau de aglutinação das emendas.

A organização dos orçamentos é baseada em um sistema de classificação estruturado, que permite a extração de informações qualitativas e quantitativas pelos diversos usuários da informação orçamentária, sejam organizações públicas ou privadas, fortalecendo o controle social sobre a execução orçamentária.

A inserção de códigos identificadores que possibilitam conhecer a autoria da emenda parlamentar na programação da LOA, amplia o controle da execução de programação orçamentária derivada de emendas, uma vez que esta constantemente sofre seletividade não em razão da priorização de linha de atuação governamental, mas em função do controle exercido pelo governo na liberação de recursos como forma de garantir sua base no Congresso.

Ademais, os autores estariam mais atentos na determinação e execução das emendas para que não se realize propaganda negativa com a execução de emendas que carregam em si vícios que possibilitem a apropriação de benefícios que não atendem ao interesse público. A evidenciação da autoria da programação derivada de emenda tende a elevar o nível de atenção na determinação das políticas a serem levadas às comunidades interessadas e a eficiência e economicidade da execução da programação.



Importante destacar, que a orientação de identificação da autoria das emendas parlamentares na programação orçamentária é objeto de determinação do TCU, ao expedir o Acórdão nº 2.066/2006-Plenário:

9.1. **determinar** ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, **para possibilitar a transparência** que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do **princípio da publicidade** insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, **especialmente os dados da entidade convenente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver**, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, **a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor** e formulário destinado à coleta de denúncias; (grifos acrescentados)

A exigência daquela Egrégia Corte de Contas para a publicização da autoria das emendas parlamentares na lei orçamentária é clara e acertada, pois não fere o princípio da impessoalidade, insculpido em nossa Carta Maior, vez que a finalidade do ato, neste caso, deve ser o bem estar da comunidade a ser beneficiada com a emenda, e a identificação do autor viabiliza a responsabilização dos atos decorrentes em que haja sua participação ativa na execução que não seja a gestão junto aos órgãos da administração para o andamento dos processos relativos a essas emendas.

Quanto à transparência dos convênios objetos das emendas para identificação dos fornecedores que realizam negócios com os convenentes e ficam hoje distantes da fiscalização concomitante, a CPMI “das Ambulâncias” recomenda a

criação de mecanismo informatizado (via SIAFI/SIASG), que disponibilize informações **acerca das licitações e contratos feitos entre municípios e fornecedores com recursos federais**. (grifos acrescentados)<sup>60</sup>

E avança no sentido de procurar proteger o Erário com a execução direta dos convênios no SIAFI, os quais movimentariam a Conta Única do governo federal quando cumpridas as exigências e determinações do plano de trabalho, idéia corroborada pela STN e pela SOF.

Como primeira providência deve-se viabilizar o pagamento desses fornecedores por meio do SIAFI, criando-se Unidade Gestora para cada município. Com isso, todas informações relativas aos pagamentos efetuados estarão disponíveis em tempo real para efeito de fiscalização. A operacionalização no SIAFI não exigirá alterações substanciais no Sistema [...] Nota Conjunta da STN e da SOF, consoante posterior sugestão feita pelo TCU, propõe a solução deste problema específico com medida que irá promover maior possibilidade de transparência e controle da execução de convênios, que seria a de realizá-la diretamente no SIAFI, o que hoje não é feito. Dessa maneira, só haveria descentralização dos recursos (pagamentos) à medida que o convênio estivesse sendo executado. Assim, não seria necessário o envio dos recursos para os municípios, permanecendo na Conta Única do Governo Federal, com os pagamentos sendo realizados mediante registro da execução no sistema. Assim, nem mais existiria a figura da devolução, uma vez que os recursos só seriam desembolsados para efetivo pagamento dos serviços e compras objetos dos convênios, colaborando decisivamente para dar transparência ao processo e permitindo maior controle de sua execução.<sup>61</sup>

Na ausência da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal de 1988, que disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, as LDOs podem cumprir de imediato a tarefa de inserir na estrutura de organização dos orçamentos classificador que possibilite a identificação da origem da dotação (ainda que de forma provisória, pois não é sua atribuição, conforme determina a LRF e a Constituição Federal).

Nesse sentido, foram apresentadas emendas às LDOs desde 2006 por congressistas integrantes da oposição ao governo sem obter êxito. Ainda há forte resistência dentro da CMO à aprovação de medida como esta, com o argumento de que a imprensa se interessaria somente em publicar matérias sobre execução de emendas em que hajam desvios na execução, gerando desconforto.

O que de fato fica evidente é que tem-se procurado avançar na qualidade da intervenção congressual no orçamento – como se evidencia no processo evolutivo das resoluções<sup>62</sup> regem a CMO, como também as LDOs –, muito embora esteja distante do ideal, sendo a transparência o objetivo perseguido pela maioria dos órgãos de fiscalização e controle.

---

<sup>60</sup> Relatório Parcial da CPMI Ambulâncias, p.106

<sup>61</sup> Relatório Parcial da CPMI Ambulâncias, p.157

<sup>62</sup> Gradativamente, ao longo do tempo, as resoluções foram incorporando sugestões advindas em momentos de crise no processo de apreciação – ou execução – orçamentária, como a CPI do Orçamento em 1993, a CPMI das Ambulâncias em 2006.

Dar efetividade às recomendações do Tribunal de Contas da União e da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “das Ambulâncias” é imperioso para que de fato se amplie a transparência na execução das emendas parlamentares e as comunidades beneficiárias dos recursos sejam realmente o objetivo da intervenção do Congresso Nacional no orçamento público federal na tarefa de auxiliar os municípios de menor capacidade fiscal.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. Relatório Final da CPMI das “Ambulâncias”, Brasília, dez. 2006.

BRASIL. Congresso. Relatório Parcial da CPMI das “Ambulâncias”, Brasília, dez. 2006.

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. Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jan 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.640.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul 2003 (Edição Extra). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.707.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jan 2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.837.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.837.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 ago 2004 (Edição Extra). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.934.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jan 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 set 2005 (Edição Extra). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mai. 2006. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.

- BRASIL. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2007 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez 2007 (Edição Extra). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.
- BRASIL. Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.
- BRASIL. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm)>. Acesso em 17 nov. 2008.
- BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Diário Oficial da União. Brasília, p. 15-20. seção 1, 7 maio 2001. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portaria\\_interministerial/010404\\_port\\_intermin\\_163.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portaria_interministerial/010404_port_intermin_163.pdf)>. Acesso em 17 nov. 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.066/2006-Plenário. Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações. 2006.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício 2006. Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, 2007a. 360 p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 2.087/2007-Plenário. Representação. Ministério Público Junto ao TCU. Execução de Emendas ao Orçamento-Geral da União Efetuadas por Membros do Congresso Nacional. Conhecimento. Improcedência. Ciência aos Interessados. Arquivamento. 2007b.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007. Disponível em <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/PEFM1998\\_2007.exe](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/PEFM1998_2007.exe)>. Acessado em 17 nov. 2008.
- EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: *V Encontro Nacional do ANPEGE*. Florianópolis, 2003, **Anais...** p. 426-434
- FEIJÓ, Paulo H.; PINTO, Liane F.; MOTA, Francisco Glauber L. Curso de SIAFI: Uma Abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira. 2ª ed. Brasília: Cidade, 2008; 470 p.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 11ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002, 314p.

- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. In *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 48, n. 4, p.737-776, 2005.
- MOGNATTI, Marcos C. F. A Efetividade dos Instrumentos de Transparência Previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. 2005. 49 f. Dissertação (Graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- MOTA, Francisco Glauber L. Curso Básico de Contabilidade Pública: Teoria com Exercícios Comentados. Brasília: [s.n], 2005; 472 p.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 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, 2002.
- SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. 2.<sup>a</sup> Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004, 394p.
- SANCHES, Osvaldo M. Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Soluções. In *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: FGV, v. 29, n. 3, p. 122-156, jul./set. 1995.
- SANTA HELENA, Eber Z. Nota Técnica nº 48/2005. Execução Antecipada da Proposta Orçamentária para o Exercício de 2006 – PLN 40/2005. 2005. disponível em <[http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/relgerenciais/nt48\\_exec\\_antec\\_ploa\\_2006.pdf](http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/relgerenciais/nt48_exec_antec_ploa_2006.pdf)> (acessado em 3/11/2008).
- SANTA HELENA, Eber Z. O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional. In: Caderno ASLEGIS. Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez-2003.
- SANTOS, Maria Helena de Castro, MACHADO, Érica Massimo e ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. (1997), “O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel”, in E. Diniz e S. Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Editora da UnB/ENAP.
- TOLLINI, Helio. Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária. 2008. Disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf> (acessado em 15/05/2008).
- VAZ, Lúcio e KRIEGER, Gustavo. Acerto de Contas: Empreiteiras doaram R\$ 100 mi. *Correio Braziliense*. Brasília, p. 4, 1º dez. 2006.

APÊNDICE A

Órgão: 54000 - Ministério do Turismo  
 Unidade: 54101 - Ministério do Turismo

**CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL**

**CLASSIFICAÇÃO QUANTO À NATUREZA**  
 [X] CAT. ECONOMICA: NÃO APARECE  
 [XX] ELEMENTO: NÃO APARECE

**FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA**  
 23 128 1166 4590 0001

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
1166 4590	<b>Qualificação de Profissionais Associados ao Segmento de Turismo</b>	<b>23 128</b>							<b>13.306.000</b>
1166 4590 0001	Qualificação de Profissionais Associados ao Segmento de Turismo - Nacional .....(Seq:005244) - Pessoa qualificada (unidade) 5000		F	3-ODC	2	80	0	100	500.000
			F	3-ODC	2	90	0	100	12.806.000
1166 4620	<b>Promoção de Eventos para Divulgação do Turismo Interno</b>	<b>23 695</b>							<b>11.070.000</b>
1166 4620 0001	Promoção de Eventos para Divulgação do Turismo Interno - Nacional .....(Seq:005245) - Evento realizado (unidade) 100		F	3-ODC	2	30	0	100	1.000.000
			F	3-ODC	2	40	0	100	3.000.000
			F	3-ODC	2	50	0	100	6.778.000
			F	3-ODC	2	80	0	100	250.000
			F	3-ODC	2	90	0	100	42.000

Recursos de Todas as Fontes