

EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: MUDANÇAS EM 2014

João Henrique Pederiva ¹
Patrícia Lima Martins Pederiva ²

1 APRESENTAÇÃO E CONTEXTO DA PESQUISA

No Brasil, consolidou-se o entendimento de que o presidencialismo de coalizão convive com o caráter autorizativo do orçamento público, que transforma a execução das emendas parlamentares em instrumento de barganha do Executivo para a obtenção de apoio político no Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2004). Desde esse ponto de vista, a governabilidade, traduzida como apoio legislativo às agendas do Poder Executivo, seria obtida a um custo relativamente baixo.

1.1 Mudanças legais e constitucionais

Contudo, as diretrizes orçamentárias da União para 2014 tornaram obrigatória a execução das emendas individuais de senadores e deputados federais (LDO/2014 – Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013, art. 52). As diretrizes orçamentárias para 2015 (LDO/2015 – Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015) incorporam a experiência adquirida, com a vigência dessa obrigatoriedade, em 2014 e acrescentaram novos dispositivos para consolidar o aprendizado. Nas diretrizes orçamentárias federais para 2015, o *Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais* foi objeto de uma seção específica, com 9 artigos, entre outras disposições dispersas. Juntamente com o número de artigos, aumentaram os vetos presidenciais a dispositivos aprovados pelos

¹ Consultor de Orçamentos do Senado Federal, Professor do Mestrado Profissional em Administração do PPGA/UnB, j.pederiva@yahoo.com.br.

² Professora do PPGE/UnB.

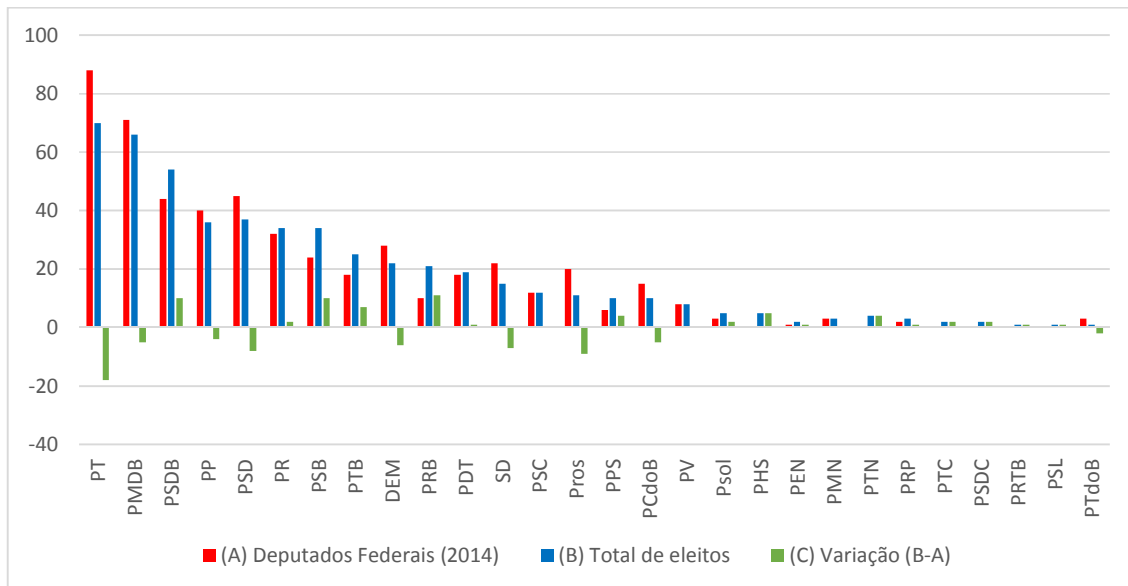
congressistas. Com tais aprendizados, as diretrizes orçamentárias para 2016 poderiam, por exemplo, incluir a obrigatoriedade da execução de emendas coletivas no âmbito da União.

Ademais, a Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, fruto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) conhecida como PEC do Orçamento Impositivo, estende a obrigatoriedade da execução das emendas orçamentárias parlamentares individuais aos demais entes federados. A Emenda praticamente replica dispositivos do art. 52 das diretrizes orçamentárias federais para 2014, ao contemplar a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, na forma de até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) encaminhado pelo Poder Executivo, sendo metade destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Diferentemente da Emenda Constitucional, as diretrizes orçamentárias são aplicadas apenas na respectiva esfera federada e regulam um ciclo orçamentário anual. A alteração constitucional condiciona, então, todos os ciclos orçamentários futuros nas diferentes esferas – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – sem prejuízo de disposições adicionais nas diretrizes orçamentárias específicas. Assim, esse instrumento de barganha entre Legislativo e Executivo estaria sendo reconfigurado em todas as esferas federativas, com precedência temporal da esfera federal, o que justifica o recorte do presente estudo de caso do fenômeno.

1.2 Contexto político das mudanças

O contexto político da mudança, em 2014 e 2015, pode ser descrito pela Figura 1, com a variação percentual da quantidade de Deputados Federais eleitos para a legislatura 2015-2018, em relação aos existentes, por partido, que evidencia a redução de quatro dos cinco principais partidos na Câmara dos Deputados (CONGRESSO EM FOCO, 2014).



Fonte: elaboração própria, com base em Congresso em Foco (2014).

FIGURA 1 – Variação de deputados federais por partido (2014)

Assim, os quatro partidos elegeram menos Deputados Federais do que estavam em exercício eram da base de apoio à Presidenta da República, Dilma Rousseff, reeleita para mandato de mais quatro anos enquanto o partido que angariou mais eleitos do que os que já exerciam mandatos foi o principal partido de oposição. Ainda que a Emenda Constitucional tenha sido aprovada nessa nova legislatura, há que se destacar a aprovação das mudanças nas diretrizes orçamentárias federais para 2014 ocorreram ao final de 2013. Desse modo, o resultado das eleições explicaria a mudança constitucional, mas não a alteração legal que a precedeu, a menos de um ano antes das eleições.

1.3 Efeitos esperados das mudanças

Para alguns autores, em lugar de terminar com a barganha política, essa obrigatoriedade diminuiria a qualidade democrática da representação política, consolidaria um piso mínimo e ampliaria a dissipação de recursos públicos, devido aos rendimentos sociais marginais decrescentes das aplicações dos recursos dessas emendas em investimentos repetidos ao longo do tempo (AMES, 1995; PEREIRA, 2014; RENNÓ; PEREIRA, 2013).

Todavia, existem vários mecanismos de reprogramação orçamentária durante a execução. Nesse sentido, as respectivas regulamentações podem ser tão importantes para a efetividade desse orçamento impositivo quanto as disposições legais e constitucionais. Por

exemplo, as Portarias Interministeriais n. 221 e n. 222, dos Ministros do Planejamento e Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, além do Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União, no primeiro caso, ambas de 18 de junho de 2015, dispõem, respectivamente, sobre:

- a) procedimentos e cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, e
- b) procedimentos e prazos para apresentação e registro das emendas individuais, com indicação de impedimento de ordem técnica de que trata o art. 59 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 – LDO/2015, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, desenvolvido para a elaboração e a execução orçamentárias e operado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, órgão do Poder Executivo.

A análise dessas Portarias, efetuada pelas Consultorias de Orçamento da Câmara de Deputados e do Senado Federal revela algumas das dificuldades operacionais, na execução obrigatória das emendas parlamentares, que retiram efetividade das determinações legais e constitucionais.

22. Portanto, o processo estabelecido pela Portaria 221/2015, que aparentemente favorece os congressistas, ao lhes conceder oportunidade de “corrigir” falhas nas programações, em verdade cria obstáculos, pois (i) impede a execução desde logo das programações desimpedidas e (ii) toma precioso tempo do parlamentar, que, ao invés de adotar imediatamente qualquer das soluções acima previstas, fica envolvido no cumprimento de formalidades que ao final redundarão nas mesmas soluções que as normas (LDO e LOA) já lhe oferecem desde logo.

23. Mais crítico ainda se torna, pois se estabelece um ciclo vicioso, haja vista que os procedimentos criados, quando não atendidos, redundam em impedimentos diferentes daqueles que decorreriam o processo de execução. Como fica evidente, o próprio parlamentar passa a ser agente da criação de impedimento, quando não atender disposições das Portarias.

24. Portanto, é inevitável concluir que a Portaria 221/2015, com as normas que fixou, não colabora com a necessidade de um processo dinâmico e ágil para a desejada execução das programações decorrentes de emendas. [...]

53. Nos termos do inciso I do art. 4º, combinado com os §§ 1º a 3º, a Portaria 221 prevê o estabelecimento de uma articulação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) “com o Congresso Nacional e com os parlamentares autores de emendas individuais”, inclusive para a combinação de prazos, para que estes promovam diretamente, no SIOP, as indicações referentes às emendas. [Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – sistema do Executivo que controla a execução das emendas individuais]

54. Tal inciso, é fácil perceber, permite retomar o viciado modelo que o orçamento impositivo pretendeu acabar: a ingerência e concentração política quanto à execução das programações decorrentes de emendas. Concentradas as decisões na SRI/PR, perde-se a presteza na execução que cada ministério poderia adotar, além de retirar a competência específica de cada Ministro.

55. Se o modelo atual é de um orçamento obrigatório, que cada ministério se desincumba de executar a parcela da programação que lhe compete, segundo suas disponibilidades de recursos, inclusive identificando e oportunamente disponibilizando eventuais impedimentos. A centralização das decisões sobre emendas dificulta, inclusive, a eventual responsabilização pelo descumprimento da obrigatoriedade de execução. (CD; SF, 2015)

Nesse contexto, o exame da efetiva execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares é crítica, pois evidencia os conflitos distributivos, dado que praticamente todas as emendas individuais são aprovadas, mas nem todas são liquidadas ou pagas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Desse modo, as respectivas regulamentações – capazes de impor barreiras e limites às execuções orçamentária e financeira das emendas individuais – podem ser tão importantes para a efetividade desse orçamento denominado impositivo quanto as disposições legais, inclusive o contingenciamento.

O contingenciamento, por si só, potencializa os desvios de finalidade das decisões alocativas e eleva o custo social de governabilidade por fragilizar os controles sociais administrativo e financeiro da capacidade de governar (PIRES JÚNIOR, 2005). Dessa maneira, as reprogramações orçamentárias ao longo das execuções orçamentárias e financeiras expressam mudanças de agenda governamental e identificam os diferentes graus de controvérsia em torno das programações de gastos públicos (GIACOMONI, 2005).

1.4 Efeitos inesperados das mudanças

Um efeito inesperado dessas mudanças é a possibilidade de a população potencialmente beneficiada pelas emendas individuais passar a intervir como parte processual interessada.

Até a introdução das mudanças legais e constitucionais em apreço, essas reprogramações das emendas orçamentárias, durante tais execuções, eram consideradas como sujeitas à discricionariedade do Executivo. Entretanto, as mudanças normativas permitem que novos atores interfiram nas alocações de recursos públicos.

Por exemplo, no Mandado de Segurança nº 21.879 - DF (2015/0153946-0), o Ministro Relator Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça, entendeu que se deveria reabrir o prazo para a que ex-Deputados Federais pudessem “corrigissem” suas emendas, no sistema próprio do Poder Executivo, visando à futura execução. Conforme se depreende da justificção do Ministro, na concessão do mandado de segurança, a não execução prejudicaria a população que demanda e espera os recursos dessas emendas.

Essa linha de argumentação coloca em evidência que o mencionado cálculo de baixo custo da governabilidade, com base na execução das emendas parlamentares individuais, desconsidera as externalidades negativas do jogo entre Executivo e Legislativo para o restante dos atores sociais. Em outras palavras, em tese, tais mudanças viabilizaram a intervenção judicial para a tutela dos interesses dos potenciais beneficiários dos gastos relacionados a essas emendas. Nesse sentido, elas ampliaram o número de atores relevantes e apresentam um conteúdo inclusivo que fortalece a democracia, mediante a ampliação dos instrumentos de representação de minorias.

Dessa maneira, a atuação das comunidades interessadas seria autônoma não mais dependeria diretamente da discricionariedade do Executivo ou dos autores das emendas. Vale lembrar que o Partido dos Trabalhadores (PT), o partido da Presidenta Dilma Rousseff, com o maior número de deputados eleitos, aparece em segundo lugar no número de filiados. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), apesar de não haver eleito Presidente da República, pelo voto direto, tem maior número de filiados entre os partidos políticos em atividade no Brasil. Em seguida, está o PT. Pelos dados de dezembro de 2014, são 15,4% e 10,4%, respectivamente, dos 15,3 milhões de eleitores filiados, enquanto o colégio nacional é de cerca de 142 milhões de eleitores (TSE, 2015) e a população é estimada em mais de 200 milhões (IBGE, 2015).

1.5 QUESTÃO, OBJETIVO E HIPÓTESE DE PESQUISA

A questão de pesquisa é: que mudanças ocorreram na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares federais de 2014, especialmente as emendas individuais, em relação ao ano anterior, e quais as características dessas mudanças? O objetivo da pesquisa é verificar a efetividade dos dispositivos legais e constitucionais, isto é, das alterações normativas. Como hipótese, é esperado um maior grau de execução orçamentária e financeira das emendas individuais, em 2014, em comparação com essas execuções no ano anterior, quando não havia diretriz orçamentária similar, o que alinharia os

interesses parlamentares individuais por *credit claiming* com as expectativas de mais representação minoritária.

Seguem uma breve descrição dos tipos e dos contextos de emendas parlamentares federais e sua importância nos processos orçamentários de 2013 e 2014. As emendas para 2015 ainda estão em execução, pelo que não foram incluídas. A comparação das execuções dos dois anos e a conclusão respondem às questões de pesquisa acima.

CONTEXTO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS

Ao examinar os motivos de os legisladores brasileiros serem pouco ativos em questões políticas substantivas, no sistema político brasileiro, Ames (1995a) identificou três possíveis causas: a quantidade excessiva de partidos, as regras legislativas procedimentais e a decisão dos parlamentares pela atuação não programática. Concentrado nesta última causa, ele destacou a importância do *pork-barrel* – a aplicação efetiva de recursos prevista pelos orçamentos, especialmente, mediante emendas parlamentares, em troca do posicionamento favorável às agendas executivas – para a construção das coalizões de apoio ao Executivo no Legislativo.

O *pork* concentra benefícios financiados pela coletividade difusa (SANTANA, 2011). Ames (1995a) alertou que a redução do *pork* aumentaria a representação corporativa e de interesses econômicos mais específicos. Nesse contexto, os legisladores seriam mais ativos, do ponto de vista dos interesses específicos representados, mas também menos responsivos às demandas do Executivo. Em suma, a eventual obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares elevaria o custo transacional da governabilidade e diminuiria a qualidade das representações minoritárias.

Em outro artigo, Ames (1995b) considerou a submissão de emendas parlamentares como variável dependente das estratégias de campanha eleitoral. Na sua análise da dimensão orçamentária da conexão eleitoral, baseada em *credit claiming* (MAYHEW, 2004), as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual foram consideradas *proxy* das atividades de campanha. Aquela análise empregou as emendas oferecidas, em lugar das aprovadas ou executadas orçamentária ou financeiramente, como ocorre no presente estudo. Dessa forma, o uso simbólico das dotações orçamentárias, oriundas ou não de emendas, permitiria ao parlamentar dissociar-se das inexecuções do orçamento (PEDERIVA; MEDEIROS, 2003).

Limongi e Figueiredo (2005) lembram que as emendas individuais convivem com as emendas coletivas, apresentadas por bancadas regionais e estaduais ou comissões e dos relatores setoriais ou gerais. As emendas coletivas e de relator mobilizam valores maiores do que as emendas individuais.

Pereira e Orellana (2009) associaram as emendas individuais às instituições políticas majoritárias de um presidencialismo exuberante. Nesse sentido, tais emendas contribuiriam para o aumento da governabilidade. As emendas coletivas, vinculadas às instituições consensuais do sistema proporcional não aumentariam o suporte legislativo ao Executivo. Conforme suas conclusões, o conjunto de instituições, inclusive de dominância orçamentária, permite ao Executivo impor sua agenda ao Legislativo, de tal modo que o aumento relativo das emendas coletivas reduziria a governabilidade.

Abreu e Gomes (2013) mencionam o potencial emancipatório da realização de emendas parlamentares principalmente as provenientes de comissões. A emancipação consiste na consciência dos agentes de seus papéis de reprodutores das práticas sociais e na sua capacidade de empregar ações participativas e cooperativas, mediante análises de poder, conhecimento e subjetividade. Nesse sentido, as emendas individuais estariam longe da ótica emancipatória, enquanto emendas de bancadas, na prática, seriam loteadas entre os parlamentares para atendimento personalizado. As emendas de comissões forneceriam exemplos mais próximos do que preconizaria o planejamento emancipatório, permeado por interesse público, caráter institucional e abrangência nacional. Assim, as diferentes visões sobre o papel dos parlamentares refletem-se na valoração simbólica das emendas, em que predomina o caráter majoritário da representação política.

Um exame da variabilidade orçamentária federal, entre 2002 e 20012, identificou que "a grande maioria das ações e instituições integrantes do orçamento seguem um padrão similar e previsível" (BARBOSA, 2014, p. 109). Contudo, as maiores mudanças de agenda dos gastos ocorrem nas programações orçamentárias associadas a emendas parlamentares, no momento dos restos a pagar, isto é, mediante o pagamento de gastos autorizados em anos anteriores. Segundo Barbosa (2014), essa discricionariedade financeira executiva compromete a previsibilidade e a utilidade do orçamento como instrumento de planejamento democrático da focalização de expectativas quanto às agendas e aos gastos governamentais.

Limongi e Figueiredo (2005) frisam a importância das instituições legislativas para a conformação dos resultados legislativos. Assim, além das restrições constitucionais e legais, existem condicionamentos regimentais que explicam tais resultados.

A Constituição de 1988 resgatou o poder de o Congresso Nacional emendar os projetos de orçamentos apresentados pelo Presidente da República (GIACOMONI, 2005). Ela também determinou que essa seria uma das poucas matérias versadas em conjunto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Assim que chegam ao Congresso Nacional, as matérias orçamentárias são encaminhadas e recebem parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO para posterior deliberação e votação do Plenário do Congresso. Tais matérias não tramitam pelas comissões temáticas nem pelos Plenários das duas Casas Legislativas.

A atuação da CMO é regulada pela Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2006, e integra o Regimento Comum. A Resolução desconcentrou a autoridade do Relator-Geral, ao criar os Relatores da Receita e fortalecer as prerrogativas dos Relatores Setoriais (PRAÇA 2010). Além disso, ela diminuiu o número e vedou a recondução de membros no ano subsequente. Embora a Constituição Federal exija uma comissão mista permanente, tais regras regimentais desincentivam a especialização dos parlamentares em matérias orçamentárias e ampliam o controle dos líderes partidários sobre a CMO.

Tal Resolução limita a quantidades de emendas por tipo de autor. Assim, as emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária estão limitadas em até 25, enquanto o valor global é fixado pelo Parecer Preliminar (CN, 2006). Conforme os respectivos Pareceres Preliminares, em 2013, esse valor foi de R\$ 15 milhões, sendo R\$ 2 milhões, ao menos, em investimentos, no Ministério da Saúde, e, em 2014, de R\$ 14,686 milhões, com metade destinada a ações e serviços públicos de saúde (CN, 2012, 2013).

Dessa maneira, há autorizações orçamentárias de gastos emendadas por parlamentares. Tais emendas podem ser coletivas e individuais, sendo as últimas consideradas mais relevantes para o alinhamento de agendas governamentais em torno do Executivo, devido à conexão eleitoral. A obrigatoriedade de execução dessas emendas favorece o *credit claiming* dos parlamentares, a inclusão de representações minoritárias e reduz a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária.

A obrigatoriedade dessa execução, pela Emenda Constitucional, foi antecipada pelas diretrizes orçamentárias federais para 2014, que permitem verificar eventuais mudanças efetivas no padrão de execução orçamentária e financeira das emendas individuais.

PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Os dados de emendas congressuais e execução orçamentária e financeira dos orçamentos federais foram obtidos junto ao Siga Brasil, pela internet, mediante acesso às bases de dados (universos) de elaboração e execução orçamentárias – *LOA 2013 – Despesa Elaboração*, *LOA 2014 – Despesa Elaboração*, *LOA 2013 – Despesa Execução* e *LOA 2014 – Despesa Execução* (SF, 2015). Essas bases tem uma chave de classificação orçamentária denominada *Funcional_UO*, que vincula a elaboração à execução.

Com esses dados, a efetiva individualização da execução das emendas é viável, apenas, quando uma nova programação orçamentária surge de uma única emenda. Contudo, há emendas que se integram a uma programação já existente ou se aglutinam, dada a identidade de programações orçamentárias. Tal individualização vem a ser uma novidade e um desafio para os atuais sistemas de informações. A lógica de o orçamento executado ser da União, e não de um autor em particular, é alterada pelas determinações do orçamento determinativo.

Cumpra também lembrar que as programações orçamentárias estão sujeitas a mudanças, ao longo da execução (GIACOMONI, 2005). Algumas dessas mudanças prescindem de nova autorização expressa do Legislativo, o que pode alterar o caráter da programação orçamentária autorizada. Dessa maneira, o grau de reprogramação orçamentária expressa mudanças de agenda governamental que qualificam programações mais ou menos controversas ao longo das execuções orçamentárias e financeira.

Tais mudanças podem ser identificadas pelas variações percentuais de uma etapa a outra da execução da despesa pública. Nesse sentido, as autorizações expressas pelo projeto de lei orçamentária anual (*ploa*), pela lei orçamentária anual (*lei*) e pelos montantes autorizados ao final do ano (*autorizado*), podem ser realizadas ou não, na forma do grau de comprometimento ou utilização dessas autorizações (*executado*), que marca o encerramento da execução orçamentária. No âmbito financeiro, os valores executados podem ser pagos durante o ano da autorização (*pago*) ou em anos subsequentes (*rpp* – restos a pagar pagos).

A Figura 2 detalha as variáveis empregadas na contextualização e na averiguação da execução das emendas. Eventuais desdobramentos, com identificação de natureza da despesa (despesas correntes ou de capital), modalidades de aplicação (direta, por estados, municípios ou Distrito Federal ou particulares), assim como os beneficiários desses gastos decorrem da identificação das programações orçamentárias relevantes.

Variável	Tipo	Descrição
Funcional_UO	Alfanumérica	Funcional e unidade orçamentária. Relaciona as bases de elaboração e execução. É uma chave composta por códigos de classificações

		funcional (função e subfunção), programática (programa, ação e subtítulo) e institucional (unidade orçamentária).
UO	Alfanumérica	Unidade orçamentária. Identifica as unidades orçamentárias responsáveis pelos gastos autorizados e executados.
Função	Alfanumérica	Função. Identifica o maior nível de agregação das áreas de ação governamental
Ação	Alfanumérica	Ação. Identifica operações que resultam em produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa.
Ploa	Númerica	Projeto de lei orçamentária anual. Identifica o valor de cada autorização de gasto no projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Executivo ao Legislativo.
Lei	Númerica	Lei. Identifica o valor de cada autorização de gasto na lei orçamentária anual
autorizado	Númerica	Autorizado. Identifica o valor de cada autorização de gasto no final do ano.
executado	Númerica	Executado. Identifica o valor de cada autorização de gasto efetivamente comprometida no final do ano.
Pago	Númerica	Pago. Identifica os pagamentos de cada autorização de gasto no mesmo ano da autorização.
Rpp	Númerica	Restos a pagar pagos Identifica os pagamentos de autorizações de anos anteriores.
Dlei	Númerica	Diferença entre lei e ploa, se maior do que zero. Identifica os valores acrescidos às respectivas programações, pelas emendas individuais e coletivas, por <i>Funcional_UO</i> .
Eme	Númerica	Emendas individuais. Identifica os valores acrescidos às respectivas programações, pelas emendas individuais, por <i>Funcional_UO</i> .
Ind	Númerica	Individual. Identifica as programações oriundas de emendas individuais de um único autor.
Ano	Data	Ano. Identifica o ano das autorizações e execuções orçamentárias e financeiras.

Fonte: elaboração própria, com base em SF (2015)

FIGURA 2 – Variáveis básicas

As variáveis que identificam o fluxo de execução da despesa pública estão acompanhadas, na Figura 2, pelo responsável pelo gasto, pela área de ação governamental e pela operação que resulta em bens ou serviços, assim como pelos montantes acrescidos às programações, por intermédio de todas as emendas coletivas e individuais (*dlei*), às programações com emendas individuais (*eme*). Em seguida, aparecem os valores relativos às programações oriundas de um único autor mediante emenda individual (*ind*) e o ano da autorização para o gasto.

Uma forma de identificar a consistência da relevância de agendas consiste no exame das variações de participações relativas entre as etapas dos gastos (MOLINAS; PEREZ-LIÑÁN, 2005). Assim, a impositividade de execução das emendas individuais, em 2014, tenderia a produzir padrões diferenciados de execução, em relação às demais programações do mesmo ano e às programações emendadas no ano anterior.

2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS

Os acréscimos às programações de gastos relacionados às emendas distinguem-se em emendas legislativas em geral (*dlei*), as programações afetadas por emendas individuais (*eme*) e as programações originárias de emendas individuais de um único autor (*ind*).

A Tabela 1, com sínteses das programações orçamentárias federais, de 2013 e 2014, nas principais etapas do gasto público, evidencia que, do total *lei*, os acréscimos às programações decorrentes de emendas representam, respectivamente, em 2013 e 2014, 5,07% e 4,5% (*dlei*), 0,39% e 0,35% (*eme*), 0,09% e 0,06% (*ind*), conforme considerados todos os acréscimos do Legislativo ao projeto de lei orçamentária anual, os acréscimos de emendas individuais, em programações ou os acréscimos dessas emendas que geraram programações com um único autor. As duas primeiras situações não permitem a vinculação direta e imediata entre autor, execução da programação e identidade regional, isto é, o distrito eleitoral (MAYHEW, 2004). As elevadas diferenças entre as médias e as respectivas medianas, na Tabela 1, sugerem que as distribuições não são gaussianas, o que restringe o uso de técnicas analíticas quantitativas.

TABELA 1 – Orçamentos federais: estatística descritiva (2013 e 2014)

variável	n (registros)	soma (R\$)	média (R\$)	mediana (R\$)	min (R\$)	max (R\$)
-> ano =						
2013						
Ploa	11.289	2.140.255.749.070	189.587.718	200.000	0	601.967.896.234
Lei	11.289	2.165.910.805.669	191.860.289	1.400.000	0	601.967.896.234
autorizado	11.289	2.355.490.203.758	208.653.575	1.472.096	0	697.462.658.234
executado	11.289	1.930.402.898.556	170.998.574	541.196	0	444.231.666.348
Pago	11.289	1.782.715.671.005	157.916.172	21.978	0	444.231.666.348
Rpp	11.289	31.221.927.894	2.765.695	0	0	12.854.389.776
Dlei	4.589	108.460.060.438	23.634.792	750.000	18.000	23.220.187.738
Eme	3.778	8.878.547.454	2.350.065	500.000	50.000	269.252.000
Ind	2.864	2.092.555.480	730.641	500.000	50.000	13.000.000
-> ano =						
2014						
Ploa	11.313	2.361.984.347.823	208.784.968	72.000	0	634.434.345.009
Lei	11.313	2.383.177.997.310	210.658.357	1.248.845	0	634.434.345.009
autorizado	11.313	2.608.372.403.576	230.564.165	1.293.824	0	734.727.837.478
executado	11.313	2.197.641.735.837	194.258.087	33.770	0	611.986.859.539
Pago	11.313	2.167.622.652.720	191.604.583	27.772	0	611.986.859.539
Rpp	11.313	40.029.557.706	3.538.368	0	0	4.505.978.027
Dlei	5.483	106.368.250.218	19.399.644	500.000	1.044	25.231.611.944
Eme	3.594	8.708.631.000	2.423.103	500.000	60.000	211.047.000
Ind	2678	1.564.213.650	584.098	400.000	60.000	7.343.000

Fonte: elaboração própria, com base em SF (2015)

Outro aspecto a notar, na Tabela 1, é a diferença relativa entre os anos, com redução mais acentuada das programações oriundas exclusivamente de emendas individuais (*ind*), em relação às demais (*dlei* e *eme*) – 25%, contra 2% e 3%, respectivamente. Isso significa

que a dinâmica das emendas coletivas não se alterou substantivamente, pelo menos, nos valores, enquanto a atribuição de *credit claiming* mediante as emendas individuais "puras" reduziu-se em um quarto.

Tal variação pode ser justificada pelas determinações dos Pareceres Preliminares pertinentes. Conforme já mencionado, além da redução do valor das emendas individuais, de R\$ 15 milhões, em 2013, para R\$ 14,686 milhões, o Parecer Preliminar de 2014 ampliou o comprometimento das programações, de R\$ 2 milhões, ao menos, em investimentos, no Ministério da Saúde, isto é, menos de 15%, em 2013, para metade destinada a ações e serviços públicos de saúde (CN, 2012, 2013).

A Tabela 2, com as execuções orçamentárias das emendas individuais de um único congressista que resultaram em novas programações orçamentárias, revelam a ausência de valores, nos projetos de lei (*ploa*), o que era esperado, e nos restos a pagar pagos (*rpp*), o que é surpreendente. Dada a importância do pagamento discricionários dos restos a pagar para o presidencialismo de coalizão e a elevada diferença ente as programações comprometidas e pagas, em 2013, seria de esperar evidências mais claras, para o controle social, da continuidade do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, na forma de restos a pagar de 2013 pagos em 2014. Tal deficiência dos sistemas atuais de acompanhamento não ocorre, no acompanhamento individualizado dessas execuções relacionados a cada parlamentar, mas aparece na carência de contextos sinópticos que coloque esses acompanhamentos em perspectiva e foco sincrônicos (LATOURE, 2000).

TABELA 2 – Emendas individuais: estatística descritiva (2013 e 2014)

variável	n (registros)	soma (R\$)	média (R\$)	mediana (R\$)	min (R\$)	max (R\$)
-> ano = 2013						
Ploa	0	0	0	0	0	0
Lei	3002	2.092.555.480	697.054	400.000	10.000	13.000.000
autorizado	3375	2.087.107.932	618.402	351.000	0	13.000.000
executado	1720	1.038.798.164	603.952	332.898	18	12.695.137
Pago	285	33.399.613	117.192	12.350	10	4.000.000
Rpp	1	2.860	2.860	2.860	2.860	2.860
-> ano = 2014						
Ploa	0	0	0	0	0	0
Lei	2804	1.564.213.650	557.851	381.000	10.000	7.343.000
Autorizado	3395	1.546.147.932	455.419	300.000	0	7.343.000
Executado	132	37.703.094	285.629	199.000	1.093	2.850.000
Pago	307	29.127.819	94.879	10.378	23	2.089.425
Rpp	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria, com base em SF (2015)

O resultado mais surpreendente é a diferença relativa entre os valores executados, orçamentariamente, nos dois anos, na direção contrária à esperada pela emenda constitucional. Em valores absolutos, *autorizado* e *pago* das programações derivadas de emenda individual de um único autor reduziram-se para, respectivamente, 74% e 87%, enquanto *executado* de 2014 foi de apenas 4% do ano anterior.

Contudo, o exame das variações indica significativa diminuição dos graus de execução, indo no sentido contrário ao aparentemente indicado pela Emenda Constitucional. Praticamente, não houve mudança da *lei*, em relação ao *ploa*, e do *autorizado*, em relação à *lei*. De igual maneira, *rpp* podem ser considerados nulos em ambos os anos.

Assim a Tabela 3, elaborada com base na Tabela 2 destaca as variações, em 2013 e 2014, de executado, em relação a autorizado, e de pago, em relação à autorizado.

TABELA 3 – Emendas individuais: síntese das mudanças (2013 e 2014)

<u>relação</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
Executado/autorizado -1	-50%	-98%
Pago/executado - 1	-97%	-23%

Fonte: elaboração própria, com base na Tabela 2 (2015)

Quando se examina 2013, a variação dos valores executados, em relação às autorizações, foi de -50% e dos pagamentos efetuados no exercício em relação às execuções orçamentárias, -97%, isto é, apenas 3% dos montantes liquidados orçamentariamente foram pagos no mesmo ano. No entanto, em 2014, os valores executados diminuíram 98% em relação aos autorizados, com -23% dos pagos em relação aos autorizados. Isso significa que a inexecução orçamentária foi utilizada para lidar com as programações individualizadas da lei efetivadas mediante emendas parlamentares. Outra possível alternativa é a reprogramação orçamentária, sem visibilidade que permitisse o acompanhamento das eventuais repactuações entre congressistas e Executivo.

Em suma, tais achados indicam a intensidade da reprogramação, isto é, das mudanças de acordos e agendas, entre Legislativo e Executivo, que ocorrem no âmbito dessas emendas individuais. O ponto essencial é que, como contraponto à preponderância do Executivo no processo legislativo orçamentário (PEREZINO, 2011), tais acordos e reajustes não se fazem visíveis de forma sinóptica para os constituintes da representação política, o que, na prática, inviabiliza o controle social efetivo dos seus representantes.

CONCLUSÃO

Para Menezes e Pederiva (2015), o escopo limitado da emenda constitucional, visando à obrigatoriedade da execução orçamentária, exigiria uma discussão mais ampla das alternativas, com escopo mais abrangente do que apenas a obrigatoriedade das emendas parlamentares. Uma vez editadas as mudanças legais e constitucionais, a expectativa era de que tais mudanças aumentassem a previsibilidade de execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Contudo, o exame da execução orçamentária e financeira das emendas individuais frustra a expectativa de aumento dos graus de execução.

A pesquisa confirma a hipótese de que a impositividade de execução das emendas individuais, em 2014, produziu padrões diferenciados de execução, em relação às demais programações do mesmo ano e às programações emendadas no ano anterior. Todavia, essas mudanças vão no sentido contrário ao esperado.

Tal exame revela a manutenção dos padrões de execução das programações de gastos cujas emendas individuais compartilham autoria com o Executivo ou outros parlamentares e a diminuição, em lugar do aumento, das programações oriunda de uma única emenda individual. Isso significa que as normas pertinentes não estão sendo observadas ou não há visibilidade suficiente das eventuais reprogramações orçamentárias ou dos possíveis rearranjos acordados. Tal resultado pode ser diferente nas esferas subnacionais.

Nas emendas compartilhadas, em que não há um único autor identificado para a respectiva programação, não se constataram alterações substantivas nas execuções, enquanto, nas emendas com autor identificado da programação, a inexecução financeira de 2013 deu lugar à inexecução orçamentária, em 2014, com posterior impacto financeiro. Embora o percentual de valores pagos em relação aos executados tenha sido maior, em 2014, do que em 2013, o valor absoluto das respectivas programações diminuiu 13%, entre os dois anos. O impacto desse achado é ainda maior, quando se considera o incremento de 22% dos valores pagos no total do orçamento. A Figura 3 sintetiza essas variações.

Variações das programações com emendas individuais de um único autor: 2014/2013



Fonte: elaboração própria, com base em SF (2015)

FIGURA 3 – Execução das emendas individuais: 2014/2013

O exame comparado da execução orçamentária e financeira das emendas individuais que resultaram em ações com um único autor frustra a expectativa de aumento dos graus de execução orçamentária dos valores autorizados (50%, em 2013, contra 2%, em 2014). Desse modo, o valor da execução orçamentária de 2014 foi de apenas 4% em relação ao ano anterior. Embora o valor absoluto da execução financeira tenha aumentado, ligeiramente, a sensível redução dos restos a pagar em exercícios subsequentes – de 48,5% do autorizado, em 2013, para 0,5%, em 2014 – compromete a execução financeira futura desse tipo de emenda.

A execução orçamentária e financeira do Poder Executivo constitui uma seleção adversa, que desincentiva o *credit claiming* parlamentar, mediante a individualização das emendas orçamentárias (MAYHEW, 2004; PEREZINO, 2011). Tal política orçamentária também se mostra excludente, posto que favorece agendas de maiorias em detrimento de minorias parlamentares, o que aproxima o sistema político brasileiro dos sistemas majoritários e levanta questões teóricas sobre a qualidade da representação política (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Em suma, a pesquisa revela a manutenção dos padrões de execução das programações de gastos, cujas emendas individuais compartilham autoria com o Executivo ou emendas de outros autores e a diminuição, em lugar do aumento, das programações oriunda de uma única emenda individual. Isso significa que as normas pertinentes à

obrigatoriedade dessa execução não estão sendo efetivas. Outra alternativa possível é que não exista visibilidade suficiente das eventuais reprogramações orçamentárias ou dos possíveis rearranjos acordados com os parlamentares autores dessas emendas individuais. Tais resultados podem ser diferentes nos anos subsequentes, considerando que 2014 foi ano eleitoral, assim como nas esferas subnacionais.

Tal resultado sugere uma espécie de seleção adversa, que privilegiou as emendas coletivas, com maior pluralidade de apoios políticos, em relação às emendas individuais personalizadas. Dito de outra forma, esse novo padrão de política orçamentária e financeira do Poder Executivo parece afetar o *credit claiming* parlamentar de modo negativo, dados os desincentivos para a individualização das emendas orçamentárias.

Como sugestão para pesquisas adicionais, vale ainda mencionar que o resultado das esferas subnacionais pode ser diferente da esfera federal. Portanto, cabe verificar o impacto da nova legislação nos estados, municípios e Distrito Federal. É possível, também, que o padrão emergente das execuções orçamentárias e financeiras das emendas parlamentares, em 2014, ano de eleições estaduais e federais, venha a sofrer novas mudanças, de modo que se amplie a efetividade das normas constitucionais e legais e a abrangência das representações minoritárias.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian. *The Journal of Politics*. Vol. 57, No. 2, p. 324-343, 1995a.

_____. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2, p. 406-433, 1995b.

BRASIL. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20/01/2015.

_____. *Lei n. 12.708*, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm>. Acesso em: 20/01/2015.

_____. *Lei n. 12.919*, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm>. Acesso em: 20/01/2015.

_____. *Lei n. 13.080*, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm>. Acesso em: 20/01/2015.

CD. Câmara dos Deputados. *Diário*. Ano LXIX – n. 064 - quarta-feira, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140507000640000.PDF#page=174>>. Acesso em: 20/01/2015.

CD. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira; SF. Senado Federal. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle. *Nota Técnica Conjunta n. 4, de 2015*: análise das Portarias Interministeriais nº 221 e 222: execução das programações decorrentes de Emendas Individuais em 2015 – Orçamento Impositivo (art. 56 da LDO 2015 –Lei nº 13.080, de 2/1/2015). Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/510735>>. Acesso em: 29/06/2015.

Congresso em Foco. *A nova composição da Câmara dos Deputados*. 05/10/2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 20/01/2015.

CN. Congresso Nacional. *Resolução do Congresso Nacional n. 1*, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140507000640000.PDF#page=174>>. Acesso em: 20/01/2015.

_____. *PARECER PRELIMINAR* (Aprovado na 16ª Reunião Ordinária, realizada em 20/11/2012) PARTE “B” - PARTE ESPECIAL. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2013/parpre/ParteB.pdf>>. Acesso em: 20/01/2015.

_____. *PARECER PRELIMINAR* (Aprovado na 10ª Reunião Ordinária, em 21.11.2013) PARTE ESPECIAL. 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/parpre/ParteB.pdf>>. Acesso em: 20/01/2015.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *População*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 20/01/2015.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, p. 737-776, 2005.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. Aceito para publicação, em *Administração Pública e Gestão Social*, em 26/02/2015.

MOLINAS, José R.; PEREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay*. 2005. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=675798>>. Acesso em: 20/01/2015.

PEDERIVA, João Henrique; MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. Análise Estatística da Relevância das Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias. *Enapad 2003*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/POP/2003_POP195.pdf>. Acesso em: 20/01/2015.

PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. 2015. *Responsividade Democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Jundiaí: Paco Editorial.

PEREIRA, Carlos. *Orçamento impositivo: fim da barganha?* Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3390716/orcamento-impositivo-fim-da-barganha>>. Acesso em: 20/01/2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies*, Vol. 37 No. 7, p. 781-815, 2004.

PEREIRA, Carlos; ORELLANA, Salomon. Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, No. 3, p. 57-79, 2009.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. *A preponderância do poder executivo no processo orçamentário*. Brasília: Senado Federal, 2011.

PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. *A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por meio da (In)Fidelidade Parlamentar*. 66 p. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, ESAF, Brasília. 2005.

RENNÓ, Lucio; PEREIRA, Carlos. *Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/325174/Tema2_2oLugar_Lucio_Remuzat_Renno_Junior_047.pdf>. Acesso em: 20/01/2015.

SF. Senado Federal. *Portal Orçamento: Siga Brasil*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 20/01/2015.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de eleitorado*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado>>. Acesso em: 20/01/2015.