

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Thiago Andriago Vesely

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE
COORDENAÇÃO NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Brasília
2012

Thiago Andriago Vesely

**EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE
COORDENAÇÃO NO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOPR como parte da avaliação do Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar.

Orientador: Ricardo de João Braga

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Vesely, Thiago Andrigo.

Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no Legislativo brasileiro [manuscrito] / Thiago Andrigo Vesely. -- 2012.
44 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Emenda parlamentar, aspectos políticos, Brasil. 3. Parlamentar, comportamento, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro

Monografia - Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar da Câmara dos Deputados - 2º Semestre de 2012.

Aluno: Thiago Andriago Vesely

Banca Examinadora:

Ricardo de João Braga

Vander Gontijo

Brasília, 30 de outubro de 2012.

Agradecimentos

A Deus, sempre em primeiro lugar.

Aos meus familiares, pela paciência e incentivos.

A meu orientador, Ricardo Braga, que de fato me orientou com muita competência, paciência e conhecimentos ímpares.

Aos meus colegas de curso e de trabalho, pelos diversos debates que muito me ajudaram.

Ao Cefor e à Câmara dos Deputados pela preocupação em capacitar seus servidores.

O Congresso está esvaziado como ator político. Transformou-se num despachante que recebe algo pelo que despacha.

Fernando Henrique Cardoso

RESUMO

Neste trabalho discutimos o papel das emendas orçamentárias no comportamento legislativo dos parlamentares. Na pesquisa foram analisadas duas vertentes. Uma defende que a barganha entre o Governo e parlamentares para a liberação de emendas é individualizada, de forma que os empenhos são difundidos durante o exercício financeiro conforme as negociações vão avançando. A outra sustenta que a negociação se dá coletivamente, com a liberação das emendas individuais em lotes, de forma organizada e coordenada pelos líderes partidários. O estudo descreve um instrumento de coordenação no qual os parlamentares seriam obedientes aos seus líderes em troca da liberação de limites orçamentários para atendimento das emendas, negociadas pelos representantes partidários junto ao Poder Executivo, que visa nessa barganha à formação de um governo de coalizão.

Palavras-chave: Emendas orçamentárias, liderança partidária; contingenciamento, execução orçamentária, comportamento legislativo, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – PAPEL DAS EMENDAS NO COMPORTAMENTO DOS PARLAMENTARES.....	9
1.1 – Sobre as emendas orçamentárias.....	9
1.2 – A influência dos líderes na Câmara dos Deputados.....	11
1.2.1 – O Colégio de Líderes.....	13
1.3 – A influência dos líderes no Senado Federal.....	13
1.4 – Liberação de emendas na negociação individualizada.....	14
1.5 - Liberação de emendas na negociação coletiva.....	18
CAPÍTULO II – METODOLOGIA DE PESQUISA.....	22
2.1 - Variável de pesquisa.....	22
2.2 - Fontes e técnicas de análise.....	24
CAPÍTULO III – ANÁLISE DOS DADOS.....	25
CONCLUSÃO.....	33
Novas hipóteses de pesquisa.....	36
REFERÊNCIAS.....	37
APÊNDICE A – Ciclo de liberação das emendas individuais.....	40

INTRODUÇÃO

O problema que orienta esse trabalho pode ser definido por meio do seguinte questionamento: as emendas orçamentárias são instrumento de controle dos líderes sobre seus liderados?

Investigando a existência de um instrumento de coordenação por meio das emendas parlamentares, em que os deputados seriam obedientes aos seus líderes em troca da liberação de limites orçamentários para atendimento das emendas, foram analisadas duas vertentes com o escopo de sanar o questionamento central: a primeira, tendo na figura de Barry Ames (2003), o principal defensor de que a barganha é individualizada e, outra sustentando que a negociação é conjunta, de modo organizado, tendo como referenciais desse pensamento, Limongi e Figueiredo (2008).

No Capítulo I, buscou-se apresentar o que os teóricos apresentam acerca do papel das emendas no comportamento dos parlamentares, explanando também sobre as características e previsão legal das emendas, trazendo informações sobre o papel do líder e o colégio de líderes, e discorrendo sobre a liberação de emendas em lotes ou de maneira individualizada.

Para uma melhor compreensão, o Capítulo I foi dividido em quatro sessões, uma versando sobre as emendas orçamentárias, outra sobre o papel do líder, uma terceira tratando da liberação de emendas na negociação individualizada e a quarta e última seção abordando a liberação das emendas na negociação coletiva.

No capítulo II, segregado em duas seções, houve a apresentação da metodologia utilizada na pesquisa, demonstrando na primeira seção a variável de pesquisa e na segunda, as fontes e técnicas de análise.

No capítulo III foi realizada a análise dos dados coletados sobre a execução orçamentária de três ministérios, além da explanação de matérias veiculadas em portais de notícias a respeito do ciclo de execução das emendas individuais.

Concluiu-se o estudo com reflexões a partir do material analisado e exposto neste trabalho, além da sugestão da criação de uma agenda de pesquisa que aborde as novas hipóteses apresentadas.

Capítulo I

Papel das Emendas no Comportamento dos Parlamentares

O escopo deste capítulo é aduzir o pensamento de alguns teóricos sobre o papel das emendas orçamentárias no comportamento dos deputados e senadores, enfatizando a coordenação do acesso a recursos orçamentários levantando a seguinte **hipótese**: As emendas são instrumento de controle dos líderes sobre os liderados.

1.1 Sobre as emendas orçamentárias

Consoante o art. 165 da nossa Carta Magna, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual – PPA, as diretrizes orçamentárias – LDO e os orçamentos anuais – LOA.

O PPA pode ser entendido como uma lei que busca organizar a atuação governamental em programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano, que é de quatro anos.

A LDO, por sua vez, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, dentre os programas constantes do PPA, orientando a elaboração da LOA.

Fechando a tríade das leis orçamentárias, a LOA discriminará as receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Embora os três projetos de leis orçamentárias possam ser emendados no Congresso Nacional - conforme insculpido no art. 48, II da Constituição da República, é competência do CN dispor sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual – consideram-se neste estudo apenas as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária - PLOA.

Previstas na Constituição (CF/88 Art. 166, § 3º) as emendas ao projeto de lei do orçamento anual classificam-se em individuais e coletivas, sendo estas apresentadas por Bancadas estaduais e Comissões de ambas as Casas, e aquelas pelos deputados e senadores, constituindo o escopo maior deste estudo.

A emenda é o meio pelo qual os membros do Poder Legislativo atuam sobre o projeto de lei orçamentária anual - PLOA apresentado pelo Executivo, até 31 de agosto de cada ano, acrescentando, suprimindo ou modificando itens.

De acordo com a Resolução nº 1, de 2006-CN, art.49, cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas individuais, limitadas ao valor previamente definido no Parecer Preliminar¹.

Nos termos da aludida Resolução, art. 37, há três tipos de emendas aos projetos de lei orçamentária anual no que tange à despesa:

- a) Emenda de Apropriação – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação;
- b) Emenda de Remanejamento² – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência; e
- c) Emenda de Cancelamento – é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

De acordo com Bijos (2010, p.128), as emendas à despesa são as mais populares e representam o grande objeto de interesses e conflitos, tendo em vista que a LOA é a única das leis orçamentárias que tem o condão de efetivamente autorizar³ a realização de despesas públicas.

Cumprе ressaltar que a emenda orçamentária é um instrumento de que as Casas Legislativas dispõem para participar ativamente da elaboração do orçamento da União⁴. É por meio das emendas que os parlamentares buscam adequar a proposta encaminhada pelo Presidente da República, aprimorando a alocação dos recursos públicos, principalmente para contemplar as demandas municipais ou de grupos específicos, como as Associações, por exemplo.

A apresentação de emendas confere maior democratização ao processo orçamentário, uma vez que possibilita a participação efetiva dos representantes do povo na definição das políticas públicas elaboradas pelo Executivo.

A prerrogativa de emendar a proposta orçamentária representa, para os parlamentares, a oportunidade de atender a uma parcela dos inúmeros pedidos de verbas para entidades, municípios e regiões as quais o parlamentar está politicamente vinculado, reforçando e renovando seus relacionamentos políticos.

¹ Parecer aprovado pela CMO em 16.11.2010, estabelecendo R\$ 13 milhões por parlamentar.

² Emenda exclusiva de Bancadas Estaduais e Comissões, não podendo ser apresentada pelos parlamentares individualmente.

³ Vale a pena esclarecer que a Lei Orçamentária Anual é uma lei que autoriza o Governo a gastar, mas não o obriga a tal.

⁴ Em 2011 foi aprovado o orçamento de R\$ 2.073.390.152.400,00 (dois trilhões, setenta e três bilhões, trezentos e noventa milhões, cento e cinquenta e dois mil e quatrocentos reais).

Nos dias atuais, o peso relativo das emendas individuais em relação ao total de recursos destinados pelo Legislativo é bem significativo.

Segundo Vesely (2012, p.398), no projeto de lei orçamentária para 2012, a participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas pelo Congresso foi de 39,5% ou 8,8 bilhões de reais, e muito embora os valores destinados às emendas individuais sejam inferiores aos das emendas coletivas, são daquelas as maiores taxas de execução: a média de empenho do período 2007-2011 foi equivalente aos 46%, contrastando com os 12% executados das emendas propostas por comissões e por bancadas estaduais.

1.2 A influência dos líderes na Câmara dos Deputados

De acordo com Abreu (2010), no âmbito da Câmara dos Deputados, cada partido ou bloco parlamentar tem direito a escolher um líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara⁵ (RICD, art. 9º, *caput*). O líder partidário é eleito pela maioria absoluta⁶ dos integrantes da representação, no início da legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, permanecendo no cargo até que nova indicação venha a ser feita.

Para Cintra e Lacombe (2007, p. 149), “O papel do Líder é crucial na atividade legislativa...”. Destacam os referidos autores que um dos aspectos mais importantes dessa força está contido no art. 155 do Regimento Interno, que trata do regime de tramitação conhecido como urgência urgentíssima. Segundo o dispositivo, esse requerimento, subscrito pela maioria absoluta dos deputados, ou de líderes que representem esse número, pode ser apresentado e, caso aprovado também por maioria absoluta, permite que a proposição objeto do requerimento seja imediatamente apreciada pelo plenário da Câmara. O parlamentar que quiser apresentar requerimento de urgência urgentíssima para a tramitação de seu projeto deve

⁵ Com a atual composição da Câmara dos Deputados (513 deputados), um partido político deve possuir pelo menos cinco deputados para escolher um líder. Contudo, o PSOL impetrou, no STF, o Mandado de Segurança nº 26.460-8 DF contra a Resolução nº 1, de 2007, da Câmara dos Deputados, que lhe retirava o direito de constituir liderança, pois possuía apenas três deputados. O Ministro Eros Grau deferiu a medida liminar que suspendeu a eficácia da Resolução, garantindo ao PSOL o direito a funcionamento parlamentar com a estrutura da liderança partidária. A Câmara dos Deputados estendeu essa medida ao PMN, que também possuía três deputados.

⁶ A maioria absoluta de um colegiado é calculada com base na totalidade dos membros que o compõem. Para obtê-la, divide-se o número total de integrantes do colegiado por dois e assinala-se o primeiro número inteiro acima da metade. Exemplo: a Liderança de um Partido X (órgão colegiado) possui 35 deputados (total de membros). Ao dividir 35 por 2, obtém-se o quociente 17,5 (metade de 35). O primeiro número inteiro acima dessa metade (17,5) é 18. Dessa forma, tem-se que 18 deputados correspondem à maioria absoluta do Partido X.

colher assinatura de, no mínimo, 257 deputados ou conseguir convencer o líder de sua bancada e outros líderes da relevância e urgência do seu projeto. Se algum parlamentar quiser apresentar uma emenda em plenário a esse projeto urgente, terá que colher a assinatura de um quinto dos membros da Câmara ou de líderes que representem esse número. A outra opção é conseguir que uma comissão apresente a emenda (RICD, art. 120, § 4º).

Ao líder também compete fazer a Comunicação de Liderança, o direito de usar a palavra a qualquer momento da sessão. Essa comunicação pode ser delegada a qualquer membro de sua bancada nas sessões de debates, em que não há matérias na pauta para deliberação. Também pode o líder indicar deputados para usar o tempo da sessão denominado Comunicações Parlamentares. Tendo em vista que durante a sessão da Câmara são poucos os momentos em que um deputado pode usar a palavra, essas atribuições fazem com que o líder ganhe projeção quando ele mesmo faz o pronunciamento e também com que seja muito demandado pelos deputados da bancada para poderem discursar nesses momentos.

Outras importantes atribuições do líder previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados são: participar, pessoalmente ou por intermédio de seus vice-líderes dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer a verificação desta; encaminhar, por um minuto, a votação de qualquer proposição que esteja sujeita à deliberação do plenário da Câmara; registrar os candidatos do partido ou bloco parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões e, a qualquer tempo, substituí-los (RICD, art. 10). Esta atribuição dá ao líder um extraordinário poder sobre os seus liderados: permite determinar em quais comissões e por quanto tempo cada deputado da bancada trabalhará.

Outra competência relevante do líder pode ser exercida durante a Ordem do Dia. Em caso de votação divergente (simbólica) ⁷, seis centésimos dos membros da Casa (31 deputados) ou líderes que representem esse número podem formular pedido de verificação de votação (nominal) ⁸. E antes do decurso de uma hora da proclamação de resultado da verificação de votação anterior, só se procederá a nova verificação por deliberação do

⁷ Votação em que não há registro individual de votos. O presidente da sessão pede aos parlamentares favoráveis à matéria que permaneçam como se encontram, cabendo aos contrários manifestarem-se. Expediente geralmente usado para votação de projetos sobre os quais há acordo.

⁸ Votação em que é possível identificar os votantes e seus respectivos votos, ou apenas os votantes, no caso em que os votos devam permanecer secretos. Opõe-se à votação simbólica, na qual não há registro individual de votos.

plenário, a requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número.

1.2.1 O Colégio de Líderes

O poder dos líderes ainda é sensivelmente aumentado devido à existência do Colégio de Líderes, órgão que centraliza as mais importantes decisões sobre as propostas submetidas à apreciação da Câmara dos Deputados e do qual participam os líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo (RICD, art. 20, *caput*), além do Presidente da Câmara, que muito embora não tenha sua presença regimentalmente prevista, participa do Colégio. As deliberações são tomadas, sempre que possível, mediante consenso; caso contrário, prevalece o critério da maioria absoluta, valendo cada voto de líder a expressão numérica da sua bancada. Embora seja essa a previsão regimental, na prática esse voto de liderança não ocorre. Mais comumente, cada líder tem a expressão de um voto. Outra possibilidade, no caso de não haver consenso no Colégio de Líderes, é a disputa ser levada a plenário, em que prevalece a força de cada bancada. Nessa ocasião, o líder continua exercendo o seu papel de negociador, para ainda tentar um acordo, e também o de mediador, para prevenir conflitos com a sua bancada.

Rodrigues (1996, p. 132) reconhece a importância do Colégio de Líderes: “Trata-se de um instituto regimental da Câmara dos Deputados que basicamente consagrou a liderança parlamentar no processo decisório, de tramitação, e de votação de matérias naquela Casa legislativa”. O Regimento Interno determina que a agenda com as proposições que serão votadas no mês subsequente deve ser elaborada pelo presidente da Câmara dos Deputados, ouvido o Colégio de Líderes (RICD, art. 17, I, *s*). Assim, quando um deputado pretende que algum projeto de sua autoria seja incluído na pauta do plenário da Câmara é ao líder que ele recorre, para que este defenda o pleito no Colégio de Líderes.

1.3 A influência dos líderes no Senado Federal

Assim como visto no Regimento da Câmara dos Deputados, o Regimento Interno do Senado confere aos líderes partidários uma série de atribuições e prerrogativas, tais como: indicar integrantes de comissões, indicar vice-líderes, usar a palavra em qualquer fase da sessão plenária e solicitar questão de ordem, além de requerer dispensa de discussão.

Consoante o disposto no art. 293, II do Regimento, no processo simbólico⁹ o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação.

Ademais, no processo nominal, que se utilizará nos casos em que seja exigido *quorum* especial de votação ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, ou ainda, quando houver pedido de verificação, os líderes votarão em primeiro lugar, e conhecido o voto das lideranças, votarão os demais Senadores.

1.4 Liberação de emendas na negociação individualizada

Se for realizado um levantamento entre os assessores parlamentares que trabalham na área orçamentária e com os próprios deputados e senadores, provavelmente constatar-se-á que o pensamento dominante é o de que a liberação das emendas individuais junto aos Ministérios e demais órgãos governamentais ocorre conforme a relação do parlamentar com o ministro ou equivalente, além de sua habilidade em negociar com a Casa Civil, que é a instituição responsável por encaminhar os limites orçamentários (autorizações para empenhar) para os aludidos órgãos do Poder Executivo.

Seguindo essa linha de pensamento, tem-se que a liberação das emendas orçamentárias ocorre segundo a lógica da barganha individual, ou seja, as notas de empenhos são emitidas conforme as negociações vão acontecendo, i.e., no varejo.

Um dos principais defensores de que a negociação é individual e a liberação é feita de maneira dispersa é o professor de política comparada da Fundação Andrew Mellon na Universidade de Pittsburgh, EUA, Barry Ames, por meio de seu livro “Os entraves da democracia no Brasil”. (2003).

Ames discorre sobre o tema abordando três pontos que podem ser considerados fundamentais para a análise de seu trabalho: a) O controle dos líderes sobre os liderados e a negociação individual; b) Relação Executivo-Legislativo; e c) *Veto-Players*.

a) O controle dos líderes sobre os liderados e a negociação individual

De acordo com Ames (2003, p. 21) a liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados, e muitos deputados, talvez a maioria, passam boa parte do tempo cavando nomeações e projetos de interesse específico dos seus redutos eleitorais.

⁹ Uma das formas de votação ostensiva, esta entendida como a votação das proposições em geral.

Conforme o citado autor, (2003, p. 35) no Brasil, os partidos não podem controlar seus membros, e são os indivíduos ou grupos que negociam sua cooperação em troca de vantagens ou concessões particularistas.

Ames (2003, p. 242) cita que considerando a facilidade com que os deputados trocam de partido¹⁰, por exemplo, o que parece ser disciplina partidária talvez seja uma ilusão, pois se os líderes tentam punir os dissidentes, eles se bandeiam para outro partido, o que conseqüentemente aumenta a disciplina no partido que perdeu seus membros.

O aludido professor teoriza que os parlamentares podem votar unidos porque pensam da mesma maneira sobre determinado assunto, porque suas bases eleitorais são similares ou, ainda, porque combinaram uma estratégia de troca de favores ou uma aliança para a aprovação de políticas.

Para ele, votar unido pode indicar um processo de barganha bem-sucedido, em que quase todos os deputados ficam satisfeitos com as compensações recebidas. Em certo sentido, **a estrutura das regras eleitorais prediz melhor o volume da barganha provável, porque são elas que determinam o controle dos líderes tanto sobre o voto dado quanto sobre a disposição dos deputados para negociarem com a Liderança e com o Executivo.** (Ames 2003, p. 256-258).

Segundo Ames (2003, p. 258), quanto maior a importância dos desembolsos como determinante da cooperação, mais fraco é o controle do partido sobre cada um de seus membros, pois ao que parece, as recomendações dos líderes não influem na cooperação, seja por ameaças de punição, seja por promessas de recompensa.

Nos partidos em que o fluxo de influência vai de cima para baixo, como na Acción Democrática da Venezuela, a disciplina pode ser mantida sem acertos individualizados. Não é isso que acontece no Brasil, onde a aplicação de recursos em projetos e benefícios particularistas é necessária para cimentar coalizões em quase todas as questões políticas sérias. Dessa forma, a barganha por esses recursos compensa parcialmente a fragilidade dos partidos revelada pelas variáveis que medem os votos recomendados pelos líderes. (Ames, 2003, p. 272).

O Brasil é um excelente exemplo de partidos parlamentares condicionais, onde as ações dos líderes dependem do apoio dos membros do partido a cada questão e onde a influência emana de baixo para cima. (Ames, 2003, p. 277).

¹⁰ Cumpre ressaltar que atualmente a troca partidária não é tão simplificada como apresenta o autor. As regras atuais são bem severas e a mudança de partido pode ocorrer em pouquíssimos casos.

Especificamente quanto à negociação individual, Ames (2003, p. 183) destaca que os deputados acham mais vantajoso se concentrarem em trazer benefícios e programas federais para suas bases, porque é isso que rende lucros para suas aspirações políticas ou burocráticas regionais e estaduais. Uma vez que os ministérios controlam a distribuição desses recursos, os deputados se empenham em cultivar boas relações com o Poder Executivo.

Para o autor, todos os deputados supostamente estariam interessados no acesso a projetos que beneficiem clientelas eleitorais, porque todos têm as mesmas possibilidades de se declarar responsáveis pelos projetos canalizados para seus eleitorados. (Ames, 2003, p.192).

b) Relação Executivo-Legislativo

Ames (2003) ressalta que existe uma forte ligação entre benefícios clientelistas e apoio ao presidencialismo. Cita que o presidente Sarney, por exemplo, valeu-se de verbas públicas para aliciar votos favoráveis aos seus interesses em matérias constitucionais relevantes.

“Na realidade, os projetos do governo são submetidos a intensas negociações em torno de interesses paroquiais, patronagem e benefícios clientelistas.” (Ames, 2003, p.200).

“Os presidentes se utilizam da distribuição política de cargos e de programas de obras públicas para arregimentar apoio.” (Ames, 2003, p.235).

Durante a Assembleia Constituinte, podia-se comprar ou pelo menos alugar deputados: os que tinham recebido benefícios e programas votaram a favor do Executivo, contra o Congresso, contra os sindicatos e obtiveram escores baixos na escala de apoio à democracia popular. (Ames, 2003, p.202).

O autor cita que os presidentes usam como estratégia de articulação de coalizões parlamentares a distribuição de convênios e que o ministério responsável pelos recursos decide quais os municípios irão receber as verbas e quanto caberá a cada um.

Ademais, alega que os mecanismos de contabilidade são quase inexistentes¹¹: “o governo federal sabe quando o dinheiro foi transferido para a conta bancária do município,

¹¹ Talvez até pudesse ser verdade antes da implantação do SIAFI em 1987, porém, hoje o Brasil é detentor de um dos melhores e maiores sistemas de controle da execução orçamentária e financeira do mundo (SIAFI), que registra e evidencia todos os fatos contábeis da União, além disso, desde 2008 o Governo Federal colocou em funcionamento o Siconv, que é o mecanismo usado para administrar as transferências voluntárias de seus recursos repassados para estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. Dessa forma, refuta-se a ideia de que os meios de contabilidade são quase inexistentes, muito pelo contrário, os

mas não faz a menor ideia de como é gasto no projeto ou atividade especificada no contrato.” (Ames, 2003, p.214).

Fazendo uma comparação com a Grã-Bretanha e com a Argentina, Ames cita que nesses países os partidos são atores principais e é possível entender o jogo parlamentar sem fazer muitas referências aos deputados considerados individualmente. (2003, p.237).

A unidade partidária na Argentina tradicionalmente supera a casa dos 98%, e os líderes argentinos alcançam esse alto padrão de unidade de voto sem acenar com promessas de verbas para fins clientelistas nem com as importantes concessões que ocorrem no Brasil. (Ames, 2003, p.241).

O autor completa explicando que ninguém que acompanhe com atenção a política brasileira põe em dúvida que os programas de obras públicas e o controle de nomeações para cargos executivos são o fermento das maiorias parlamentares. Parece que toda legislação importante vem acompanhada da liberação de convênios e de uma profusão de nomeações de adeptos leis do partido. Programas de obras públicas de interesse localizado tiveram enorme influência nas decisões tomadas pela Assembleia Constituinte. (Ames, 2003, p.261).

Traz, ainda, que as regras do Congresso permitem que cada deputado formule emendas até um teto fixo, e que quando o Governo busca a cooperação de deputados dos partidos governistas ou a defecção de deputados dos partidos de oposição, uma tática bem conveniente é o rápido desembolso do dinheiro.

c) *Veto-Players*

Trabalhando em cima do termo criado por Tsebelis (1995), Ames argumenta que quando o número absoluto desses atores com poder de obstrução de mudanças, ou *veto-players*, é grande, a inovação política se torna muito difícil, e que o surgimento de um grande número desses atores cruciais é inerente à estrutura institucional brasileira. Em consequência disso, o poder central tem enorme dificuldade para introduzir políticas inovadoras. (2003, p.29).

Os *veto-players* podem ser indivíduos, mas na maioria das vezes são partidos, facções ou grupos, sendo que os partidos brasileiros não são nada estáveis e disciplinados, e os deputados abandonam o barco impunemente, inclusive no decorrer de uma mesma legislatura. (Ames, 2003).

Ames diz, ainda, que numa acepção ampla, *veto-players* podem ser os militares, os capitalistas industriais ou qualquer outro grupo cuja concordância seja necessária para a aprovação de políticas públicas.

Finaliza o autor, ensinando que o Brasil padece de um excesso de veto-players, que num determinado assunto, chega a incluir os governadores e as bancadas estaduais, além das denominadas “bancadas de interesse” como a dos banqueiros ou a dos ruralistas, e até mesmo, parlamentares isolados, que acabam por influenciar no desfecho das lutas políticas.

1.5 Liberação de emendas na negociação coletiva

Como foi visto anteriormente, existem aqueles que defendem ser a liberação das emendas orçamentárias fruto de negociações individualizadas entre parlamentares e representantes do Poder Executivo, porém, constata-se a existência de outros que enxergam na liberação das emendas uma espécie de controle dos líderes sobre os liderados, em que aqueles efetuam a barganha junto ao Executivo, que por sua vez, autoriza a liberação dos limites orçamentários para atendimento das emendas parlamentares em forma de lotes, no atacado.

Refutando a hipótese de negociação individual, os principais expoentes de que a liberação das emendas ocorre de modo ordenado, são Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, que assim explanam por meio de suas obras: *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão* (2008) e *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (2001).

Limongi e Figueiredo (2001, p. 20) expõem que os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas e que a despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares.

De acordo com levantamento feito por eles, não foram encontradas indisciplinas partidárias nem tampouco um Congresso que agisse como um *veto- player* institucional e sim, uma forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.

“Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais.” (Limongi e Figueiredo, 2001, p. 20).

Salvo o caso em que se exige quórum qualificado, isto é, emendas constitucionais e leis complementares, a votação das matérias se dá pelo método simbólico.

No Senado, existe a possibilidade de que, em caso de dúvidas, o voto seja tomado pelas lideranças.

Limongi e Figueiredo (2001, p. 22) explicam que o Poder Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. É no interior deste quadro institucional que o presidente da República conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação.

Segundo os autores, o presidente tem a vantagem da proposição por monopolizar o acesso aos recursos públicos, podendo tirar vantagens estratégicas desse controle.

Analisando o lado dos parlamentares, Limongi e Figueiredo (2001) constatam que a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente, uma vez que a atividade em plenário minimiza a possibilidade de que um deputado influencie o curso dos eventos e participe ativamente do processo legislativo, o que de certa forma, potencializa o papel dos líderes.

Os parlamentares, individualmente, têm limitada capacidade de participar no processo de tomada de decisões. A centralização nega-lhes o acesso necessário para influenciar a legislação. Os projetos e emendas por eles introduzidos raramente alcançam o plenário. Tudo o que podem fazer é votar sim ou não para uma agenda definida sem a sua participação. (Limongi e Figueiredo, 2001, p. 39).

Sendo assim, os parlamentares não podem agir como franco-atiradores. Para ameaçarem o governo, é preciso que saibam como seus pares agirão. Reunir-se em torno de partidos é uma solução apontada para esse problema.

Por isso é que Limongi e Figueiredo (2001) argumentam que o papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.

Eles ainda argumentam que pelo fato de os parlamentares se interessarem apenas por patronagem e sinecuras, o trabalho dos líderes partidários fica facilitado, pois, esses interesses se tornam os mecanismos que dispõem os líderes para neutralizar o impacto

de estratégias individualistas dos parlamentares. “O controle de cargos fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária.” (Limongi e Figueiredo, 2001, p. 38).

Limongi e Figueiredo (2001, p. 101) explicam que as evidências não sustentam a afirmação de que o apoio obtido pelo Executivo tenha resultado da barganha individual com parlamentares, pois de acordo com os autores, os partidos se comportam como atores coletivos e que o conflito na Câmara se estrutura em linhas partidárias. Desta forma, os partidos são coesos, e as bancadas votam de acordo com as indicações dos líderes de seus partidos.

Os presidentes “formam o governo” da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo, pois os partidos que recebem pastas ministeriais tendem a apoiar a agenda legislativa do governo quando esta vem a voto.

Tendo em vista o controle que exerce sobre a elaboração e a execução orçamentárias, o Executivo se encontra em posição estratégica para induzir a cooperação dos parlamentares, que têm pouca capacidade de extrair benefícios individualmente. Sendo assim, para influenciar a distribuição de recursos orçamentários e pleitear um mandato junto ao eleitorado, o curso de ação racional para o parlamentar é atuar por meio dos partidos. Nesses termos, entende-se por que delegam poderes aos líderes partidários.

Limongi e Figueiredo (2008, p. 15) argumentam que do ponto de vista do Executivo, negociar com partidos é mais vantajoso porque o apoio obtido é mais estável e previsível no longo prazo, reduzindo os custos de transação em que incorreria na negociação caso a caso, cabendo aos líderes partidários a tarefa de conciliar os interesses eleitorais individuais dos parlamentares com seu posicionamento diante do Executivo.

Em suas pesquisas, os autores entrevistaram o senhor Martus Tavares, ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão de 1999 a 2002 e secretário-executivo desse ministério de 1996 a 1999, além de ter ocupado outras funções públicas e de assessoria em órgãos ligados à elaboração do orçamento desde 1989, que afirmou ser insignificante a influência exercida por parlamentares por meio de suas relações com ministros ou outros membros da burocracia. (Limongi e Figueiredo, 2008, p. 17).

Conforme preconizam esses autores, (2008, p. 101) a maximização dos interesses eleitorais dos parlamentares se dá em um ambiente em que as opções disponíveis são limitadas e, isso é verdade inclusive para as emendas individuais. “Não há liberdade

absoluta para que o legislador defina quanto e em que serão aplicados os recursos que lhe são reservados.”

Para eles, a execução das emendas individuais é pautada por critérios político-partidários, em que as emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares.

Dessa forma, Limongi e Figueiredo (2008, p. 101) explanam que as emendas individuais perderam importância no âmbito do orçamento, sendo as coletivas muito mais relevantes.

Esses autores expõem que a emenda individual é apenas uma das formas de os congressistas alterarem a proposta orçamentária do Executivo. Razão pela qual são insuficientes para embasar análises quer da dinâmica intralegislativa, quer das relações do Congresso com o Executivo.

“Na realidade, as emendas coletivas e institucionais são responsáveis por cerca de 80% dos recursos de investimento alocados pelo Congresso por meio das emendas.” Dessa forma, fosse o individualismo dos políticos nacionais tão exacerbado quanto normalmente se apregoa, o Congresso destinaria mais recursos as emendas individuais.¹² (Limongi e Figueiredo, 2008, p. 115).

Figueiredo e Limongi (2008, p. 139) observam que existe, sim, uma correlação entre a execução das emendas individuais e o comportamento nas votações nominais, mas refutam a tese de que a execução das emendas individuais é usada como “moeda de troca”. Não aceitam que essa relação seja fruto de uma negociação individual em que o presidente da República recompensa ou pune os parlamentares de acordo com seu voto – a favor ou contra o governo. Se de fato fosse assim, os aludidos autores afirmam que teríamos de concluir que a correlação partidária seria espúria.

Limongi e Figueiredo (2008) sentenciam que a filiação partidária explica tanto a votação em plenário quanto a execução de emendas, pois o orçamento é emendado e aprovado em um ano e executado ao longo do ano seguinte.

Logo, em virtude da flutuação da composição da Câmara dos Deputados, o conjunto de deputados que apresenta e aprova emendas não é o mesmo¹³ que exerce mandatos no ano seguinte, quando o orçamento é executado. Assim, há deputados que emendam o orçamento e, conseqüentemente, não tem

¹² No PLOA 2012 cada parlamentar fez jus a emendar o PLOA em até R\$ 15 milhões de reais. Atualmente, o montante reservado às emendas individuais é quase o mesmo do destinado às emendas coletivas, sendo que a execução daquelas tem precedência à destas.

¹³ De se ressaltar o equívoco dos autores, pois não ser o mesmo conjunto é a exceção e não a regra.

emendas para serem liberadas.¹⁴ Este último grupo deveria se constituir em um problema para o Executivo. Se a liberação de recursos de emendas individuais é o meio pelo qual o Executivo obtém votos favoráveis à sua agenda, como obter o apoio desses parlamentares? Nesses casos, o Executivo careceria do instrumento a que usualmente recorreria para obter apoio. (Limongi e Figueiredo, 2008, p. 145).

Em suas pesquisas, os autores constataram que os deputados filiados aos partidos da base do governo seguem a orientação do líder do governo, independentemente de terem ou não emendas a serem liberadas. (Limongi e Figueiredo, 2008, p. 146).

Os autores ressaltam, entretanto, que o fato é que não há como afirmar que o Executivo liquida as emendas individuais como retribuição ao comportamento do parlamentar. Da mesma forma, os parlamentares não apoiam o governo apenas quando são recompensados com verbas para suas emendas. (Limongi e Figueiredo, 2008, p. 148).

De acordo com eles, a liberação de recursos para a execução das emendas individuais não pode ser tomada como a moeda por meio da qual o governo obtém o apoio individual dos parlamentares contemplados à sua agenda, rejeitando essa hipótese com base no exame de dados sobre execução de emendas e apoio ao Executivo em votações nominais.

Por fim, Limongi e Figueiredo (2008, p. 148) chegam à conclusão de que:

A execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários que selam e soldam a participação dos partidos na coalizão que sustenta o governo. Isto é, parlamentares filiados a partidos que participam da base do governo votam favoravelmente à agenda do governo e têm taxas mais elevadas de liquidação de emendas porque participam do governo. Há uma causa comum: ser parte do governo. A imagem usada precisa ser retocada: não estamos diante de uma moeda de troca e, sim, das duas faces de uma mesma moeda. (Limongi e Figueiredo, 2008, p. 148).

Capítulo II

Metodologia de Pesquisa

1. Variável de Pesquisa

A construção da variável de pesquisa foi a agregação no tempo das liberações das emendas individuais. A lógica dessa variável é que grandes liberações conjuntas devem seguir negociações coletivas. Caso fossem liberações individuais, seriam mais esparsas no

¹⁴ Esses deputados não têm emendas próprias no OGU, mas nem por isso deixam de receber recursos seja da programação própria dos ministérios ou até mesmo herdando as emendas dos parlamentares não reeleitos e/ou utilizando a dotação das emendas coletivas. Há indícios de que os deputados sem emendas são agraciados quase que com o mesmo montante do que os que apresentaram emendas no exercício anterior.

tempo, pois sendo de interesse do Governo Federal, as emendas poderiam ser liberadas ao longo de quase todo o ano.

Após a sanção e publicação da Lei Orçamentária Anual, o que geralmente ocorre nos primeiros sessenta dias do ano, o Executivo tem até trinta dias para estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, consoante o que dispõe o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵.

O cumprimento do supramencionado artigo é feito por meio da expedição de Decreto e, em 2011, se deu com a publicação do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira e estabelecendo o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2011.

Nesse Decreto ficou estabelecido o contingenciamento¹⁶ de R\$ 36,2 bilhões no montante destinado à movimentação e empenho das despesas discricionárias¹⁷ (R\$ 136,6 bilhões) por parte do Poder Executivo.

Assim, com a publicação do Decreto nº 7.445/2011, pode-se afirmar que desde a primeira semana de março de 2011 os órgãos já dispunham da devida autorização para iniciarem a execução orçamentária seletiva das despesas discricionárias, por meio das transferências voluntárias¹⁸, nessas, inclusas as emendas individuais. O contingenciamento realizado atingiu 26,5% do valor das despesas discricionárias.

Em 23 de novembro foi publicado o Decreto 7.622/2011 que descontingenciou R\$ 12,2 bilhões em despesas discricionárias, incluindo as relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Sendo assim, pode-se pressupor que as emendas aprovadas no orçamento para 2011 tinham cerca de dez meses para serem empenhadas¹⁹. Se as negociações de emendas fossem realizadas de forma individualizada, com cada ministério negociando caso a caso,

¹⁵ Lei Complementar nº 101/2000 conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

¹⁶ Bloqueio de despesas previstas no OGU. Procedimento empregado pela administração federal para assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos. As despesas são bloqueadas a critério do governo, que as libera ou não dependendo da sua conveniência. O contingenciamento corresponde à limitação de empenho e movimentação financeira ante a constatação de que a realização de receitas não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal a fim de preservar o equilíbrio fiscal. Esse artifício, regulamentado pelo art. 9º da LRF, visa à imposição de rigorosa obediência pelo gestor a limites de gastos estabelecidos pela área econômica do governo.

¹⁷ O orçamento é composto basicamente de dois tipos de despesas: obrigatórias (seja por determinação constitucional ou legal) e discricionárias, que são realizadas de acordo com a conveniência do gestor.

¹⁸ Entrega de recursos correntes ou de capital a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal.

¹⁹ De acordo com princípio da anualidade, o orçamento só pode ser executado dentro do calendário civil, 1º de janeiro a 31 de dezembro, prazo máximo para a emissão das Notas de Empenhos. Vale a lembrança de que consoante o art. 35 da Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as **despesas nele legalmente empenhadas**.

provavelmente seriam encontradas notas de empenho dispersas ao longo do exercício analisado, de março a dezembro.

Ademais, se a negociação ocorre da maneira apontada por Ames (2003), provavelmente constatar-se-ia uma execução bem variada em cada órgão pesquisado, dificilmente encontrando-se concentração de empenhos no mesmo período.

Caso contrário, se a negociação fosse coletiva, subentende-se que a execução orçamentária dar-se-ia em bloco, em grande quantidade e, coincidiriam as datas de liberação das emendas por parte dos ministérios, o que rechaçaria a hipótese de que a barganha aconteça individualmente.

Em razão de se procurar conhecer a dinâmica de liberação orçamentária das emendas individuais, optou-se por coligir os dados da execução das transferências voluntárias de três ministérios²⁰ (Agricultura, Cidades e Cultura) no exercício financeiro de 2011, tendo em vista tratar-se do último exercício financeiro fechado.

2. Fontes e Técnicas de Análise

Como fontes de dados, foram utilizadas as informações constantes nos Sistema de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e, na página da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização.

O SICONV é um sistema criado em 2008 que controla as transferências voluntárias celebradas pela União com estados, municípios e entidades privadas.

Por sua vez, o SIAFI controla não apenas os recursos discricionários, mas também, toda e qualquer movimentação orçamentária e financeira do Orçamento Geral da União.

Sem se ater à sigla partidária ou à unidade federativa, primeiramente levantamos os valores apresentados pelos deputados e senadores – por meio de emendas individuais – ao PLOA 2011 junto aos ministérios retro mencionados.

Para coligir os dados, consultamos na página da Câmara dos Deputados²¹ o Autógrafo da Lei Orçamentária de 2011, filtrando apenas o que foi destinado aos Ministérios

²⁰ Execução das Unidades Orçamentárias – UO 22101 (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), 56101 (Ministério das Cidades) e 42101 (Ministério da Cultura).

²¹ Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2011/ciclos/ob_loa_consulta_emendas_2011?ano=2011. Acesso em: 15 out. 2012.

da Agricultura, Cidades e Cultura, eliminado os valores das emendas coletivas²² e somando apenas os montantes correspondentes às emendas individuais.

Feito o primeiro levantamento, verificamos a execução das emendas, no que tange ao empenho²³, junto aos principais sistemas de acompanhamento da execução orçamentária da União, mormente no que se refere às transferências voluntárias²⁴, SICONV e SIAFI.

O acesso ao SICONV se dá por senha no site www.convenios.gov.br e o acesso ao SIAFI, também por meio de senha, no endereço <https://acesso.serpro.gov.br/HOD10/jsp/logonID.jsp>.

Ademais, foram feitas consultas em jornais e periódicos atuais, com vistas a dar mais contemporaneidade à pesquisa, além de artigos e outras publicações afetas ao tema aqui escolhido.

Capítulo III

Análise dos Dados

Pesquisando a execução orçamentária de 2011, constata-se que os empenhos das emendas individuais apenas começaram a ocorrer no último decêndio de outubro, se estendendo até a última semana do exercício civil.

No quadro 1, a seguir, referente ao Ministério da Agricultura, verifica-se que o órgão apresenta um alto índice de execução orçamentária (Cerca de 81% do valor das emendas destinadas ao mesmo foram empenhadas). Porém, concentrado em apenas nove semanas das 52 que compõem o calendário anual.

Constata-se, ainda, que das nove semanas em que foram emitidas as notas de empenho, apenas duas semanas, de 21/11 a 27/11 e de 28/11 a 04/12/2011 registraram um quantitativo pequeno²⁵ de propostas empenhadas que pudesse caracterizar uma negociação

²² Apresentadas por Bancadas Estaduais e por Comissões Temáticas.

²³ Primeiro estágio da execução da despesa, precedendo a Liquidação e o Pagamento.

²⁴ De acordo com o art. 25 da LRF, 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. Neste trabalho consideramos também as transferências a entidades privadas no conceito de transferências voluntárias.

²⁵ Consideramos como pequeno o número de propostas inferior a 20.

individualizada ou evidenciar um atraso no empenho de algumas propostas por motivos burocráticos do processo²⁶.

Vale ressaltar que 80% da execução se concentrou nas quatro últimas semanas de dezembro, sendo que em duas delas, observou-se mais de 60% dos empenhos emitidos.

Cabe elucidar que a média executada por proposta foi de R\$ 268 mil reais.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Valor total de emendas individuais	R\$ 555.553.785
------------------------------------	-----------------

Quadro 1 – Valor empenhado decorrente de emendas individuais no exercício financeiro de 2011, por período.

Período	Propostas empenhadas ²⁷	Valor empenhado (R\$)	Percentual do total empenhado
01/01 a 23/10/2011	0	0	0%
24/10 a 30/10/2011	148	39.491.875	8,73%
31/10 a 06/11/2011	94	23.673.000	5,23%
07/11 a 13/11/2011	78	20.034.690	4,43%
14/11 a 20/11/2011	0	0	0%
21/11 a 27/11/2011	15	4.436.250	0,98%
28/11 a 04/12/2011	6	1.267.500	0,28%
05/12 a 11/12/2011	222	59.462.520	13,14%
12/12 a 18/12/2011	427	116.225.449	25,68%
19/12 a 25/12/2011	66	19.297.687	4,26%
26/12 a 31/12/2011	632	168.694.117	37,27%
01/01 a 31/12/2011	1.688	452.583.088	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

²⁶ O processo de análise das propostas, que geralmente precede o empenho, envolve vários aspectos, sendo que a inobservância de um deles pode ensejar na necessidade de complementação da proposta, postergando a emissão da nota de empenho, muito embora já exista autorização para tal. Dessa forma, pode-se ter liberação de limite orçamentário para a semana X e o empenho ocorrer uma, duas ou até mais semanas depois, quando da complementação da proposta.

²⁷ Tendo em vista que uma emenda pode se desdobrar em várias propostas de convênios ou contratos de repasses, exibem-se os quantitativos das propostas empenhadas e não o número de emendas individuais.

No quadro 2, que analisa o Ministério das Cidades, verifica-se que este demonstrou índice de execução orçamentária de 45% (percentual de empenho das emendas apresentadas), concentrado nas últimas dez semanas do ano de 2011.

Constata-se, também, que dentre as semanas em que se emitiram as notas de empenho, apenas em três semanas, de 14/11 a 20/11, 21/11 a 27/11 e de 28/11 a 04/12/2011 foram empenhadas menos de vinte propostas decorrentes de emenda parlamentar, que poderiam supor a existência de uma negociação avulsa ou simplesmente demonstrar o atraso no empenho de algumas propostas por motivos burocráticos do processo, conforme apresentado anteriormente.

Salienta-se que a maior fatia da execução se deu nas últimas três semanas do exercício, totalizando um percentual próximo aos 60% dos empenhos emitidos.

De se ressaltar, ainda, a média empenhada por proposta no âmbito desse órgão, R\$ 413 mil reais.

Ministério das Cidades

Valor total de emendas individuais	R\$ 1.423.204.825
------------------------------------	-------------------

Quadro 2 – Valor empenhado decorrente de emendas individuais no exercício financeiro de 2011, por período.

Período	Propostas empenhadas	Valor empenhado (R\$)	Percentual do total empenhado
01/01 a 23/10/2011	0	0	0%
24/10 a 30/10/2011	144	64.160.285	9,91%
31/10 a 06/11/2011	29	16.951.820	2,62%
07/11 a 13/11/2011	294	106.419.865	16,44%
14/11 a 20/11/2011	5	2.317.150	0,36%
21/11 a 27/11/2011	12	6.856.750	1,06%
28/11 a 04/12/2011	2	442.250	0,07%
05/12 a 11/12/2011	187	82.763.439	12,78%
12/12 a 18/12/2011	338	129.999.180	20,08%
19/12 a 25/12/2011	276	114.782.096	17,73%
26/12 a 31/12/2011	279	122.811.808	18,97%
01/01 a 31/12/2011	1.566	647.504.643	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

No quadro 3, referente ao Ministério da Cultura, constata-se um índice de execução muito baixo, de apenas 6%, restrito a quatro semanas do ano.

Verifica-se, ainda, que nas duas primeiras semanas de empenho (28/11 a 04/12 e 05/12 a 11/12/2011), quatro propostas foram contempladas, duas em cada uma, e nas outras semanas foram contabilizados os empenhos de 15 e 12 propostas respectivamente. O ápice da execução orçamentária do órgão (59%) é evidenciado na terceira semana de empenho e antepenúltima do ano (12/12 a 18/12/2011), finalizando a execução na quarta e última semana com um percentual de 25,72% dos empenhos.

Destaca-se que a média de empenho por proposta foi de R\$ 363 mil reais.

Ministério da Cultura

Valor total de emendas individuais	R\$ 180.677.730
------------------------------------	-----------------

Quadro 3 – Valor empenhado decorrente de emendas individuais no exercício financeiro de 2011, por período.

Período	Propostas empenhadas	Valor empenhado (R\$)	Percentual do total empenhado
01/01 a 27/11/2011	0	0	0%
28/11 a 04/12/2011	2	300.000	2,66%
05/12 a 11/12/2011	2	1.420.000	12,62%
12/12 a 18/12/2011	15	6.644.600	59%
19/12 a 25/12/2011	0	0	0%
26/12 a 31/12/2011	12	2.896.796	25,72%
01/01 a 31/12/2011	31	11.261.396	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

Analisando o quadro 4, verifica-se que dois dos três órgãos estudados iniciaram suas execuções orçamentárias - no que tange ao atendimento das emendas individuais - no último decêndio de outubro e, um deles, Ministério da Cultura, na última semana de novembro.

Observa-se, também, que a antepenúltima e a última semana do calendário civil foram responsáveis pela concentração dos empenhos dos três ministérios analisados, partindo de um percentual próximo aos 40% no das Cidades e chegando à casa dos 85% no da Cultura.

Infere-se, ainda, que salvo algumas exceções, pequenas, diga-se de passagem, os empenhos ocorreram de forma ordenada e concentrada em sete semanas, o que parece afastar a tese da negociação individual, uma vez que as liberações acontecem no atacado.

Quadro 4 – Comparativo dos percentuais empenhados decorrentes de emendas individuais no exercício financeiro de 2011, por período, dos Ministérios da Agricultura, Cidades e Cultura.

Período	Ministério da Agricultura	Ministério das Cidades	Ministério da Cultura
01/01 a 23/10/2011	0%	0%	0%
24/10 a 30/10/2011	8,73%	9,91%	0%
31/10 a 06/11/2011	5,23%	2,62%	0%
07/11 a 13/11/2011	4,43%	16,44%	0%
14/11 a 20/11/2011	0%	0,36%	0%
21/11 a 27/11/2011	0,98%	1,06%	0%
28/11 a 04/12/2011	0,28%	0,07%	2,66%
05/12 a 11/12/2011	13,14%	12,78%	12,62%
12/12 a 18/12/2011	25,68%	20,08%	59%
19/12 a 25/12/2011	4,26%	17,73%	0%
26/12 a 31/12/2011	37,27%	18,97%	25,72%
01/01 a 31/12/2011	100%	100%	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

No quadro 5, a seguir, referente ao Ministério da Agricultura, verifica-se que o órgão, salvo o mês de março, executou seu orçamento - no que tange às transferências voluntárias - durante o ano inteiro, com destaque para a emissão de empenhos nos meses de julho, outubro, novembro e dezembro.

De se ressaltar que o mês de dezembro registrou 68,1% dos empenhos emitidos na Unidade Orçamentária analisada, que evidenciou uma média de R\$ 285 mil reais por proposta empenhada.

Quadro 5 – Valor empenhado decorrente das transferências voluntárias no exercício financeiro de 2011, por período. **Ministério da Agricultura**

Período	Propostas empenhadas	Valor empenhado (R\$)	Percentual do total empenhado
Janeiro	1	100.000	0,02%
Fevereiro	2	200.000	0,04%
Março	0	0	0%
Abril	5	642.444	0,12%
Mai	20	1.281.785	0,23%
Junho	27	24.005.519	4,36%
Julho	57	40.481.907	7,35%
Agosto	18	5.864.872	1,07%
Setembro	12	4.403.233	0,80%
Outubro	162	47.530.041	8,64%
Novembro	209	51.589.603	9,36%
Dezembro	1.421	374.937.666	68,1%
Janeiro a Dezembro	1.934	551.037.075	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

No quadro 6, que analisa o Ministério das Cidades, constata-se que o órgão emitiu notas de empenho (referente às transferências voluntárias) em cinco meses do ano, com maior execução nos últimos três meses do exercício, cujo ápice da execução foi anotado em dezembro, com um percentual de 74,19% do total empenhado.

Evidencia-se a média de R\$ 427 mil reais por proposta empenhada.

Quadro 6 – Valor empenhado decorrente das transferências voluntárias no exercício financeiro de 2011, por período. **Ministério das Cidades**

Período	Propostas empenhadas	Valor empenhado (R\$)	Percentual do total empenhado
Janeiro a Abril	0	0	0%
Mai	1	89.205	0,01%
Junho a Agosto	0	0	0%
Setembro	1	125.000	0,02%
Outubro	152	66.771.335	7,81%
Novembro	404	153.584.906	17,97%
Dezembro	1.445	634.110.121	74,19%

Janeiro a Dezembro	2.003	854.680.567	100%
---------------------------	--------------	--------------------	-------------

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

No quadro 7, referente ao Ministério da Cultura, verifica-se que a Unidade Orçamentária executou seu orçamento de 2011 no que concerne às transferências voluntárias em seis meses, concentrando 71,77% da emissão de empenhos no mês de dezembro.

Constata-se, ainda, que o valor médio das propostas é de R\$ 455 mil reais.

Quadro 7 – Valor empenhado decorrente das transferências voluntárias no exercício financeiro de 2011, por período. **Ministério da Cultura**

Período	Propostas empenhadas	Valor empenhado (R\$)	Percentual do total empenhado
Janeiro a Março	0	0	0%
Abril	1	2.017.556	6%
Maió	0	0	0%
Junho	0	0	0%
Julho	3	1.238.729	3,68%
Agosto	2	665.730	1,98%
Setembro	0	0	0%
Outubro	2	5.326.384	15,83%
Novembro	1	250.000	0,74%
Dezembro	65	24.144.240	71,77%
Janeiro a Dezembro	74	33.642.640	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

Por fim, analisando o quadro 8, observa-se que os três órgãos estudados registraram maiores índices de execução orçamentária de transferências voluntárias - TVs no último trimestre de 2011, sendo que dezembro foi o mês responsável pela execução de mais da metade das transferências.

Infere-se, que, em geral, os empenhos ocorreram de forma ordenada e concentrada nas últimas quatro semanas de dezembro, conforme retro mencionado, mês seguinte ao descontingenciamento ocorrido nos últimos dias de novembro.

Sendo assim, aparenta ser muito clara a correlação entre o desbloqueio dos créditos orçamentários e a consequente execução dos mesmos, ou seja, descontingenciamento que precede o empenho.

Quadro 8 – Comparativo dos percentuais empenhados decorrentes das transferências voluntárias no exercício financeiro de 2011, por período, dos Ministérios da Agricultura, Cidades e Cultura.

Período	Ministério da Agricultura	Ministério das Cidades	Ministério da Cultura
Janeiro	0,02%	0%	0%
Fevereiro	0,04%	0%	0%
Março	0%	0%	0%
Abril	0,12%	0%	6%
Maió	0,23%	0,01%	0%
Junho	4,36%	0%	0%
Julho	7,35%	0%	3,68%
Agosto	1,07%	0%	1,98%
Setembro	0,80%	0,02%	0%
Outubro	8,64%	7,81%	15,83%
Novembro	9,36%	17,97%	0,74%
Dezembro	68,1%	74,19%	71,77%
Janeiro a Dezembro	100%	100%	100%

Fontes: SIAFI/SICONV/CMO

Elaboração do autor.

Em consulta aos portais de notícias tais como o do Jornal o Estado de São Paulo (Estadão)^{28,29,30}, do Jornal “O Globo”³¹, o site da Rede Brasil Atual³², a Agência Brasil

²⁸ MONTEIRO, Tânia. Planalto não define liberação de emendas parlamentares. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,planalto-nao-define-liberacao-de-emendas-parlamentares,759114,0.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

²⁹ O Estado de S. Paulo – 20/12/2011. Emendas, balcão de negócios. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,emendas-balcao-de-negocios-,813258,0.htm>. Acesso em: 26 dez. 2011.

³⁰ O Estado de S. Paulo – 24/12/2011. Dilma libera R\$ 1,6 bi por Orçamento e DRU. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,dilma-libera-r-16-bi-por-orcamento-e-dru-,814854,0.htm>. Acesso em: 27 dez. 2011.

³¹ SANTOS, Débora. Parlamentares Pressionam no fim do prazo por liberação de emendas. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/parlamentares-pressionam-no-fim-do-prazo-por-liberacao-de-emendas.html>. Acesso em: 15 out. 2012.

³² Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/economia/2011/06/governo-adia-para-setembro-liberacao-de-verba-para-emendas-parlamentares>. Acesso em: 15 out. 2012.

(EBC) ³³ e do Jornal Correio Braziliense³⁴, verifica-se que a mídia acompanhava atentamente a execução orçamentária das emendas parlamentares ao orçamento da União, noticiando, acertadamente, que a liberação das emendas se concentrava nas últimas semanas do ano.

Os referidos sites nos apresentam, ainda, o funcionamento do “ciclo de liberação das emendas”, no qual se destaca a barganha realizada pelos líderes partidários junto à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República - SRI para a liberação das emendas.

Há indícios de que a SRI elabora um cronograma definindo quanto e quando irá liberar as emendas parlamentares, de forma a garantir a aprovação de projetos de interesse do governo. Entre esses, pode-se citar, o projeto de lei orçamentária para 2012³⁵, e o projeto que prorroga a Desvinculação de Receitas da União (DRU)³⁶, negociados em 2011. Assim, tem-se como moeda de troca a garantia de empenho e posterior liberação de recursos para emendas ao orçamento.

CONCLUSÃO

Neste trabalho procurou-se discutir o papel das emendas orçamentárias no comportamento dos parlamentares a fim de averiguar se as emendas individuais são utilizadas como um instrumento de coordenação dos líderes partidários sobre seus liderados.

Pairava a dúvida sobre a existência de uma política orçamentária desenvolvida por meio das emendas parlamentares, em que os deputados seriam obedientes aos seus líderes em troca da liberação de limites orçamentários para atendimento das emendas, negociadas pelos representantes partidários junto ao Executivo, que enxerga nessa barganha a construção de um governo de coalizão.

Na pesquisa foram analisadas duas vertentes, uma encabeçada por Barry Ames, a qual defende que a barganha é individualizada e, outra sustentando que a negociação se dá

³³ AQUINO, Yara. Governo vai começar a liberar emendas parlamentares, diz Gilberto Carvalho. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-08-12/governo-vai-comecar-liberar-emendas-parlamentares-diz-gilberto-carvalho>. Acesso em: 15 out. 2012.

³⁴ ROTHENBURG, Denise. Após aprovar matérias de interesse do governo, parlamentares cobram bônus. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/12/24/interna_politica,283968/apos-aprovar-materias-de-interesse-do-governo-parlamentares-cobram-bonus.shtml Acesso em: 27 dez. 2011.

³⁵ Votado pelo Congresso Nacional em 22/12/2011.

³⁶ Aprovado em primeiro turno na Comissão Especial em 16/11/2011 e em segundo turno no Plenário da Câmara dos Deputados em 22/11/2011.

coletivamente, de forma organizada, tendo como principais expoentes desse pensamento, Limongi e Figueiredo.

Entre os assessores parlamentares que trabalham no acompanhamento da execução das emendas dos deputados e senadores, predomina a ideia de que a liberação das emendas individuais junto aos Ministérios ocorre conforme a relação do parlamentar com o ministro, além de sua habilidade em negociar com a Casa Civil, individualmente.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que a liberação das emendas orçamentárias se dá segundo a lógica da barganha individual, ou seja, as notas de empenhos são emitidas conforme as negociações são realizadas, no varejo.

Bittencourt (2012) cita que a relação entre Poderes tem de um lado o Executivo desejoso de avançar a aprovação de sua agenda e de outro os parlamentares, que individualmente ou em grupo, almejam as transferências monetárias em troca.

Ames (2003) vai além, ao afirmar que a liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados, e que no Brasil são os indivíduos ou grupos que negociam sua cooperação em troca de vantagens ou concessões particularistas.

Especificamente quanto à negociação individual, Ames frisa que os deputados se concentram em levar benefícios para suas bases, e, considerando que os ministérios controlam a distribuição dos recursos, os deputados se empenham em cultivar boas relações com o Poder Executivo, o que evidencia para o autor, que a barganha é individualizada e as liberações não seguem uma coordenação, acontecendo num típico varejo orçamentário.

Limongi e Figueiredo (2008), por sua vez, fazem coro ao senso comum de que as emendas parlamentares são cruciais em um sistema de trocas de apoio entre o Executivo e os parlamentares interessados em políticas distributivistas, mas refutam a tese de que a execução das emendas individuais é usada como “moeda de troca”, caracterizando que essa relação seja fruto de uma negociação individual em que o presidente recompensa ou pune os parlamentares de acordo com seu voto – a favor ou contra o governo. Se realmente fosse assim, os autores dizem que teríamos de concluir que a correlação partidária seria espúria.

Esses, e outros autores, rechaçam a hipótese de negociação individual, alegando que a liberação das emendas ocorre de modo ordenado, servindo como mecanismo de controle dos líderes sobre os liderados, em que aqueles efetuam a barganha junto ao Executivo, que por sua vez, autoriza a liberação dos limites orçamentários para atendimento das emendas parlamentares em forma de lotes, no atacado.

Para sustentar essa ideia, Limongi e Figueiredo (2001) expõem que os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas são grandes e,

que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares.

Ademais, inferiu-se dos estudos que alguns autores, como Argelina e Fernando (2001), consideram que as emendas individuais representam muito pouco do total de recursos que o próprio Congresso distribui, além de destacarem que as emendas individuais não são privilegiadas pelo próprio Legislativo e representam uma pequena parcela da intervenção legislativa no orçamento aprovado.

Com relação ao parágrafo anterior, cumpre destacar que a pesquisa de Limongi e Figueiredo sobre o peso das emendas é de mais de uma década (89-99), quando o valor das emendas individuais era quase que irrisório. Hoje, cada parlamentar tem direito a emendar o PLOA em até R\$ 15 milhões de reais, sendo que a execução das emendas individuais tem precedência à das emendas coletivas.

Sobre a hipótese de que a liberação é individualizada e que os Ministérios negociam a liberação das emendas caso a caso, praticamente podemos descartar, pois de acordo com os dados levantados da execução de três ministérios, as notas de empenhos são emitidas em bloco, o que dificulta a sustentação de que a barganha seja feita individualmente.

De se destacar, também, que a concentração da execução orçamentária das emendas parlamentares e das demais transferências voluntárias nas últimas semanas do exercício financeiro traz indícios consistentes que apontam para uma negociação coletiva.

As liberações ocorridas nas últimas semanas de 2011 podem ser associadas ao descontingenciamento realizado no final de novembro. Como esse procedimento tornou-se praxe no ciclo orçamentário, passou a ser percebido e internalizado tanto pelos líderes quanto pelos parlamentares. A barganha coletiva, aqui defendida continua ativa, não com retribuições imediatas, mas apenas postergadas para depois da promulgação do decreto presidencial do descontingenciamento. Esse fato é, então, utilizado pelo Governo e líderes partidários para obter o apoio de seus liderados, com a promessa de que tão logo os recursos sejam desbloqueados, as emendas serão empenhadas.

A ressalva que se faz é a de que o contingenciamento acaba por influenciar a concentração dos empenhos no final do ano, mas não é o único responsável, pois se verifica uma quantidade considerável de execução antes mesmo do Decreto 7.622/2011 que descontingenciou R\$ 12,2 bilhões de reais, quantia que representa menos de 10% do montante destinado às despesas discricionárias.

Sendo assim, alicerçados pelos dados coligidos, pode-se concluir que a liberação das emendas orçamentárias é realizada em lotes e negociada de forma coletiva pelos líderes partidários, que as utilizam como instrumento de controle dos liderados em prol da formação do presidencialismo de coalizão.

Novas Hipóteses de Pesquisa

Muito embora o trabalho tenha contribuído para esclarecer o funcionamento do ciclo de liberação das emendas orçamentárias, frisando a negociação que ocorre entre os Poderes Executivo e Legislativo, que acarreta no presidencialismo de coalizão, e, ao demonstrar que as emendas individuais são um instrumento de controle dos líderes sobre os demais membros partidários, entende-se que seria interessante a elaboração de uma agenda de pesquisa que analise minuciosamente algumas questões que surgiram após a realização deste estudo.

Fica a sugestão de agenda de pesquisa para investigar as razões que fazem um parlamentar conseguir um percentual de empenho - de suas emendas individuais - maior do que de outro deputado ou senador, que por vezes pertence a mesma sigla partidária.

Será que o fato de o parlamentar ser da base governista influencia na execução de suas emendas?

E ser líder, pode ajudar numa maior liberação?

Deputados e senadores fazem jus ao mesmo montante de emendas individuais, mas será que durante o exercício financeiro a execução é equânime ou há distinção pelo fato de uns serem da câmara baixa e outros da alta?

Ser membro da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização tem algum peso favorável à obtenção de níveis de execução orçamentária avantajados? E se esse membro exercer alguma relatoria no âmbito da Comissão?

Pertencer ao mesmo estado do Ministro responsável pela pasta em que os recursos foram alocados influencia?

O fato dos beneficiários das emendas estarem adimplentes e terem profissionais capacitados que insiram corretamente as propostas de convênios nos sistemas orçamentários, como o SICONV, p.ex.: aperfeiçoa o percentual de emendas liberadas?

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** *Dados*, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados** [manuscrito] / Diogo Alves de Abreu Junior. -- 2010. 83 f.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil** / Barry Ames; tradução de Vera Pereira. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 412 p.

AMES, PEREIRA; RENNÓ, Barry; Carlos; Lucio. **Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política.** in Power & Zucco (2011).

AQUINO, Yara. **Governo vai começar a liberar emendas parlamentares**, diz Gilberto Carvalho. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2011-08-12/governo-vai-comecar-liberar-emendas-parlamentares-diz-gilberto-carvalho>. Acesso em: 15 out. 2012.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988.** Paulo Roberto Simão Bijos – 1ª ed. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010. 258 p.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. (2012), **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm> Acesso em: 8 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2012. 103p.

_____. Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2011 e dá outras providências.

_____. Decreto nº 7.622, de 22 de novembro de 2011. Altera os arts. 8º e 12 e os Anexos I, II, VII, VIII e X do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2011 e dá outras providências.

_____. Ministério do Planejamento. **Apresentação da Reprogramação Orçamentária.** Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/imprensa/pronunciamentos/apresentacoes/Apresentacao_dos_Ministros28022011b.pdf. Acesso em 30 out. 2012.

_____. **Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: exercício de 2011.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Fevereiro de 2012.

_____. **Resolução n.º 1, de 2006, do Congresso Nacional:** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, dez. 2006.

CAMBRAIA, Túlio. (2011), **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções**. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>> Acesso em: 27 out. 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique, 1931 - . **A soma e o resto: um olhar sobre a vida aos 80 anos /Fernando Henrique Cardoso; organização Miguel Darcy de Oliveira. – 4ª ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.**

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung. São Paulo: UNESP, 2007. p. 143-182.

FIGUEIREDO & LIMONGI, Argelina Cheibub & Fernando. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. *Dados*. 45(2), 2002, pp. 303-344.

_____, **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. – 2ª ed. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

_____, **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. –Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O colégio de líderes** [manuscrito]: surgimento e evolução / Juliana Baldoni Figueiredo. – 2011. 60 f.

INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos**. *Insight/Inteligência*. 14, pp. 64-72.

_____, **Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu**. *Insight/Inteligência*. 15, pp. 58-72.

_____, **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**. *Dados*. 48(4), 2005, pp. 737-776.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. 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.

MONTEIRO, Tânia. **Planalto não define liberação de emendas parlamentares.** Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,planalto-nao-define-liberacao-de-emendas-parlamentares,759114,0.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

O Estado de S. Paulo – 24/12/2011. Dilma libera R\$ 1,6 bi por Orçamento e DRU. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,dilma-libera-r-16-bi-por-orcamento-e-dru-,814854,0.htm>. Acesso em: 27 dez. 2011.

O Estado de S. Paulo – 20/12/2011. Emendas, balcão de negócios. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,emendas-balcao-de-negocios-,813258,0.htm>. Acesso em: 26 dez. 2011.

PAIVA, Mozart Vianna de. **O Colégio de Líderes:** 24 out. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

Rede Brasil Atual. **Governo adia para setembro liberação de verba para emendas parlamentares.** Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/economia/2011/06/governo-adia-para-setembro-liberacao-de-verba-para-emendas-parlamentares>. Acesso em: 15 out. 2012.

RODRIGUES, Ricardo. **O Papel do Colégio de Líderes no Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 83, p. 131 a 146, 1996.

ROTHENBURG, Denise. **Após aprovar matérias de interesse do governo, parlamentares cobram bônus.** Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/12/24/interna_politica,283968/apos-aprovar-materias-de-interesse-do-governo-parlamentares-cobram-bonus.shtml Acesso em: 27 dez. 2011.

SANTOS, Débora. **Parlamentares Pressionam no fim do prazo por liberação de emendas.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/parlamentares-pressionam-no-fim-do-prazo-por-liberacao-de-emendas.html>. Acesso em: 15 out. 2012.

VESELY, Thiago Andriago. **A Resolução n. 1, de 2006 - CN e a Comissão Mista de Orçamento.** Brasília, DF: Editora Gran Cursos, 2011.

VESELY, Thiago Andriago. **Administração Orçamentária e Financeira Contemporânea.** 2. Ed. Brasília, DF: Editora Gran Cursos, 2012.

APÊNDICE A – Ciclo de liberação das emendas individuais

Aderindo a máxima atribuída ao filósofo chinês Confúcio, de que “uma imagem vale mais que mil palavras”, apresentam-se as ilustrações a seguir, que têm por escopo supor o funcionamento do ciclo de liberação das emendas individuais, caracterizada em seis atos.

ATO 1. Os parlamentares pressionam seus líderes para que negociem a liberação das emendas.



ATO 2. Os líderes se reúnem com os representantes da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República - SRI e apresentam suas demandas partidárias, com destaque para as emendas individuais.

“Desde o início do segundo semestre, os líderes de partidos pressionaram o governo federal e reclamaram da “morosidade” na liberação das emendas.” (Santos, 2012).

“A ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvati, o secretário-executivo da pasta, Claudinei do Nascimento, e técnicos da pasta estão desde segunda-feira (26) recebendo pedidos, que também têm sido feitos a outros ministérios.” (Santos, 2012).



ATO 3. Os representantes da SRI, geralmente o Ministro, debatem com o Ministro-Chefe da Casa Civil e, por vezes, com o chefe do Poder Executivo para definir os montantes a serem liberados ou não para cada partido, na forma de lotes.

O Palácio do Planalto ainda não definiu quanto e quando irá liberar as emendas parlamentares, principal razão por trás da onda de insatisfação dos integrantes da base aliada. Mesmo depois de duas horas de reunião com a presidente Dilma Rousseff e a ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti, as principais lideranças do PT e do PMDB deixaram o encontro de ontem à noite sem uma resposta clara para a principal reivindicação de seus correligionários. Novas reuniões da presidente com os líderes partidários estão previstas para serem realizadas amanhã e quinta-feira. Antes de se reunirem com a presidente, os líderes conversaram com Ideli, por mais de uma hora. (MONTEIRO, 2012).

“É um processo que já estava previsto. O governo foi fazendo estudos internos e percebeu que agora dá para liberar [as emendas]”, explicou o ministro da Secretaria-Geral da Presidência, Gilberto Carvalho.

A expectativa é que na próxima semana a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, conclua o cronograma de empenho de emendas para esse segundo semestre. A liberação das emendas é uma reivindicação dos parlamentares desde o início do governo da presidenta Dilma Rousseff. (AQUINO, 2012).



ATO 4. Novamente a SRI se reúne com os representantes partidários para apresentar os valores que serão disponibilizados para empenho das emendas orçamentárias e, ao mesmo tempo, solicitar o apoio dos partidos em votações de interesse do Governo Federal.

“No início do segundo semestre, o governo chegou a anunciar que seria empenhado R\$ 1 bilhão em emendas, somente em agosto.” (Santos, 2012).

Para o deputado Lázaro Botelho (PP-TO), os parlamentares da base aliada ao governo deveriam ter “tratamento diferenciado” na liberação das emendas. “Somos da base de apoio do governo federal e apoiamos tudo que vem a respeito do governo. Estamos sempre fieis. Mas, na hora de colher os frutos, que é levar os benefícios a nossas cidades, o tratamento não tem muita diferença de quem é fiel e de quem é adversário”, disse. (SANTOS, 2012).

“Com a liberação dos recursos, o Palácio do Planalto garantiu a aprovação do Orçamento de 2012 antes do recesso parlamentar e da emenda constitucional da Desvinculação das Receitas da União (DRU).” (Monteiro, 2012).

“A poucos dias do encerramento da atual sessão legislativa, para garantir a aprovação de projetos de interesse do governo, a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, intensificou seu contato com senadores e deputados, usando como moeda de troca a garantia de empenho e posterior liberação de recursos para emendas ao orçamento. Chegou a mudar provisoriamente seu gabinete para o Senado, de modo a acompanhar de perto a tramitação, por exemplo, do projeto que regulamenta a Emenda Constitucional 29, definindo percentuais mínimos de investimento em saúde pela União, Estados e municípios, e do projeto que prorroga a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em conversa com os jornalistas alguns dias antes, após despacho com a presidente Dilma Rousseff, Ideli Salvatti, ao comentar a tramitação do projeto de prorrogação da DRU, estabeleceu claramente a relação entre essa votação e a liberação de emendas parlamentares, garantindo que até o último dia do ano os recursos para o pagamento dessas emendas estariam empenhados no Tesouro.” (MONTEIRO, 2012).



ATO 5. Havendo acerto entre as partes, cada ministério recebe uma lista autorizando a execução orçamentária, contendo os números de emendas, a autoria e os valores das emendas a serem empenhados de cada deputado ou senador.

“Na semana passada, o governo liberou R\$ 9,1 bilhões para os ministérios. O valor, entretanto, não foi todo para o atendimento das emendas.” (Rothenburg, 2011).



ATO 6. As mesmas listas - com informações restritas às emendas dos parlamentares do próprio partido - são entregues às Lideranças Partidárias.

Nesse momento, os líderes convocam os liderados para dar conhecimento de que o combinado com a SRI foi cumprido, repassando as listagens individualizadas de cada deputado, orientando como os parlamentares devem votar e consolidando o presidencialismo de coalizão.

