



**CAMARA DOS DEPUTADOS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO - CEFOR**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**WILKER LUCIO JALES**

**EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL:**

Análise crítica às emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União – OGU.

**Brasília**

**2015**

Wilker Lucio Jales

EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL: Análise crítica às emendas parlamentares  
individuais ao Orçamento Geral da União – OGU

Monografia apresentada para aprovação no curso de  
Especialização em Parlamento e Direito na Câmara dos  
Deputados.

Orientador: Prof. Fidelis Antonio Fantin Junior

Brasília

2015

## 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: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Jales, Wilker Lucio.

Emenda parlamentar individual [manuscrito] : análise crítica às emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União - OGU / Wilker Lucio Jales. -- 2015.

60 f.

Orientador: Fidelis Antonio Fantin Junior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Parlamento e Direito, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

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

CDU 336.12(81)

Emenda parlamentar Individual: Análise crítica às emendas parlamentares individuais ao  
Orçamento Geral da União – OGU

Monografia – Curso de Especialização em Parlamento e Direito da  
Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2015

Aluno: Wilker Lucio Jales

Banca Examinadora:

---

Prof. Fidelis Antonio Fantin Junior

---

Profa. Julia Alves Marinho Rodrigues

Brasília, de junho de 2015.

*Dedicatória*

*À Rebeca, minha amada esposa que me apoiou incondicionalmente, sendo compreensiva quando necessitei passar horas do nosso convívio buscando conhecimento.*

### *Agradecimentos*

*Agradeço primeiramente à Deus, o autor e consumado da minha vida, que trouxe ao meu coração inspiração e me deu forças para concluir mais esse desafio.*

*Aos meus pais, que sempre me apoiaram e estiveram comigo nos momentos mais difíceis sem deixar de acreditar nas promessas de Deus na minha vida e que seria capaz de vencer os obstáculos.*

*Aos colegas de trabalho acreditaram na minha capacidade e vontade de ampliar meus conhecimentos.*

*Ao meu Orientador, Prof. Fidelis Fantin que empenhou o seu melhor, fazendo-me olhar para um horizonte maior e atingir o objetivo deste trabalho.*

*“Porque Deus amou o mundo de tal maneira que deu o seu Filho unigênito, para que todo aquele que nele crê não pereça, mas tenha a vida eterna” (João 3:16)*

## **Resumo**

O presente trabalho analisa a utilização das emendas individuais apresentadas ao Orçamento Geral da União à luz dos princípios constitucionais, assim como a sua utilização como instrumento de interferência do Poder Executivo no Legislativo e o seu desvirtuamento diante dos escândalos de corrupção em que frequentemente são envolvidas. As emendas parlamentares individuais são defendidas por uns como uma oportunidade de alocar recursos orçamentários em conformidade com as suas prioridades políticas, e por outros por serem apenas um instrumento de correção de eventuais distorções na peça orçamentária, já que cabe ao Poder Executivo a função de planejar o orçamento, e ao Legislativo, a função fiscalização, correção e aprovação. A crítica da segunda categoria vem por entenderem que muitas escolhas manifestadas nestas emendas não guardam aderência ao planejamento, pois carecem de análise quanto aos resultados e frequentemente estão associadas a desperdícios, desvio de recursos e interferências políticas entre Poderes e esferas governamentais. É apresentado ainda o processo de apreciação da lei orçamentária anual, as práticas e acontecimentos recentes relacionados às emendas parlamentares e uma análise crítica. Conclui-se pela alteração no processo orçamentário com a limitação das emendas individuais e a valorização das coletivas, assim como a correção da distorção arrecadatória, evidenciando maior clareza, equilíbrio e qualidade no gasto público.

**Palavras-Chave:** Orçamento Público; Emendas Parlamentares Individuais; Análise Crítica.



## **Abstract**

His paper analyzes the use of individual amendments presented to the Federal Budget in the light of constitutional principles, as well as its use as an instrument of interference of the executive power in the legislature and its distortion in the face of corruption scandals that are often involved. Parliamentary individual amendments are defended by some as an opportunity to allocate budgetary resources in accordance with their public policy priorities, an instrument correcting any distortions in the budget part, as the Executive function of planning the budget, and the legislative, oversight function, correction and approval; however, criticized by others that understand that many times these emendments show lack of adherence to the planning, poor analysis on the outcomes and frequently are associated to waste of Money, corruption and interference between Branches and levels of government. It also presented the process of assessing the Annual Budget Law, recent practices and events related to parliamentary amendments and critical analysis. The results confirmed the change in the budget process with the limitation of individual amendments and the appreciation of the collective, as well as the correction of tax collection distortion, showing clarity, efficiency and quality in public spending.

**Keywords:** Public Budget; Individual Parliamentary amendments; Critical Analysis

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ART	Artigo
CD	Câmara dos Deputados
CEPACTO	Comissão Espacial do Pacto Federativo
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPPA	Projeto de Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RCL	Receita Corrente Líquida
SF	Senado Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Arrecadação.....	18
Tabela 2 - Tramitação das Leis Orçamentárias .....	29
Tabela 3 - Emendas Individuais para ONGs e Eventos.....	39
Tabela 4 - Distribuição de Recursos para os Relatores Setoriais - LOA 2015.....	41
Tabela 5 - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União - Ministério da Justiça ...	42
Tabela 6 - Emendas Individuais Aprovadas por Área Temática.....	43
Tabela 7 - Emendas Individuais - Valores Empenhados Mês a Mês .....	44
Tabela 8 - Execução das Emendas Individuais por Órgão - no Ano.....	44

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I</b> .....	16
<b>1. A LIGAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO</b> .....	16
<b>1.1. PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO:</b> .....	16
<b>1.2. PRINCÍPIO DO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS OU “ACCOUNTABILITY HORIZONTAL”:</b> 20	
<b>1.3. EMENDAS PARLAMENTARES E OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:</b> 22	
a) Impessoalidade: .....	22
b) Moralidade: .....	23
c) Publicidade: .....	23
d) Eficiência: .....	24
<b>1.4. RELAÇÃO ENTRE ESSES PRINCÍPIOS E AS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO:</b> .....	25
<b>CAPÍTULO II</b> .....	27
<b>2. DAS PRÁTICAS E ACONTECIMENTOS RECENTES RELACIONADOS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO</b> .....	27
<b>2.1. AS EMENDAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL</b> .....	27
<b>2.2. ATUAÇÃO E RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA ANÁLISE, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO:</b> .....	28
<b>2.3. O USO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS COMO INSTRUMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NO LEGISLATIVO E VICE-VERSA E OS ESCÂNDALOS DESSAS PRÁTICAS:</b> .....	33
<b>2.4. NATUREZA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS</b> .....	41
<b>2.5. A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 86 DE 2015:</b> .....	45
<b>CAPÍTULO III</b> .....	49
<b>3. ANÁLISE CRÍTICA ÀS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS APRESENTADAS AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO</b> .....	49
<b>CONCLUSÃO</b> .....	55
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	57

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 garantiu, em seu art. 166, §2º, a prerrogativa parlamentar de emendar os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. Com a importante alteração da Constituição Cidadã, ampliou-se a atuação do Legislativo, que passou a ter informações mais precisas sobre os planos de governo, assim como o direito de atuar na sua elaboração, supostamente a fim de evitar erros de alocações de recursos públicos, entre outros.

Com a ampliação consagrada pela Constituição de 1988 quanto à atuação do Poder Legislativo no processo de elaboração do Orçamento Geral da União, principalmente por meio das emendas coletivas e individuais, é possível perceber o desvirtuamento que essas últimas podem gerar na formulação e implementação das políticas públicas, haja vista que o seu direcionamento a redutos sem o devido planejamento pode gerar danos incalculáveis ao País especialmente devido à omissão em relação às ações de interesse nacional e estadual (estruturantes).

Ressalte-se, que o Presidente da República ao assumir o cargo, realiza o planejamento governamental, com a implementação de novos programas de governo e consequentemente alocação de recursos para o período do seu mandato. Porém, quando se permite ao Congresso Nacional modificá-los através de emendas individuais, há significativo risco de distorções em grande escala nos referidos programas, que muitas vezes ocorrem pelo simples interesse dos parlamentares em direcionar recurso aos seus redutos eleitorais, ou, barganhar com o Poder Executivo para o atendimento dos seus interesses particulares. Isso representa grave risco à democracia, pois muitos parlamentares acabam sendo pressionados a votar de acordo com as imposições do Palácio do Planalto, sob pena de não ter suas rubricas liberadas, e não de acordo com os anseios do povo.

Nesse contexto, o presente trabalho vem apresentar análise crítica ao poder conferido pela Constituição quando da apresentação de emendas individuais ao Orçamento Geral da União desde a promulgação em 1988 e as suas distorções vivenciadas no decorrer dos anos. Analisaremos princípios como o sistema de freios e contrapesos “*Checks and Balances*” e o Equilíbrio Federativo; que, quando desrespeitados, extrapolam as competências dos poderes, transformando o sistema de governo de coalizão em disputa de poder e popularidade, trazendo riscos não só econômicos, mas especialmente de concentração de

poder, o que pode gerar distorção nas forças políticas, não somente entre Poderes e esferas governamentais, mas também em entre estado e cidadão.

Abordaremos ainda as denúncias de corrupção envolvendo as emendas individuais, o poder de barganha exercido simultaneamente pelos Poderes Legislativo e Executivo, a utilização de recursos públicos através das emendas para angariar votos para aprovação de projetos de lei que normalmente poderiam não ser aprovados, a falta de projetos estruturantes dessas emendas, entre outros.

A metodologia aplicada constitui em pesquisa bibliográfica e consulta a fontes secundárias como legislação, internet e base de dados.

Este trabalho será dividido em três capítulos, sendo que no Capítulo I, busca-se apresentar o que está previsto em lei sobre o equilíbrio federativo e o sistema de freios e contrapesos, “*Checks and Balances*”, assim como o posicionamento doutrinário sobre o tema e como as emendas individuais têm afetado esses princípios. Abordaremos ainda, em sucinta análise, as emendas individuais e os princípios constitucionais da Administração Pública: Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Para isso, com vistas a uma melhor compreensão, dividiremos em quatro seções: 1) Princípio do equilíbrio federativo; 2) Princípio do sistema de freios e contrapesos; 3) Princípios básicos da Administração Pública; e, 4) Relação entre os princípios e as emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União. A seção “3” será segregada em quatro subseções: Princípio da Impessoalidade; da Moralidade; da Publicidade; e, da Eficiência.

No Capítulo II, faremos abreviada análise sobre as emendas na lei orçamentaria anual, e examinaremos a atuação e relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na análise, aprovação e execução do Orçamento Geral da União; o uso das emendas individuais orçamentárias como instrumento de interferência do Poder Executivo no Legislativo e vice-versa e os escândalos dessas práticas; a natureza das emendas individuais e coletivas ao orçamento; e, a Emenda Constitucional n° 86 de 2015 que instituiu a execução obrigatória das emendas individuais denominado de orçamento impositivo.

Da mesma forma utilizada no capítulo I, o capítulo II será dividido em seções para melhor compreensão dos temas abordados.

No Capítulo III será apresentada análise crítica ao desequilíbrio federativo, com a concentração de arrecadação e distribuição de recursos em um único poder, o que tem, de certa forma, estimulado e evidenciado ainda mais o desvirtuamento da prerrogativa parlamentar de emendamento ao Orçamento da União, conquanto cria maior dependência por

parte dos entes subnacionais em relação ao Tesouro federal. Destacaremos a necessidade de serem estabelecidos critérios rígidos e eficazes para a alocação dos recursos oriundos das emendas parlamentares individuais e coletivas ao Orçamento Geral da União, de modo a diminuir os escândalos de corrupção que as envolvem assim como o amplo poder de barganha que lhe são peculiares, contribuindo então para alocação de recursos em políticas públicas que beneficiem a coletividade.

## CAPÍTULO I

### A LIGAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Buscamos neste capítulo demonstrar o significado de cada um dos princípios constitucionais para o processo orçamentário, e se a prerrogativa parlamentar em emendar o Orçamento Geral da União tem ocasionado um desequilíbrio federativo assim como prejuízo ao do sistema de freios e contrapesos dos Poderes. Será que as emendas individuais têm respeitado os princípios básicos da Administração pública como a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência?

#### 1.1. PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO:

Está previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988 as características essenciais do Estado Brasileiro, entre elas a forma de Estado, qual seja, Federação: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito*”.

A forma de Estado Federativo é o modo de exercício do poder político em função do território de um Estado, podendo ser centralizado (estado unitário), descentralizado (confederação) ou um meio termo que consistirá em uma federação. A Carta de 1988 além de prever um poder político que não é totalmente centralizado e nem totalmente descentralizado, previu a autonomia da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios (Art. 18 CF), além da separação dos Poderes: “*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

Neste contexto, conforme os ensinamentos do Professor Márcio Nuno Rabat<sup>1</sup>, dois conceitos são fundamentais à distinção clássica entre confederação, federação e estado unitário, o conceito de soberania e o de autonomia. Para ele, o conceito de soberania é fruto do secular processo de formação do estado-nação moderno. Com ele se visa estabelecer a peculiar posição dessa entidade frente a outros estados, uma posição de igualdade na exata medida em que detêm todos igual poder soberano sobre seu território e população. Já o

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo da Área XIX Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais da Câmara dos Deputados.



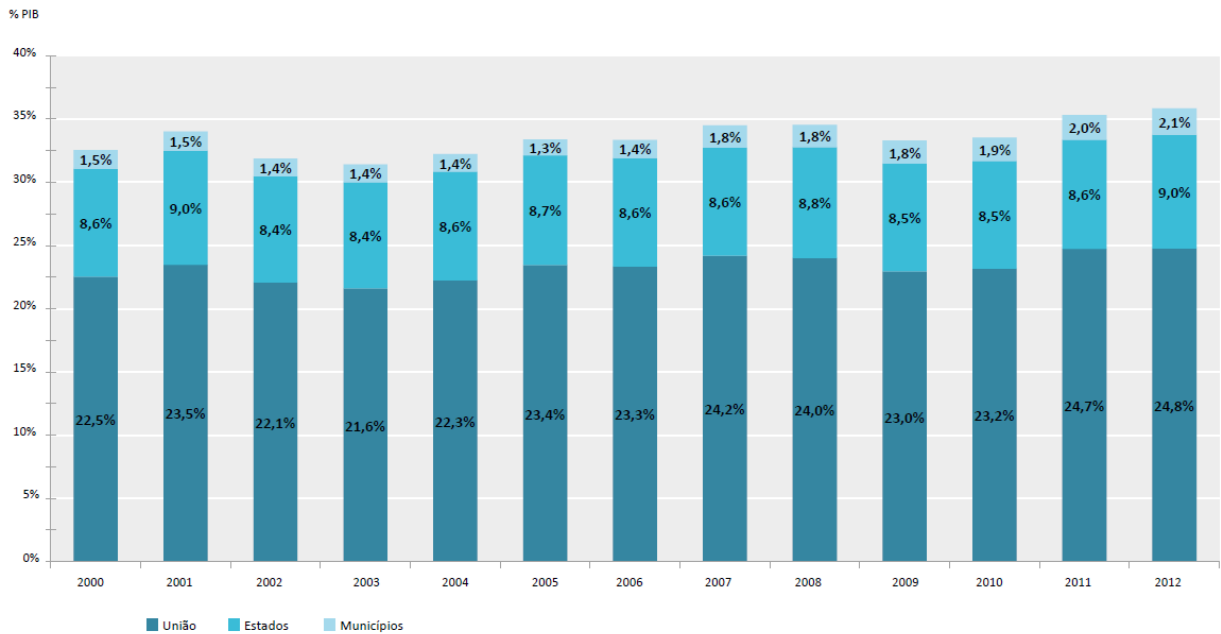
conceito de autonomia é mais modesto, através dele se reconhece a entes subnacionais o exercício de poderes próprios no âmbito de sua autonomia, mas se reserva ao poder soberano a prerrogativa de atuar, tanto para o exterior como para o interior, como representante do corpo nacional em sua totalidade. (RABAT, 2002).

No que tange à separação dos Poderes, referida expressão tem recebido ao longo do tempo diversas críticas da doutrina, uma vez que o poder soberano do Estado não se triparte, ele é sempre uno e indivisível. O que há na verdade é uma distribuição de funções (modo pelo qual o Estado exerce seu poder), logo, o que se denomina “separação dos poderes” representa na realidade, a distribuição de certas “funções” a diferentes órgãos do Estado, ou seja, o que existe na verdade é uma “divisão de funções estatais”.

Referidos conceitos são de suma importância no que concerne ao Orçamento Geral da União, uma vez que o Estado é composto de três esferas, a União, os estados e os municípios, cada um representado pelos Poderes Executivo, Legislativo, e, com exceção dos municípios, pelo Poder Judiciário também, e a Constituição elencou as competências e os campos de atuação de cada uma. Por estarem nitidamente definidas não pode uma esfera invadir a competência da outra.

Nesse contexto, mister relembrar que as funções originalmente estabelecidas pela Constituição seriam de que a União atuaria em ações de interesse do País, ou seja, com caráter nacional como defesa, diplomacia, leis federais, etc; os estados em ações de interesse estadual (segurança pública, justiça etc.); e os municípios em ações de interesses locais como saneamento, infraestrutura urbana, ensino primário, entre outros.

No âmbito orçamentário, deveriam as esferas arrecadar e administrar os recursos públicos com vistas a suprir as necessidades das ações de sua competência. Ocorre que a União tem concentrado mais de 50% da arrecadação, ou seja, um único ente é responsável por administrar mais da metade da arrecadação tributária, apresentando-se nesse quesito quase que como um estado unitário com significativa concentração de poder.

**Tabela 1 - Arrecadação**

\*Fonte: (Câmara dos Deputados, 2014) CONOF/CD - 2014

Percebe-se pelos números do gráfico acima, que é desproporcional a concentração de poder na União em relação aos demais entes quando o assunto é arrecadação tributária. Tal concentração de recursos na União afronta claramente o equilíbrio federativo, afinal, deveria existir uma descentralização mais justa em todas as áreas de atuação da Administração pública. Os municípios brasileiros, maiores beneficiários das emendas individuais, apenas a partir de 2011 alcançaram a ínfima arrecadação de 2%, que mesmo somada à transferência obrigatória (FPM) continua sendo desproporcional quando comparados demanda e arrecadação, ocasionando visível concentração na União.

Essa desproporcionalidade pode ser um dos motivos pelos quais os parlamentares têm se utilizado das emendas para alocar recursos em suas bases eleitorais, que estão situadas nos municípios brasileiros, os quais contam com uma parcela ínfima na arrecadação de recursos. Daí a compreensão de alguns autores defenderem que “*a prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade dada ao parlamentar para participar da alocação de recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas*”. (FIGEUIREDO & LIMONGI, 2008)

Ocorre, porém, que não são raros pensamentos contrários, os quais não concordam com a possibilidade de o Poder Legislativo promover alterações na peça orçamentária, destacando que a função de planejar o orçamento é do Poder Executivo, ficando

as Casas de Leis, única e exclusivamente com a função de aprovação, mantendo-se a prerrogativa para apresentação de emendas apenas para correções (FERNANDES, 2012).

O que se evidencia no estudo do tópico, não é a supressão da prerrogativa dos representantes do povo em apresentar, através de emendas individuais ao Orçamento Geral da União, as necessidades dos grupos pelos quais foram eleitos, mas tão somente, que a concentração de poder, principalmente no que tange a arrecadação de tributos, é totalmente desproporcional, dando o primeiro passo para que o equilíbrio federativo seja desprezado, e conseqüentemente usurpando as atribuições dos Poderes, que no caso do Poder Executivo seria de administrar e gerenciar as ações no âmbito Nacional, figurando o legislativo como freios e contrapesos. É fácil imaginar como a avidez de recursos por parte dos municípios, bem como de entidades privada sem fins lucrativos, dada a presente situação, torna-os altamente vulneráveis a barganhas.

Evidente, que determinadas funções do parlamento refletem no Executivo como freios e contrapesos, assim, na tentativa de balancear estes reflexos ou minimizar os efeitos fiscalizadores realizados pelas Casas de Leis, o Executivo tende a formar uma base de coalizão junto ao parlamento. Neste contexto, são formadas as bases de sustentação que apresentam suas condições para o devido apoio, chamada de coalizão.

Vale lembrar que, no sistema de freios e contrapesos, ganha vital importância o caráter fiscalizador do parlamento, assim como a capacidade de legislar com independência.

No sistema orçamentário atual são facilmente notados os efeitos do modelo presidencialista de coalizão vivido no País, uma vez que as emendas apresentadas ao orçamento, na grande maioria dos casos, acabam por se tornar moeda de negociação. Muito embora não houvesse até 2014 previsão legal da obrigatoriedade das emendas individuais, momento em que se introduzir na Lei de Diretrizes Orçamentária referida obrigatoriedade sendo consolidada mais tarde na pela Emenda Constitucional n° 86 de 2016<sup>2</sup>, ele o faz mediante “acordos” relacionados à aprovação de matérias do governo junto ao Parlamento (FERNANDES, 2012).

Vê-se que a utilização das emendas para atender interesses particulares do representante do povo, é apenas uma variável da forma concentrada de arrecadação vigente no Brasil, visto que se houvesse respeito ao equilíbrio federativo em todas as suas vertentes, haveria um meio termo de modo que tanto a União, quanto os estados e municípios arrecadassem de forma equânime a executar as funções originalmente estabelecidas pela

---

<sup>2</sup> Foi promulgada no dia 17/03/2015 a Emenda Constitucional n° 86 de 2015 que tornou obrigatória a execução das emendas individuais ao Orçamento Geral da União.

Constituição. Assim, haveria imediata diminuição de arrecadação por parte da União, com um orçamento mais equilibrado e redução das emendas individuais em interesses excessivamente particularizados, o que tem dando margem a suspeitas de negociações escusas.

Desta forma, a utilização das emendas seria tão somente para correções pontuais em ações de caráter mais abrangente, ou seja, aquelas que representam interesse nacional. Prevaleceria, portanto, o pensamento coletivo, já que quando desrespeitado, pode se tornar instrumento de forte desarmonia entre os entes, gerando consequências para a sociedade.

Em comparação, as emendas coletivas são discutidas mais amplamente, e a sua apresentação aprovada previamente por um número não inferior a 11 parlamentares (caso das representações estaduais com oito deputados, conjuntamente com os três senadores de cada estado), o que garante uma representatividade bem maior frente às emendas individuais, cuja apresentação depende somente da decisão de um único parlamentar.

Percebe-se, portanto, que quando há o desequilíbrio federativo no que tange às questões orçamentárias, é fácil constatar que o parlamento buscará meios para equalizá-lo com a distribuição mais justa dos recursos públicos, isso leva a uma interferência negativa dos poderes e conseqüentemente ao desvirtuamento das emendas individuais, já que como veremos, passam apenas análise individual (do parlamentar), ficando sujeito a direcionamento pessoal.

## **1.2. PRINCÍPIO DO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS OU “ACCOUNTABILITY HORIZONTAL”:**

O princípio do sistema de freios e contrapesos nada mais é que os Poderes com autonomia para o exercício das suas funções, porém, controlado pelos demais. Essa é a divisão dos Poderes estabelecida na Constituição em que o Poder Executivo, Legislativo, e Judiciário, são autônomos, independentes e harmônicos entre si. Paulo Fernando Silveira comenta que *“a separação dos poderes, instituída constitucionalmente, funciona como ponto nuclear do sistema de freios e contrapesos, equilibrando o exercício do Governo, através do controle de um poder pelos outros”* (SILVEIRA, 1999).

Essa teoria advém de importantes filósofos como John Locke e Montesquieu, os quais já reconheciam em sua época a necessidade de serem incorporados aos textos constitucionais sistematicamente que garantisse a atuação de cada poder apenas nos limites da sua

função. Assim, desde a primeira Constituição republicana em 1891, nossas constituições adotam o princípio da separação dos poderes.

Além da separação dos Poderes, a Constituição prevê as funções do Legislativo, Judiciário e Executivo, os quais devem desempenhar os papéis de fiscalização, administração, elaboração de leis e jurisdicionais de modo a contrabalancear o sistema político. Silveira, elenca as funções constitucionais de cada ramo do governo (SILVEIRA, 1999):

**O executivo** não só cumpre as leis, como, através daquelas de sua iniciativa, fomenta o progresso através da educação, saúde, segurança pública etc.; incentiva a economia e defende externamente os interesses do país. **Ao Legislativo** compete evitar que o povo seja tributado sem seu consentimento e, principalmente, fiscalizar os outros dois poderes, notadamente as aplicações dos recursos públicos pelo Executivo. A função puramente legislativa não é essencial, eis que, em princípio, ao indivíduo tudo é permitido a menos que a lei proíba, como consta no art. 5º, inciso II, de nossa Lei Fundamental: *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*; **o Judiciário** foi dotado da missão constitucional de controlar os atos dos demais poderes (leis e atos administrativos) quanto à sua constitucionalidade, através dos casos que lhe são submetidos... (grifamos)

Com base nesses argumentos, e com vistas a fomentar a discussão em relação às emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União, seria importante considerarmos as posições doutrinárias de que cabe ao Poder Executivo planejar o orçamento nos moldes do seu programa de governo, que, diga-se de passagem, passou pelo crivo da população nas eleições. Assim, ficaria a cargo do Legislativo promover alterações necessárias na peça orçamentária apenas para a correção de erros ou omissões, ou ainda para adequar o Orçamento Geral da União às diretrizes orçamentárias. Diante disso, cabe interrogar: não estariam as emendas nos moldes atuais contrariando o sistema de freios e contrapesos, já que o Legislativo passa a confundir suas ações com as atribuições do Executivo de propor projetos orçamentários, e passando a confundir seus interesses com os interesses do Executivo, que ele deveria fiscalizar?

Posteriormente analisaremos mais a fundo a questão, adiantando apenas que aparentemente, se o princípio de freios e contrapesos foi instituído para que um Poder controle o outro, é irracional que o Congresso Nacional altere significativamente o Orçamento com a finalidade de atender seus objetivos, entre eles o da reeleição, confundindo seu papel de

fiscalizador com o papel de executor. Percebe-se ainda, que quando utilizadas nesse sentido, deixa claro que não é a vontade do povo em reelegê-lo pelos serviços prestados à comunidade, mas pelos benefícios financeiros a eles enviado.

### **1.3. EMENDAS PARLAMENTARES E OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

Previsto no art. 37 da Constituição Federal, “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...* (BRASIL C. , 1988)”, os princípios básicos da Administração Pública são indispensáveis para a segurança da sociedade em relação aos atos por ela praticados. A Carta Magna apresenta expressamente os princípios, cabendo à doutrina interpretá-los para a sua utilização na prática, motivo pelo qual faremos rápida análise neste trabalho.

Referidos princípios estão ligados diretamente a todos os atos praticados pela Administração Pública, sendo assim, é necessário que a elaboração do Orçamento Público, incluindo-se a prerrogativa de apresentação e emendas parlamentares individuais e coletivas cumpram a norma na sua essência.

No que tange ao princípio da Legalidade, onde a Administração Pública só pode fazer o que a lei permitir, ou seja, a vontade da Administração é o que decorre de Lei, é necessário entender que a lei, ao mesmo tempo que define, estabelece os limites de atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2014).

Posto isso, nos tópicos a seguir iremos nos ater apenas aos demais princípios básicos da Administração Pública, assim como os seus efeitos nas emendas parlamentares.

#### **a) Impessoalidade:**

Sabe-se que a atuação administrativa deve voltar-se ao atendimento impessoal, geral, ainda que venha interessar a pessoas determinadas, não sendo a atuação atribuída ao agente público, mas à entidade estatal: isso se chama impessoalidade.

O Professor Celso Antonio Bandeira de Mello (2014, p. 157), ao analisar o princípio, entende que “*Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não*

*podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie”.*

O princípio está ligado diretamente à finalidade da atuação administrativa, que visa à satisfação do interesse coletivo, sem correspondência ao atendimento do interesse exclusivo de administrado. É uma atribuição do órgão ou entidade estatal e do agente público ligado à isonomia, uma vez que é obrigatório um tratamento igualitário a todos os administrados, independentemente de qualquer interesse público, ou seja, deve ser imparcial em todos os seus atos.

#### **b) Moralidade:**

O princípio da moralidade indica a necessidade de toda atividade administrativa atender a um só tempo à lei, a moral (agir em conformidade com a conduta interna regulada pela administração – moral jurídica), a equidade e aos deveres da boa administração. Vejamos a definição de Di Pietro:

Antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e Honestidade seriam traços distintos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo que é legal é honesto) (DI PIETRO, 2014).

Destaca-se que se “nem tudo que é legal é honesto”, é necessário que o agente público não se atenha apenas aos critérios de conveniência e oportunidade que regem a supremacia do interesse da Administração Pública, mas também o que é mais honesto e justo para a coletividade, afinal, administra-se para todos.

#### **c) Publicidade:**

Com base no princípio da Publicidade, determina-se cogente a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos praticados pela administração, sejam de forma interna ou externa. Conforme o art. 5º XXXIII assegura o direito que todos têm de receber informações dos órgãos públicos, sejam de interesse pessoal sejam de interesse coletivo ou geral.

Para Mello (2014. p. 129), tal princípio consagra o dever administrativo de se manter plena transparência em seus comportamentos, vez que segundo ele, “*não pode haver*

*em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.*

Assim, é necessário destacar que as emendas parlamentares, sejam individuais ou coletivas, após aprovadas pelo Congresso Nacional, são incorporadas à Lei Orçamentária incorporando-se a grupo denominado de “funcional programática”, que compõe um rol de programas, ações, funções e subfunções, os quais agregam todas as despesas que serão realizadas pela Administração por área de ação governamental.

Nesse quesito, as emendas individuais cumprem o princípio, vez que são identificadas por um código denominado RP6, porém, permanecem inertes aos critérios de seleção das entidades ou municípios que receberão os recursos, vez que poderão ser apresentadas com modalidade de aplicação a definir (99), com a sua indicação posteriormente, o que fere o princípio em discussão.

**d) Eficiência:**

Inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da eficiência apresenta a necessidade de que a administração busque sempre o melhor resultado com o menor custo.

Na definição de Hely Lopes Meirelles, citado por Di Pietro, o princípio da eficiência é o que *“se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”* (DI PIETRO, 2014).

É sabido que as emendas individuais não são questionadas quanto ao mérito e à eficiência, quando da tramitação no Congresso. Muitas emendas incluem ações com valores que, se executados, representariam certamente início de obra que não teria andamento em tempo adequado, e a eficiência no uso dos recursos seria inevitavelmente comprometida. Muitas dessas obras iniciadas com dotações insuficientes acabam representando total desperdício. Há também casos de transferências voluntárias de recursos a entidades privadas, sem análise dos resultados de viabilidade de restituição no caso de uso irregular dos recursos.



Conforme será analisado no decorrer do trabalho, as emendas individuais passam apenas por análise individual (do parlamentar) o que pode ocasionar um direcionamento pessoal, sendo que na maioria das vezes não há o devido planejamento dos recursos que serão direcionados nem se estão em conformidade com as políticas públicas. Essa prática definitivamente desrespeita o princípio da eficiência.

#### **1.4. RELAÇÃO ENTRE ESSES PRINCÍPIOS E AS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO:**

É indiscutível que as emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União, por alterarem significativamente o projeto enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, necessitam passar pela análise dos princípios supracitados. Não podem as emendas ferir o equilíbrio Federativo, o sistema de freios e contrapesos (separação dos poderes) e muito menos menosprezar a impessoalidade, publicidade, eficiência e, sobretudo moralidade.

Porém, quando nos deparamos com obras advindas de emendas parlamentares que se encontram inacabadas, ou muitas das vezes sem análise de projeto ou qualquer planejamento para a sua execução, é impossível negar que os referidos princípios foram deixados de lado simplesmente para atender os interesses dos parlamentares ou até mesmo do Poder Executivo. O uso de liberação de emendas para conseguir apoio parlamentar em votações de interesse do Executivo, ou para conseguir apoio municipal para a reeleição evidencia o interesse individual, culminando em afronta literal aos princípios da Administração Pública, além de colocar em cheque a independência do Poder Legislativo.

O Equilíbrio Federativo foi estabelecido para que os Poderes atuassem dentro das funções preestabelecidas, cabendo inicialmente ao Executivo “administrar”, ao Legislativo, “legislar” e ao Judiciário “julgar”. Legislar na visão da separação de poderes é controlar os atos do outro poder de forma que cumpra tanto os compromissos firmado com os verdadeiros detentores do poder, o povo, como as metas estabelecidas, nesse caso no Orçamento Geral. Legislar, portanto, é adequar essas duas vertentes, não utilizar-se da prerrogativa de emendar o Orçamento, para atender interesses.

Conforme já abordado anteriormente, é importante ressaltar que se *“simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie* (MELLO, 2014), como pode a União trazer para si o controle de ações e da liberação de

recursos para ações de caráter local (estadual ou municipal), usando isso como instrumento de poder político, inclusive para interferir na votação de projetos de lei? Essa atitude representa risco grave à democracia, pois muitos parlamentares acabam sendo pressionados a votar de acordo com as determinações do Palácio do Planalto e não com a vontade do povo. Não há assim impessoalidade, moralidade ou qualquer eficiência nesse tipo de ação.

Em suma, é notório que as emendas parlamentares afrontam os mais diversos princípios da Administração Pública, não pela questão de alterarem o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, mas pelo seu mérito e eficiência, já que esses quesitos não são questionados quando da aprovação do projeto de lei orçamentária.

## **CAPÍTULO II**

### **DAS PRÁTICAS E ACONTECIMENTOS RECENTES RELACIONADOS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO**

O objetivo deste Capítulo é demonstrar como funciona a apresentação das emendas parlamentares e como têm sido utilizadas nos últimos anos. Abordaremos tanto os dados técnicos, como opinião de especialista sobre o assunto, para que ao final tenham-se condições de tecer comentário crítico quanto ao mérito e eficiência destas emendas.

#### **2.1. AS EMENDAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL**

Para melhor compreensão do tema, é importante ressaltar que o processo orçamentário no Congresso Nacional do Orçamento Geral da União se dá em uma comissão mista permanente (composta por deputados e senadores) que examinam e emitem parecer sobre o referido projeto, assim como sobre os projetos de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e créditos orçamentários (alterações do orçamento). Neste momento, é permitido aos parlamentares apresentarem emendas, sendo que a Comissão emitirá parecer para apreciação das duas Casas do Congresso Nacional, em sessão conjunta.

Nos termos da Resolução n° 1 de 2006 do Congresso Nacional, as emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares (emendas individuais), pelas bancadas estaduais (emenda de bancada), pelas comissões permanentes das duas casas (emenda de comissão), e ainda pelo relator geral do orçamento, porém as suas limitações estão expressas no parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual. As emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar as programações constantes do projeto.

As emendas devem ser compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA), além de respeitar as limitações impostas tanto pela Constituição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei 4.320/64, pelo parecer preliminar do projeto de lei orçamentária e pelos dispositivos regimentais, entre eles a Resolução n° 1/2006-CN.

Conforme a Resolução n° 1/2006-CN, cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, sendo que o valor total dessas emendas será estabelecido no parecer preliminar respeitado os limites impostos pela EC n° 86/2015. Já as emendas de bancada estadual deverão ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por

sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores da respectiva unidade da federação, sendo que a sua quantidade é estabelecida pelo número de parlamentares que compõem a bancada, com no mínimo 15 e no máximo 18 emendas de apropriação.

Por fim, as emendas das comissões permanentes deverão apresentar emendas devidamente aprovadas em reunião com seus membros cujas competências estejam direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração. Poderão apresentar no mínimo 4 e no máximo 8 emendas por comissão, dependendo da quantidade de subáreas temáticas abrangidas, sendo que uma metade será emenda de apropriação.

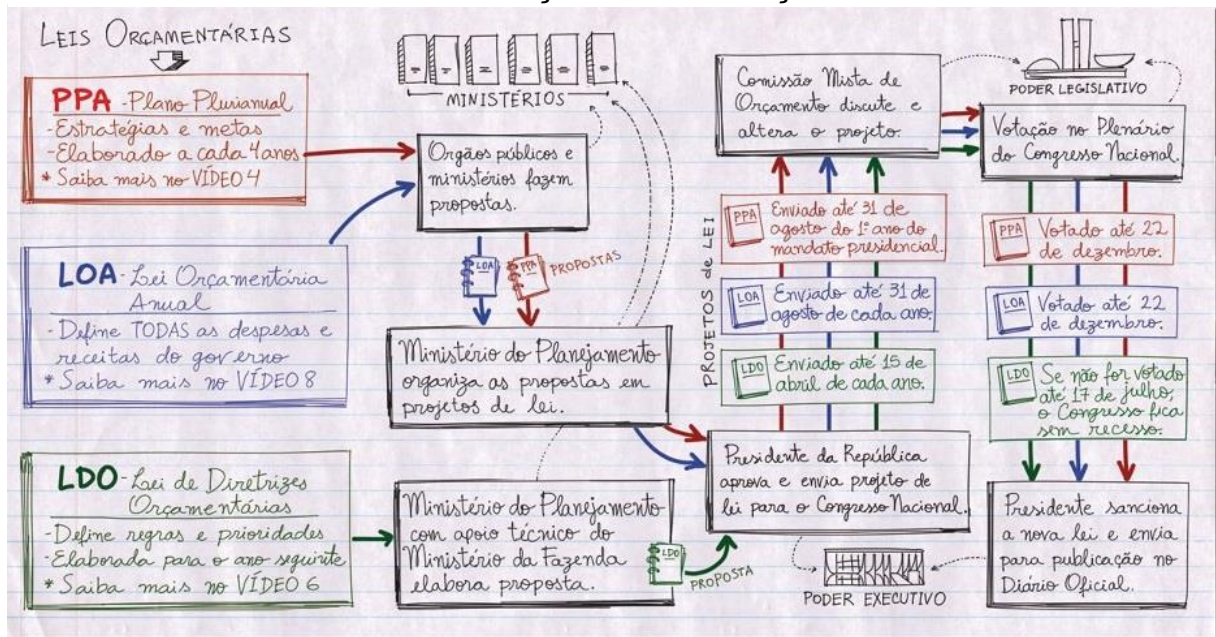
## **2.2. ATUAÇÃO E RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA ANÁLISE, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO:**

Instrumento obrigatório de planejamento, o Orçamento da União traz em seu bojo as receitas prévias e as despesas que a administração pública realizará. O processo orçamentário federal é composto pelo plano plurianual (PPA), que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (4 anos); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que em suma compreende as metas e prioridades da administração pública federal, assim como a orientação da elaboração da lei orçamentária anual; e a lei orçamentária anual (LOA), composta dos orçamentos fiscal, da seguridade social, investimento e estatais, que disciplina todas as ações orçamentárias anual do Governo Federal.

Previsto entre os artigos 163 a 169 da Constituição Federal, o sistema orçamentário brasileiro também é fundamentado pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sendo que compete exclusivamente ao Presidente da República o envio dos projetos de leis orçamentárias ao Congresso Nacional, nos prazos previstos constitucionalmente, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade. Ao Legislativo compete, além de apreciar o projeto, “acompanhar e fiscalizar sua execução”.

Os órgãos que compõem a Administração federal enviam suas propostas ao Ministério do Planejamento, que as organiza e elabora os projetos de lei do Plano Plurianual – PPPA e da Lei Orçamentária Anual – PLOA. Essa tramitação é apresentada no Quadro 1:

**Tabela 2 - Tramitação das Leis Orçamentárias**



Fonte: (VARGAS, 2013)

A apreciação dos projetos de leis orçamentárias no Congresso Nacional se inicia a partir do momento do recebimento da proposta encaminhada pelo Poder. Cabe, nos termos do art. 166 da Constituição Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, composta por deputados federais e senadores e regida pela Resolução nº 1/2006-CN emitir pareceres e deliberar sobre as matérias orçamentárias.

Gontijo observa que a CMO emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas alterações (créditos adicionais), além de outras matérias de cunho orçamentário. Em seu âmbito são apresentadas as “**emendas aos projetos para inclusão dos interesses dos parlamentares**”, respeitando os prazos, limites e condições determinadas pela Resolução 1/2006-CN (GONTIJO, 2004).

As regras regimentais estabelecem a tramitação de cada um dos projetos orçamentários, porém, como o objetivo central é tratar sobre as emendas ao Orçamento Geral da União, restringiremos os comentários apenas à atuação do Poder Executivo e Legislativo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.

O art. 35, §2º, inciso III, da Constituição determina que “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa” (BRASIL C., 1988), ou seja, o seu encaminhamento deverá ser feito até 31 de agosto de cada ano, com a devida aprovação pelo Congresso Nacional até 22 de dezembro. Já o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do

exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

No que tange ao projeto de LDO, a Constituição estabelece que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do referido projeto de lei (art. 57, §2º). Assim, caso não seja aprovado até o dia 17 de julho, os parlamentares não poderiam entrar em recesso em julho, porém, não é o que tem acontecido nos últimos anos<sup>3</sup>. Em relação à LOA, nem a norma constitucional, nem as normas infraconstitucionais estabelecem qualquer sanção para o caso de o projeto não ser aprovado até o final do ano. Todavia, os impactos na administração do Estado são significativos, o que tem sido de certa forma contornado; vez que na ocorrência do fato, o Executivo tem administrado através de Medida Provisória. Além disso, a LDO normalmente contém autorização para execução provisória do projeto orçamentário enquanto o orçamento não é aprovado.

Por se tratar de projeto de lei vultoso, a Resolução 1/2006-CN estabelece que o projeto será dividido em 10 áreas temáticas, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais. São elas: I - Infraestrutura; II - Saúde; III - Integração Nacional e Meio Ambiente; IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano; VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; VII - Justiça e Defesa; VIII - Poderes do Estado e Representação; IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e, X- Trabalho, Previdência e Assistência Social. O Relator Geral contará ainda com o apoio do Relator da Receita e dos relatores dos comitês permanentes da CMO.

Com efeito, tramita no Congresso Nacional projeto de resolução de autoria do deputado Ricardo Barros (PP/PR) que prevê o aumento do número dessas relatorias setoriais, passando para 16 áreas temáticas. O projeto foi aprovado pela CMO no dia 13 de maio, devendo agora ser apreciada pelo Plenário do Congresso Nacional. A proposta tem como objetivo análises mais efetivas de cada área temática, há, porém, informações de que o aumento do número de relatorias seja para atender os partidos que compõem a comissão.

Após a leitura em Sessão do Senado Federal, iniciam-se os prazos regimentais para o devido processo legislativo da proposta orçamentária, que vai desde a publicação e distribuição dos avulsos, com a realização de audiências públicas; apresentação de Emenda à Receita; apresentação, votação do Relatório de Receita; apresentação do Relatório Preliminar; até a apresentação das emendas ao Projeto de Lei, nos termos do Parágrafo 2º, do Art. 166 da

---

<sup>3</sup> Em 2013, a LDO para o exercício de 2014 foi aprovada apenas em 20 de novembro de 2013, e em 2014, a LDO para o exercício de 2015 foi aprovada apenas em 17 de dezembro de 2014.

Constituição Federal, um dos momentos mais aguardado na tramitação do projeto, afinal é nessa fase que poderão ser apresentadas as emendas parlamentares ao projeto.

As emendas podem ser apresentadas por bancadas estaduais, comissões permanentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, e pelos parlamentares, que são as chamadas emendas individuais. Os valores, critérios de admissibilidade e atendimento são estabelecidos no relatório preliminar. Após a apresentação, são distribuídas de acordo com a área temática para que o relator setorial possa dar o seu parecer, concluindo o processo de análise e votação com o parecer do relator setorial na CMO e posteriormente no plenário do Congresso Nacional.

As emendas de bancada estadual e de comissão permanente são sempre motivo de muita discussão, pois diferente das individuais, não possuem valor fixo, o que permite aos parlamentares pressionarem o relator geral para alocação de mais recursos. Ocorre, porém, que para se chegar a um acordo de votação do orçamento, o relator geral sempre acresce valores às emendas de bancada, concluindo-se que o interesse pela apresentação de emendas ao projeto não se dá para correções pontuais de elaboração da proposta orçamentária que traduza a necessidade do país, afinal são ínfimas as discussões de mérito. A tônica do processo concentra-se no aumento dos valores que atendam aos interesses de cada parlamentar, comissão ou bancada. Poucos, senão inexistentes, são os casos de embates para redução de dotações, seja pela busca de maior eficiência ou redução de desperdícios.

Até a votação do relatório preliminar que estabelece o valor global para cada parlamentar para as emendas individuais, poucas são as discussões sobre o mérito do projeto orçamentário, o que acontece com mais ênfase quando da votação do relatório geral, pois enquanto são analisados os relatórios setoriais, as atenções estão mais voltadas para a distribuição dos recursos para as emendas das bancadas estaduais e comissões. Ressalte-se que após a aprovação do parecer preliminar, o Poder Executivo não pode mais encaminhar mensagem ao Congresso Nacional que modifique o projeto.

Após votados os relatórios setoriais, a concentração de poder conferida ao relator geral, evidencia a sua figura como a mais importante no processo. Além de normalmente pertencer à base aliada do governo, uma vez que a escolha é feita pelas lideranças partidárias e o governo detém a maioria, o relator pode fazer as mais diversas alterações no projeto, isso caso não ocorra participação incisiva da oposição, e, é claro, depois passará pelo crivo do Plenário, que na maioria das vezes, tem a quantidade de votos necessários para a aprovação de modo a atender interesses dos parlamentares assim como do Executivo.

Um exemplo do poder conferido ao relator geral é o Parecer Preliminar da Proposta de Orçamento Geral da União para 2015 (Projeto de Lei nº 13/2014-CN), onde lhe foi permitido apresentar emendas de relator para entre outras coisas: recompor dotações canceladas; combate à miséria e às desigualdades sociais, incluindo o acesso aos serviços públicos nas áreas de educação e saúde; a ações integrantes de Comunidade Cidadã e do Cidade Melhor; a ações integrantes de política nacional de resíduos sólidos; à manutenção e operação de partidos políticos; a estruturação, ampliação e modernização de meios para o combate à corrupção, a prevenção e repressão de atos ilícitos e a fiscalização do cumprimento da lei; à estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais e à promoção de investimento em infraestrutura, inclusive em faixas de fronteira. Ou seja, através de emenda de Relator que deveria ser utilizada apenas para “ajustes<sup>4</sup>”, a CMO aprovou parecer dando-lhe liberdade para fazer praticamente tudo.

Essa delegação de responsabilidades por “ajustes” totalmente a cargo do relator geral demonstra certa indiferença dos parlamentares em relação a assuntos essenciais, ao passo que os congressistas concentram suas atenções às questões locais, de certa forma, destoando da responsabilidade de cuidar das grandes questões de nível nacional.

Há desta forma, interações entre os Poderes Executivo e Legislativo durante todo o processo orçamentário, seja por meio do relator ou da base aliada. Assim, o Presidente da República consegue na maioria das vezes fazer os ajustes do seu interesse na peça orçamentária, exceto em relação às emendas individuais, vez que fere os interesses dos parlamentares, inclusive da base aliada.

Depois de analisado o projeto na CMO, o parecer é apreciado no Plenário do Congresso Nacional, e, após aprovado, encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto. Posteriormente, os vetos serão analisados em sessão do Congresso. Giacomoni descreve com simplicidade esse processo (GIACOMONI, 2007) :

Aprovado na comissão própria, o Relatório proposto pelo Relator do projeto de lei orçamentária traz um substitutivo ao projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. O substitutivo, resultado da fusão do projeto de lei com as emendas aprovadas, será, então, discutido e votado pelo plenário da casa legislativa.

Em síntese, essa é a tramitação da proposta de lei orçamentária no Congresso Nacional, podendo perceber que há interação entre os Poderes desde a chegada do projeto no Congresso Nacional até a análise dos vetos, caso haja. Ocorre, que o Executivo, através da sua

---

<sup>4</sup> Art. 133 da Resolução 01/2006-CN: O relatório aprovado em definitivo pela CMO constitui o Parecer da CMO



base aliada, tenta com que não seja distorcido por completo o projeto a ser aprovado, enquanto o Legislativo, pouco analisa o mérito desse projeto, apegando-se ao atendimento dos seus interesses em relação às emendas individuais.

A prerrogativa do Parlamento em analisar a peça orçamentaria deveria ser pautada por estudo aprofundado do mérito das programações ali inseridas pelo executivo, corrigindo através das emendas as distorções para que a arrecadação fosse distribuída de forma equânime, buscando assim o equilíbrio federativo. Porém, vê-se que há na verdade uma discussão distorcida, onde os atores almejam na verdade que uma parte dos recursos públicos sejam distribuídos não para atender a função social nas políticas públicas, mas os anseios do parlamentar, e o executivo, em contraponto, beneficia-se dessa articulação para utilizá-los a seu favor na aprovação da agenda política proposta no Congresso Nacional. A tendência de inchaço do orçamento é visível, pois a demanda por mais recursos é a regra, enquanto a redução de gastos desnecessários é rara exceção.

Nesse contexto, evidencia-se mais uma vez que a União traz para si o controle de ações e da liberação de recursos para ações de caráter local (estadual ou municipal), usando isso como instrumento de poder político, inclusive para interferir na votação de projetos de lei.

### **2.3. O USO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS COMO INSTRUMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NO LEGISLATIVO E VICE-VERSA E OS ESCÂNDALOS DESSAS PRÁTICAS:**

Após discorrer sobre o processo de tramitação do Orçamento da União no Congresso Nacional, teceremos aqui alguns comentários sobre a interferência tanto do Poder Legislativo que se utilizando da prerrogativa de emendar o Orçamento da União pressiona o Executivo para que a sua execução ocorra conforme os interesses individuais; quanto do Executivo que se utiliza do poder discricionário em executá-las para barganhar em assuntos de seu interesse que tramitam no Congresso Nacional. Será que existe uma troca de favores deixando-se de lado o interesse coletivo e colocando em risco a democracia?

Nesse sentido, é amplamente discutido no meio político que as emendas individuais são mecanismos de atendimento às “bases eleitorais” já que melhoram as chances de reeleição do parlamentar (PRAÇA, 2013). Há também quem defenda que a prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade dada ao parlamentar para participar da alocação de

recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008).

Necessário destacar que as emendas sejam elas coletivas ou individuais são importante instrumento conquistado na Constituição de 1988, já que a Constituição de 1967 vedava, na prática, sua apresentação. Ocorre, porém, que principalmente as emendas individuais, têm apresentado dois problemas fundamentais que podem levar a usurpação do poder, são eles: 1) tem se tornado objeto de barganha entre os Poderes; e, 2) pelo motivo de os critérios para alocação de recursos serem puramente “individuais”, tem causado vários escândalos e corrupção, com desvio de recursos públicos, obras inacabadas ou que não atendem o anseio da coletividade.

Destaca-se ainda, que as emendas são muitas das vezes utilizadas também com instrumento de barganha entre os parlamentares e prefeitos. Isso demonstra a necessidade dos municípios, que atualmente sofrem com o desequilíbrio na arrecadação, onde a União arrecada muito, e estados e municípios acabam ficando com uma capacidade arrecadatória bem reduzida.

Com efeito, Melo destaca que *“no Brasil as emendas parlamentares ao orçamento passaram a ser vistas como mecanismos ilegítimos e escusos de barganha política em virtude de sua estreita vinculação com jogos de patronagem e corrupção”* (MELO, 2006).

Sergio Praça, em sua obra *“Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil”* destaca que *“o fato de tanto os membros da coalizão quanto da oposição deferem a existência de emendas individuais mostra que a instituição é mais ligada ao interesse pela reeleição, compartilhada por todos os parlamentares, do que a outros tipos de interesse”*. Ele apresenta ainda os discursos dos Deputados Eduardo Valverde, do PT (coalizão) e Luiza Erundina, do PSB, pronunciado na CPI das Ambulâncias em 2006, onde reconhecem que as emendas individuais não têm cumprido qualquer função social nas políticas públicas. Vejamos: (PRAÇA, 2013)

Eduardo Valverde afirmou: *“Nosso papel deveria ser tão-somente de fiscalizar a aplicação do orçamento e discutir as linhas gerais de investimento, porque uma atuação pontual, através de emendas individuais, acaba deixando de dar rumo a uma percepção abrangente dos interesses nacionais. Temos vários exemplos de obra que foram indiciadas por irregularidades pelo Tribunal de Contas da União e o último escândalo que ocorreu nesta Casa, dos “anões do orçamento””*

O deputado da coalizão à época Eduardo Valverde reconhece que as emendas individuais ao orçamento são apenas mais um instrumento fiscalizatório que conta o legislativo para exercer o princípio do sistema de freios e contrapesos. Assim, deveriam ser utilizados para corrigir as diferenças apresentadas no projeto enviado pelo executivo e não para atendimento dos interesses dos parlamentares, o que gera incalculáveis danos à população visto que frequentemente estão ligados a irregularidades, muitas dessas aprontas pelo TCU. Da mesma forma expressa-se a Deputada Luiza Erundina:

Luiza Erundina, do PSB, adiciona um argumento “anti-barganha” para defender a eliminação das emendas individuais: Com a supressão das emendas individuais, busca-se eliminar uma das principais modalidades de relações obscuras entre parlamentares e interesses privados, bem como diferentes setores da administração pública. Longe de se pretender ceifar a iniciativa e criatividade dos representantes do povo, espera-se, com essa modificação, valorizar o trabalho das comissões temáticas e arregimentar os esforços das bancadas estaduais em torno das prioridades de cada estado. (...) Outro benefício evidente desta modificação que ora propomos é a eliminação de barganha que se estabelece sistematicamente entre o Executivo, que detém o controle da execução orçamentária, e o autor da emenda, quando se trata de descontingenciar as dotações e liberar os recursos das emendas já incluídas na lei em troca de apoio às proposições de iniciativa do Executivo. Isto constrange o parlamentar e reduz sua liberdade nas diversas formas de votação das propostas que tramitam.

Fica evidente, nos pronunciamentos de dois parlamentares que representam estados distintos que infelizmente o que fora conquistado no §2º, do art. 166, da Constituição Federal de 1988, tornou-se objeto constata de irregularidades, escândalos, e ainda barganha entre os Poderes para alcançarem fins que não são os interesses da sociedade.

Nesse contexto, mister destacar que a Constituição de 1988, visando evitar que um dos Poderes usurpasse as funções do outro, consolidou em seu art. 2º que eles são independentes e harmônicos entre si, ou seja, estabeleceu o “Sistema de Freios e Contrapesos” que estudamos no Capítulo I. Ocorre, que quando um dos Poderes se utiliza de qualquer meio que seja para usurpar esse princípio, está colocando em cheque a tão sonhada democracia conquistada depois de tantas lutas.

É certo que não há segredos quanto às negociações realizadas pelos Poderes quando há na pauta do Congresso assuntos de interesse do Executivo. Justifica-se a conduta quando analisada a questão da governabilidade, já que possuímos um sistema de coalizão,

necessitando muitas das vezes que o Executivo ceda em alguns aspectos para que consiga governar, e, essa é uma das funções do Legislativo. Porém, o que é inaceitável, é que essas “negociações” cheguem ao ponto de um Poder interferir no outro de forma a reduzir sua liberdade de votação como bem falou a deputada Luiza Erundina em discurso proferido na CPI das Ambulâncias em 2006 (PRAÇA, 2013).

As “negociações” como meio de governabilidade e com o objetivo de o resultado ser para a sociedade num todo é legítimo, porém não foi isso que se deixou transparecer quando a Presidente da República enviou ao Congresso Nacional projeto de lei para alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2014 com o objetivo de alterar a meta fiscal. Em franco desrespeito ao princípio da separação dos poderes e dos mais comezinhos princípios do direito, além de violar esses princípios, coloca em risco a democracia, vez que vincula a aprovação de matéria de seu interesse à liberação de recursos para emendas individuais.

A manobra pretendida pelo governo no intuito de alterar a meta fiscal de 2014 foi manchete no noticiário, porém o que chama atenção é a vinculação da aprovação da matéria em troca de liberação das emendas individuais:

“Às vésperas da votação da proposta que muda a meta fiscal de 2014, o governo editou decreto condicionando uma nova liberação de R\$ 444,7 milhões para as emendas individuais à aprovação da proposta que muda a meta fiscal de 2014. O decreto da presidente Dilma Rousseff amplia em R\$ 10,032 bilhões os gastos de toda a máquina pública este ano, sendo uma cota diretamente destinada aos parlamentares. Os R\$ 444,7 milhões garantirão uma fatia de R\$ 748 mil para cada um dos 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores). No ano, os parlamentares terão R\$ 6,9 bilhões para a totalidade das emendas individuais, sendo que cada um fechará 2014 com uma cota de R\$ 11,6 milhões (JUNGLUT, 2014).

A matéria veiculada no site do Jornal “O Globo” ainda destacou que a pressão do Planalto ocorre depois da rebelião da base aliada na semana passada, quando os parlamentares dos partidos aliados não compareceram à sessão do Congresso. O Decreto nº 8.367 de 28 de novembro de 2014 estabelecia em seu art. 4º que *“a distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN no 36, de 2014 - CN, em tramitação no Congresso Nacional”* (BRASIL D. , 2014).

Vislumbra-se, no caso, que a coalizão está sendo “formalmente” bancada com o dinheiro público, aparentemente sem qualquer análise sobre se as “emendas que receberão esses valores” realmente atendem os anseios da sociedade, e mais, se não estão eivadas de outros vícios. Ressalte-se que as denúncias de corrupção envolvendo o assunto surgem há muito tempo, vejamos, senão o comentário tecido por Sérgio Praça ao analisar as Comissões Parlamentares de Inquérito que investigou os “anos do orçamento” em 1993-1994 e a das “ambulâncias” em 2006: (PRAÇA, 2013)

“As CPIs recomendaram o fim das emendas individuais. A ligação destas com esquemas de corrupção é claríssima. O relatório da CPI mais recente afirmou: *“É preciso esclarecer que o esquema da Planam utilizou-se de transferência de recursos a municípios à conta de autorizações orçamentária, tendo como origem emendas individuais, emendas coletivas ou mesmo a programação não derivada de emendas. (...) a emenda individual, da forma como se apresenta, pode e é utilizada como instrumento de tráfico de influência e barganha política”*”.

Esse também é o entendimento do ex-ministro da Controladoria Geral da União-CGU, Jorge Hage, que em entrevista em 2010 ao jornal “Congresso em Foco” sobre as auditorias realizadas pelo órgão em prefeituras que deflagrou a “máfia das ambulâncias” (organização nacional que superfaturava a compra de veículos pelas prefeituras); o “esquema João de Barro” (desvio de dinheiro destinado a habitações populares e saneamento); e, a existência de uma organização que cria instituições fantasmas, superfatura – ou, simplesmente, não realiza – festas para desviar recursos do Ministério do Turismo, declarou ser contrário às emendas orçamentárias individuais com base em três fundamentos: *“Primeiro, tais emendas pulverizam o dinheiro público em pequenas obras de interesse público menor. Em segundo, fazem com que o parlamentar federal exerça um papel de vereador, quando ele deveria estar preocupado com os grandes debates nacionais. E, finalmente, porque tem sido esse o principal caminho para os desvios de dinheiro público que verificamos”* (LAGO, 2010).

É possível citar centenas de casos como esse que acontecem diariamente, porém, imperioso destacar dois deles que dizem respeito à votação dos orçamentos da União para os anos de 2013 e de 2015, que foram aprovados com atraso de mais de três meses. No primeiro, o atraso se deu simplesmente pelo fato de os parlamentares encontrarem-se insatisfeitos com a baixa liberação de emendas (COELHO, 2013). No outro pela necessidade de liberar recursos

para os parlamentares novos, já que em 2015 iniciou-se a 55ª Legislatura, havendo a posse de novos parlamentares eleitos nas eleições de 2014 (CALGARO, 2015).

Com efeito, importante destacar que nesses casos foi prorrogada a análise e aprovação da peça orçamentária pelo Congresso Nacional não pelo interesse em discutir a efetividade ou as linhas gerais de investimento, nem tampouco para equalizar as distorções que porventura apresentassem o projeto enviado pelo executivo, mas somente pela insatisfação na baixa liberação de recursos das emendas individuais.

Em 2012 a Revista Época, com base em casos recentes, elaborou lista com as modalidades de corrupção mais comuns no Brasil. As emendas parlamentares são uma delas, porém, das outras 6 modalidades, pode-se dizer que em pelo menos três, as emendas podem ser um dos caminhos para a prática do desvio de dinheiro público. As sete modalidades citadas pela revista são: Dos que furtam por meio de obras, de eventos, de serviço de qualificação profissional, de emendas parlamentares, de ONGs, de contrato de publicidade, de consultoria. (ROCHA, 2012).

Quanto ao modo de desviar os recursos públicos por meio de obras, a revista denuncia que o esquema ocorre com fraudes nas licitações com conivência de agentes públicos gerando posteriormente aditivos contratuais para inchar o valor da obra. Assim, os valores são superfaturados e a fatura é dividida entre políticos e empresários. Quanto aos eventos e ONGs o esquema ocorre de modo parecido, as prefeituras ou ONGs, através de convênio com o governo federal contratam as empresas, as vezes ligadas a políticos, para a realização dos eventos ou execução de determinados serviços, havendo o superfaturamento, e, no caso de ONGs, até prestações de contas com documentos fraudados. Em todos os casos, o dinheiro é dividido entre os participantes do esquema (ROCHA, 2012).

Além disso, a falta de planejamento das obras relacionadas às emendas individuais também é um problema frequente, seja por contemplar município que não tem condições de executá-la, seja por não estar em consonância com as políticas públicas em execução.

Com efeito, as emendas individuais concentram-se com certa significância dentro dessas três vertentes que são demonstradas na reportagem como modo de desvio de dinheiro. Na planilha abaixo conseguimos visualizar que enquanto se destina através de emendas parlamentares pouco mais de 189 milhões para obras (elemento de despesa 51), é destina 983,94 milhos para as ONGs, ou seja, cinco vezes mais, sendo que em 2011 esse número alcançou um valor superior a seis vezes.

**Tabela 3 - Emendas Individuais para ONGs e Eventos**

Ano	ELEMENTO DE DESPESA 51						MODALIDADE DE APLICAÇÃO 50					
	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada (Favorecido)	Pago	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada (Favorecido)	Pago
2010	-	-	636,17	629,16	629,16	189,67	319,90	1.077,72	1.480,52	983,94	983,94	444,14
2011	-	-	505,73	491,66	491,66	72,94	330,26	1.114,28	997,08	461,01	461,01	45,23
2012	-	-	1.509,06	1.466,23	1.466,23	298,20	36,96	744,01	1.014,60	523,76	523,76	158,45
2013	-	-	1.755,51	1.675,05	1.675,05	315,49	153,47	740,13	1.119,95	642,41	642,41	236,66
2014	-	-	5.541,71	5.354,14	5.354,14	1.110,45	985,37	4.407,58	5.487,24	3.008,67	3.008,67	967,41

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

É extremamente difícil chegarmos a números concretos em relação às emendas individuais destinadas a eventos, uma vez que a ampla maioria é apresentada ao Orçamento Geral da União através da modalidade de aplicação 99 (a definir), sendo que a definição do parlamentar será feita em momento oportuno através de ofício enviado diretamente ao ministério responsável, que pode ser Turismo, Cultura. Assim, para elaborarmos a planilha acima foi utilizado filtro localizar “Elemento de Despesa 51” para as emendas que destinam valores à “Obras”, e, o filtro “modalidade de Aplicação 50” para as destinadas às ONGs.

Os constantes escândalos de corrupção, assim como a barganha realizada tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo utilizando-se das emendas individuais é um desrespeito à confiança do povo, aos princípios constitucionais debatidos no Capítulo I deste trabalho, e uma ameaça à Democracia. Tal postura arranha a imagem política da nação, dos representantes do povo que deveriam defender os seus interesses mas utilizam-se de prerrogativas constitucionais como instrumento de poder político e não para o atendimento dos anseios e necessidade do povo.

Não bastasse as constates denúncias de irregularidades no âmbito das emendas individuais apresentadas ao Orçamento da União, a Revista Isto é, denuncia o “*Balcão de negócio*” que as emendas parlamentares tem se tornado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Na matéria, o deputado Roque Barbieri (PTB) denuncia que “boa parte dos

seus colegas vive e enriquece com a venda de emenda parlamentares e fazem lobbies para empresas” (RODRIGUES & MOURA, 2011).

A revista destaca ainda que de acordo com a denúncia, os parlamentares se aproveitam das emendas parlamentares para embolsar dinheiro de comissões das prefeituras, entidades e empresas recomendadas para execução das obras e compra de madeiras para quais são destinadas as emendas. Relata ainda que veio a público áudio do deputado Bruno Covas (PSDB) que diz que havia sido procurado por um prefeito para repassar a comissão de uma emenda da sua autoria, mas que não aceitou. O deputado Major Olímpio (PDT), confirmou à Revista que “colocou uns cinco lobistas para fora da sua sala, pois eles falavam em contribuições ou contrapartidas políticas, um jeito mais suave de chamar propina”. (RODRIGUES & MOURA, 2011).

Por todo o exposto, fica evidente os mais diversos meios dos quais se tem utilizado as emendas individuais, motivo pelo qual tem se tornado o centro de recorrentes críticas, uma vez que além de não cumprirem o objetivo central previsto na constituição, qual seja de corrigir o projeto enviado pelo executivo, tem se tornado objeto de barganha e corrupção, o que claramente não atende os anseios da sociedade e contraria os princípios constitucionais já comentados, sem contar que não há deste modo qualquer qualidade do gasto público.

Não se sabe ainda se o fim das emendas individuais acabaria com todos esses escândalos, mas um dos argumentos utilizados para que não se acabe com as emendas individuais, é que elas são uma forma de representação. Ocorre, porém, que a “forma de representação” através de emendas individuais, é comprovadamente uma ilusão, pois o que se tem presenciado é a sua utilização para atendimento de interesses pessoais, sendo que esse não é o conceito de “representação”. Sergio Praça destaca que tanto a CPI dos “anões do orçamento” em 1993-1994 quanto a das “ambulâncias” em 2006 recomendaram o fim desse tipo de emenda, porém, os membros tanto da oposição quanto da coalizão, defenderam a sua permanência. Para Praça, o motivo para o seu fim “*é que todos os resultados paradoxais em 2006 são associados à corrupção e com a clara influência de um empreendedor*” (PRAÇA, 2013).

Ouvem-se ainda muitas manifestações de que os parlamentares necessitam das emendas individuais para se reelegerem. Isso demonstra que a qualidade da representação estaria sendo resumida a busca de recursos federais. Desta forma, ficaria a conclusão de que quem está no exercício do mandato concorreria com candidatos que não estão, o que geraria



uma concorrência desigual, pois o primeiro poderá utilizar-se de recursos públicos, as emendas individuais, para obter vantagem sobre o segundo.

Por outro lado, necessário destacar ainda que a emenda individual surge de uma análise individual (do parlamentar), ficando sujeito a direcionamento pessoal. Nesse sentido, as emendas coletivas, em especial as de bancadas, passam pelo menos pelo crivo de uma bancada estadual, formada pelo menos por 11 parlamentares (oito deputados e três senadores), como exemplo do Distrito Federal, havendo, portanto, uma discussão em torno dos programas e ações que atenderão com efetividade as necessidades de uma região.

No próximo tópico, abordaremos a natureza das emendas individuais e coletivas, para que ao final possamos analisar o direcionamento das emendas com cunho pessoal, “as individuais”, e as de cunho coletivo, “emendas de bancada”.

#### 2.4. NATUREZA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS

Saindo da seara da corrupção, objeto de barganha, analisaremos agora os dados da indicação das emendas individuais nos últimos anos assim como sua execução, para entendermos melhor onde tem sido a maior concentração de recursos públicos através desse instrumento.

No projeto de Lei Orçamentária de 2015, é assustadora a redução no número de emendas para a área de Infraestrutura. Com apenas 3 emendas individuais para infraestrutura fica evidente o desinteresse em relação a uma das áreas em que a participação pública é mais importante. Aparentemente, o que se pode perceber é que tem crescido o interesse por alocação de recursos nas áreas em que faz mais proselitismo, transformando-se em uma política populista, em que as pessoas buscam mais a satisfação dos interesses pessoais do que o interesse coletivo. O caráter estruturante das ações federais muitas vezes não é percebido nas emendas.

***Tabela 4 - Distribuição de Recursos para os Relatores Setoriais - LOA 2015***

Área Temática	Emendas Individuais		Emendas Coletivas de Apropriação		Total	
	Quant	Valor	Quant	Valor	Quant	Valor
01 – INFRAESTRUTURA	3	3.212.300	49	492.222.370	52	495.434.670
02 – SAÚDE	4041	5.029.439.414	96	964.354.031	4137	5.993.793.445
03 - INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	278	365.269.750	41	411.859.534	319	777.129.284
04 - EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	1283	912.408.408	103	1.034.671.512	1386	1.947.079.920
05 - PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	1168	1.778.447.697	61	612.766.624	1229	2.391.214.321

06 - FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO	377	340.287.250	34	341.542.053	411	681.829.303
07 - JUSTIÇA E DEFESA	470	454.538.450	57	572.585.206	527	1.027.123.656
08 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO	358	135.823.200	62	622.811.978	420	758.635.178
09 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	563	547.937.805	25	251.133.862	588	799.071.667
10 - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	205	96.378.067	7	70.317.481	212	166.695.548
11 - RELATOR-GERAL	0	-	4	40.181.418	4	40.181.418
Total	8746	9.663.742.341	539	5.414.446.070	9285	15.078.188.411

Fonte: (BRASIL, LOA 2015)

Necessário destacar que o número significativo de emendas na área da Saúde se dá pela obrigatoriedade de dispositivo constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, que agora é constitucional por meio da Emenda Constitucional 86, de 2015, que obriga que 50% dos recursos de emendas individuais devem ser alocados em ações de saúde. Mesmo assim, das emendas apresentadas no âmbito do Ministério da Saúde, a grande maioria foram para ações de atenção básica e especializada de saúde, que permitem em suma a implantação, reforma e ampliação da rede de serviços, como postos de saúde, centros de saúde, unidades básicas e especializadas de saúde. Ou seja, são ações que conforme denúncia da Revista Época, colaboram para os desvios de dinheiro público. A obrigatoriedade resulta em cumprimento de metas da União, que analisaremos no tópico onde trataremos sobre “A Emenda Constitucional nº 86 de 2015”.

A área de segurança pública, serviço tipicamente público, também parece ter sido abandonada. Se olharmos a evolução do Ministério da Justiça, por exemplo, veremos que seu orçamento praticamente não cresce; seja em termos nominais, reais ou em relação ao PIB ou a RCL.

**Tabela 5 - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União - Ministério da Justiça**

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	2012			2013			2014		
	LEI + CRÉDITOS (Autorizado)	EMPENHADO	VALORES PAGOS	LEI + CRÉDITOS (Autorizado)	EMPENHADO	VALORES PAGOS	LEI + CRÉDITOS (Autorizado)	EMPENHADO	VALORES PAGOS
1 - Pessoal e Encargos Sociais	6.846.969.361	6.760.501.017	6.739.361.168	7.308.132.911	7.264.074.823	7.191.836.003	7.663.699.923	7.647.519.879	7.398.585.462
3 - Outras Despesas Correntes	3.029.714.707	2.110.211.016	1.624.155.019	2.878.533.966	2.318.563.798	1.636.709.109	2.936.981.526	2.442.847.272	1.701.139.163
4 - Investimentos	3.248.597.067	1.630.167.072	356.818.036	2.400.182.290	1.676.147.193	384.550.802	1.871.913.311	1.183.192.210	122.254.675
5 - Inversões Financeiras	1.809.595	0	0	928.786	928.786	0	2.727.133	2.395.551	2.202.266
9 - Reserva de Contingência	258.516.964		0	266.116.138	0	0	281.029.445	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>13.385.607.694</b>	<b>10.500.879.105</b>	<b>8.720.334.223</b>	<b>12.853.894.091</b>	<b>11.259.714.600</b>	<b>9.213.095.914</b>	<b>12.756.351.338</b>	<b>11.275.954.912</b>	<b>9.224.181.566</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado

Percebe-se que houve na verdade uma pequena redução dos valores disponíveis na Lei nos últimos três anos, havendo pequeno acréscimo nos valores pagos, saindo de R\$ 8.720.334.223 em 2012 para R\$ 9.224.181.566. Houve um aumento de apenas 5,8%, ou seja, um país cada dia mais violento e com menos investimento em Segurança Pública; afinal, a arrecadação está concentrada na União, que por sua vez não investe nas áreas necessárias.

Necessário destacar ainda, que até 2013 as emendas individuais poderiam ser apresentadas em qualquer área, porém, o art. 52, §1 da LDO 2014 tornou obrigatório que a metade dos valores destinados às emendas deviria ser alocado às ações e serviços públicos de saúde o que foi confirmado posteriormente pela EC 86/2015. Assim, houve aumento de recursos na área de saúde e redução nas demais:

***Tabela 6 - Emendas Individuais Aprovadas por Área Temática***

Setor	2012		2013		2014	
	n°	R\$ milhões	n°	R\$ milhões	n°	R\$ milhões
Saúde	<b>2.427</b>	2208,6	<b>2.329</b>	2160,8	<b>4.679</b>	4478,8
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	<b>824</b>	1537,9	<b>886</b>	1896,8	<b>1.478</b>	1299,8
Educação, Cultura, Ciência e tecnologia e Esporte	<b>2.046</b>	1663,5	<b>1.732</b>	1549,7	<b>2.789</b>	956,1
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	<b>841</b>	1073,4	<b>778</b>	1110,0	<b>1.265</b>	595,5
Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	<b>679</b>	878,0	<b>564</b>	832,8	<b>916</b>	439,0
Justiça e Defesa	<b>584</b>	544,7	<b>461</b>	569,7	<b>830</b>	402,6
Integração Nacional e Meio Ambiente	<b>331</b>	507,7	<b>265</b>	430,1	<b>453</b>	272,2
Poderes do Estado e Representação	<b>451</b>	188,1	<b>374</b>	160,9	<b>772</b>	157,3
Trabalho, Previdência e Assistência Social	<b>472</b>	272,0	<b>277</b>	159,7	<b>488</b>	101,5
Infraestrutura	<b>16</b>	18,5	<b>13</b>	8,0	<b>15</b>	5,8
<b>Total</b>	<b>8.671</b>	<b>8.892,4</b>	<b>7.679</b>	<b>8878,5</b>	<b>9.436</b>	<b>8708,6</b>

Fonte: (CAMBRAIA, 2014)

No que tange ao empenho das emendas individuais, é possível perceber um aumento significativo nos meses de junho e dezembro, meses em que são analisados no Congresso Nacional respectivamente os projetos de LDO e LOA.

**Tabela 7 - Emendas Individuais - Valores Empenhados Mês a Mês**

Item	em R\$ milhões				
	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fevereiro	1,1	2,8	0,5	0,0	0,7
Março	12,8	2,4	3,1	1,3	0,0
Abril	39,4	-0,4	7,2	2,9	0,2
Maio	601,3	10,4	35,6	1,3	981,2
Junho	1.401,7	29,4	623,3	2,9	1.851,6
Julho	716,5	13,8	914,6	249,4	1.355,9
Agosto	37,3	7,5	151,2	1.750,3	55,7
Setembro	51,1	29,9	74,2	58,3	540,8
Outubro	29,6	246,9	89,0	1.002,1	240,7
Novembro	78,6	534,1	206,0	1.106,0	496,9
Dezembro	605,0	2.107,4	1.878,8	883,2	622,4
<b>Total</b>	<b>3.574,4</b>	<b>2.984,2</b>	<b>3.983,5</b>	<b>5.057,7</b>	<b>6.146,1</b>

Fonte: (CAMBRAIA, 2014)

Quando analisada a execução das emendas, chama a atenção o baixo percentual efetivamente pago, o que tem ocasionado o crescente valor referente a “restos a pagar”. Desta forma, o município que já não possuía condições para realizar certa obra, encontra-se agora a mercê do pagamento da emenda individual que levou recursos ao município, porém, passa ano após ano a inscrevê-lo em restos a pagar enquanto a “obra” permanece inacabada e consequentemente trazendo prejuízo para o patrimônio público.

**Tabela 8 - Execução das Emendas Individuais por Órgão - no Ano**

Órgão	em R\$ milhões								
	2012			2013			2014		
	Autorizado	Empenhado	Pago	Autorizado	Empenhado	Pago	Autorizado	Empenhado	Pago
Ministério da Saúde	2.114,6	697,4	52,8	2.046,5	812,0	0,0	4.481,6	2.518,7	0,4
Ministério das Cidades	1.520,9	406,6	0,3	1.892,5	978,6	0,0	1.302,0	1.071,9	0,0
Ministério do Esporte	669,1	180,5	0,6	699,5	410,3	0,0	461,8	341,8	1,4
Ministério da Agri., Pec. e Abastecimento	790,5	200,5	0,8	785,3	473,3	3,7	441,4	297,0	3,3
Ministério do Turismo	834,0	142,1	0,1	802,1	364,3	1,7	431,5	329,8	0,3
Ministério da Educação	506,9	118,8	13,7	405,2	176,3	3,4	305,7	189,7	9,7
Ministério da Defesa	297,2	65,9	2,9	395,8	259,5	1,4	285,1	212,7	14,6
Ministério da Integração Nacional	481,7	119,2	2,8	410,1	303,6	5,4	256,3	191,1	1,5
Ministério da Cultura	200,7	13,7	0,5	203,3	77,5	0,4	145,5	49,1	2,3
Ministério do Desenv. Agrário	210,0	44,3	1,4	238,4	96,3	0,0	131,7	94,6	0,0
Demais	760,5	115,9	7,1	557,7	222,7	1,8	429,3	227,5	10,9
<b>Total</b>	<b>8.386,1</b>	<b>2.104,9</b>	<b>83,0</b>	<b>8.436,4</b>	<b>4.174,4</b>	<b>17,8</b>	<b>8.671,9</b>	<b>5.523,9</b>	<b>44,4</b>

Fonte: (CAMBRAIA, 2014)

Analisando as tabelas acima é possível concluir que realmente as emendas individuais mostram-se tendentes a contemplar ações que nos últimos anos tem sido objeto explícito de má-gestão. Um exemplo é que desde 2012 são alocados mais recursos por meio de emendas no Ministério do Turismo do que na Educação. Percebe-se ainda que a infraestrutura é a área em que há o maior desinteresse para apresentação de emendas.

Desta forma, é evidente que os critérios para apresentação das emendas são fortemente eleitorais, enquanto os critérios para execução por parte do executivo são para atender suas demandas de agenda do Congresso, ou seja, em alguns momentos são utilizadas para atender os interesses dos parlamentares, em outros como objeto de barganha do executivo e quase nunca para o interesse da população ou das políticas públicas.

## **2.5. A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 86 DE 2015:**

A discussão sobre a obrigatoriedade da execução orçamentária da União se iniciou definitivamente no Congresso Nacional com a apresentação da PEC n° 22, de 2000 pelo então Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), que de forma mais abrangente, obrigava a execução de todas as programações da lei orçamentária. Aprovada por unanimidade no Senado Federal na sessão do dia 02 de agosto de 2006 foi remetida à Câmara dos Deputados sendo renumerada para PEC 565-A, de 2006, porém, com alterações significativas, especificamente no sentido de tornar obrigatória apenas a execução das emendas parlamentares individuais.

A referida proposta ganhou força ao se tornar compromisso de campanha do então candidato à presidência da Casa Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Aprovada pela Câmara dos Deputados em 28 de agosto de 2013 e remetida ao Senado Federal, vez que houve modificações<sup>5</sup>, foi mais uma vez modificado pelo Senado Federal e enviado para a Câmara dos Deputados, sendo que a sua votação só ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, desta vez aprovada sem alterações, culminando na Emenda Constitucional n° 86, de 2015.

E Emenda Constitucional n° 86, promulgada em 17 de março de 2015, alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução das emendas individuais aprovadas no projeto de lei orçamentária no limite de 1,2% (um inteiro e dois

---

<sup>5</sup> A Constituição Federal prevê em seu artigo 65 e parágrafo único que o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra (Casa revisora). Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A demora na aprovação do projeto não se deu por discussões em torno do mérito das emendas individuais, mas da necessidade de que a metade do valor disponível para os parlamentares fossem alocados em ações e serviços públicos da saúde. Tanto é que o líder do partido Democratas na Câmara à época, Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), em um debate caloroso na comissão de constituição, justiça e cidadania, utilizando-se do regimento, conseguiu desmembrá-la em duas PECs, as de número 358/2013 e 359/2013, para que uma tratasse das emendas individuais e a outra do orçamento da saúde, estabelecendo valor mínimo a ser aplicado anualmente pela União em ações e serviços públicos de saúde. Ocorre que com o período eleitoral e as negociações políticas, as propostas foram novamente apensadas na comissão especial, retornando ao texto aprovado no Senado Federal.

Destaca-se que antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 86 o Congresso Nacional já havia estabelecido a obrigatoriedade na execução das emendas individuais por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que em seu art. 52 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) refletia basicamente o conteúdo da PEC nº 565-A, da Câmara dos Deputados. Além disso, foi incluída também na LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) seção própria, que trata das normas que regulam a execução das programações incluídas ou acrescentadas por emendas individuais (arts. 54 a 65), segundo os dispositivos da EC 86 (PEC 358-B) (GREGGIANIN & SILVA, 2015).

Uma das vertentes muito discutida quando da obrigatoriedade da execução das programações orçamentárias, é que o modelo adotado pela nossa Constituição foi de uma lei orçamentária autorizativa no sentido de que o Poder Executivo no exercício da sua função administrativa tenha plenas condições de no limite da sua discricionariedade executar o orçamento dentro das limitações econômicas sem qualquer interferência de outro poder. Referido ponto de vista, foi defendido pelo Deputado José Genoíno (BRASIL C. , 2013) ao apresentar voto em separado na votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 565, de 2006, momento que apresentou os seguintes:

a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, além de fiscalizatória, objetiva a elaboração da lei orçamentária como ato autorizativo dos planos de ação governamental; por meio destes, o chefe do Poder Executivo pratica privativamente sua competência constitucional precípua – a de exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção

superior da administração federal, nos termos do artigo 84, inciso II, da Constituição Federal, e dá consecução ao programa que fundamenta seu governo

(...)

A sujeição da execução orçamentária ao Poder Legislativo ofende o princípio da separação dos poderes, pois aliena o Presidente da República, e o Executivo como um todo, da consecução de seus planos de ação governamental, legitimados pelo mandato popular

A par dos problemas de corrupção e uso político das emendas individuais há flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes. Porém, não é difícil concluir que a obrigatoriedade da execução das emendas individuais geraria, do ponto de vista político, um fortalecimento do parlamento, que a partir de então, não dependeria mais do executivo para a liberação das emendas parlamentares, entretanto, a barganha dificilmente acabará, vez que ainda existem diversas maneiras de exercê-la, inclusive com a possibilidade de se nomear parlamentares ou seus “apadrinhados” para cargos públicos. Igualmente, a possibilidade de envolvimento das emendas com esquemas de corrupção, mal que deslegitima a sua eficácia, continuam sem qualquer sugestão de mudança.

Com a promulgação da referida emenda, intitulada de “*orçamento impositivo*”, a única alteração substancial se dá quanto à obrigatoriedade de que sejam executadas as emendas parlamentares individuais inseridas na lei orçamentária, desde que não tenham qualquer impedimento de ordem técnica (§ 12, art. 166, CF). Ocorre que a análise do mérito das emendas, com a consequente alocação de recursos em ações estruturantes que abrangem a coletividade continuam sendo discricionárias do parlamentar que as apresentam, resultando, portanto, em decisões evidentemente políticas.

Nota-se assim a importância das emendas ao orçamento para os parlamentares, uma vez que o esforço para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs (como ocorreu em 2014 e 2015) e das leis complementares sobre finanças públicas, apenas para tornar evidente a existência de força vinculante das leis orçamentárias. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, renovadas a cada ano, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até a sedimentação dos conceitos a ponto de serem inseridos de forma permanente na Constituição (GREGGIANIN & SILVA, 2015).

Nesse contexto, as emendas alocadas no orçamento da união demonstram-se mais uma vez dentro dos mínimos aspectos de razoabilidade, com ações eminentemente política.

Estas, por sua vez ganham ainda mais força no processo orçamentário ao serem inseridas no texto constitucional com obrigatoriedade de execução, enquanto as emendas coletivas, que trazem em seu objetivo a viabilização de obras estruturantes, perdem força, passando a figurarem apenas como uma segunda via.



### CAPÍTULO III

#### ANÁLISE CRÍTICA ÀS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS APRESENTADAS AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Com base nos argumentos e dados apresentados até o momento, fica evidente que as emendas parlamentares individuais da maneira como são utilizadas atualmente ferem princípios constitucionais e da administração pública, além de estarem frequentemente relacionadas a escândalos de corrupção. A utilização das emendas como meio de barganha entre os poderes, assim como a justificativa de que o parlamentar inclui as emendas ao orçamento para atender suas bases eleitorais tem desvirtuado o poder fiscalizatório do legislativo em relação à política econômica do Governo Federal e levado a desvios milionários de recursos públicos, sendo que a população que deveria ser beneficiada continua a mercê.

Necessário destacar que além dos princípios abordados no Capítulo I do presente trabalho, é imprescindível que haja qualidade no gasto público. A partir do momento que um representante do povo se utiliza de recursos públicos para atender bases eleitorais com os fins de ganho de popularidade e conseqüentemente a reeleição, ou quando são utilizados para benefícios na agenda de coalizão, paira dúvidas quanto à qualidade com que estão sendo geridos esses recursos.

Em estudo realizado pela Consultoria de Orçamento do Senado, o tema é abordado apontando que a má qualidade do gasto com a realização de despesas que não revertem em benefícios para a população, pressionam o aumento da carga tributária na ânsia do Estado por mais recursos financeiros (OLIVEIRA & MILFONT, 2014). É necessário que haja planejamento, e que o orçamento mantenha aderência a esse planejamento, para que os recursos públicos sejam aplicados com qualidade, atendendo assim a necessidade da população.

As emendas individuais infelizmente não traduzem essa necessidade quando são apresentadas ao orçamento com análise de caráter pessoal e para atender o desejo apenas do parlamentar. Possibilita assim que a peça orçamentária se traduza em algo de ficção, sendo que a parcela efetivamente executada não atinge os fins necessários.

Coadunando com esse pensamento, destaca-se que em 1993 a população foi surpreendida com o escândalo conhecido como “*anões do orçamento*” com a apresentação de

emendas parlamentares individuais com finalidade de atender entidades filantrópicas ligadas à parentes de parlamentares. Posteriormente, em 2006, tivemos a “*máfia dos sanguessugas*”, onde usava-se recursos públicos destinados à saúde para compra de máquinas e equipamentos superfaturados. Por essas e muitas outras denúncias de corrupção envolvendo as emendas parlamentares fica evidente que a sua utilização da maneira como é estabelecida atualmente não traz benefícios à população.

O assunto é debatido ao redor do mundo, por exemplo, no Congresso dos Estados Unidos, as emendas também atizam os olhares dos parlamentares. Nos Estados Unidos, por exemplo, já foram noticiados casos de corrupção associando liberação de recursos orçamentários com o pagamento de propinas, tendo o Congresso americano, em resposta à indignação dos eleitores, suspenso sua utilização, sendo que a medida já tem três anos e, até o momento, não surgiu nenhum caso novo de corrupção com verba do Orçamento (PETRY, 2014).

No caso brasileiro, é de se notar ainda que em 2013 foram alocados no orçamento do Ministério da Saúde R\$ 101,17 bilhões, sendo que apenas R\$ 3,5 bilhões são oriundos de emendas individuais, ou seja, pouco mais de 3%. Demonstra-se um montante pequeno frente ao vultoso orçamento do órgão, porém, é uma quantia significativa quando utilizadas como desvio de dinheiro público, afinal, esse foi o *modus operandi* da “*máfia dos sanguessugas*”, que se utilizavam das verbas no Ministério da Saúde para compra de bens superfaturados.

Assim, é imprescindível que a qualidade do gasto público se inicie pelos representantes do povo que possuem a prerrogativa de emendar o orçamento não para interesses de caráter pessoal ou para barganha entre os poderes, mas para que a peça orçamentária quando analisada pelo Congresso Nacional transforme-se no meio pelo qual as políticas públicas e os investimentos em educação, saúde e segurança aconteçam com qualidade, sem desperdício do dinheiro público. Validamente, é nesse sentido que tem acontecido a crescente demanda da sociedade, que é antagônica à priorização de recursos públicos para interesses individuais.

Um orçamento centrado em um gasto com qualidade será conseqüentemente claro, transparente, impessoal, eficiente, além de respeitar o equilíbrio federativo e a separação dos poderes. Assim, alcança-se o caráter multidimensional do orçamento público, que é ao mesmo tempo instrumento de financiamento de políticas públicas, de implementação de política fiscal e espécie de contrato entre o Estado e a sociedade, que mostra como os

recursos são obtidos e alocados para a prestação de serviços públicos, sem busca de interesse pessoal (BIJOS, 2014).

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aprovou recentemente 10 princípios destinados a orientar e informar os processos de reformar orçamentárias. Assim, há maior probabilidade de que o sistema orçamentário do país seja capaz de gerar confiança aos cidadãos, de tal modo que continue para uma percepção de que o governo é sensível aos anseios da sociedade, e de que tem um plano para atingir objetivos prioritários e de que utilizará os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável (BIJOS, 2014).

Os 10 princípios sugeridos são (BIJOS, 2014 apud OCDE, 2014a):

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 8) Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente;
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Dentre os princípios sugeridos, é possível perceber que se aplicados às emendas individuais, haverá significativa alteração na sua qualidade, uma vez que deverão estar

alinhadas com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo; atender às necessidades de desenvolvimento nacional de forma eficiente; o debate sobre as escolhas deve ser inclusivo, participativo e realista; entre outros.

Não basta que o Congresso Nacional crie apenas uma peça de ficção que efetivamente não traduz os anseios da sociedade. Não há fundamento legal que explique a utilização dos recursos públicos em troca de apoio político seja por qual motivo for. O Estado tem como obrigação o gasto com qualidade, administrando com transparência e impessoalidade os recursos oriundos da própria sociedade e revertê-los em ações que as atendam em um contexto geral.

Para isso, é necessário que haja a descentralização da arrecadação, vez que a concentração em mais de 50% na União jamais trará a verdadeira independência dos estados e municípios, pois sempre estarão à mercê do governo federal para aumento de repasse afim de que as contas possam ser efetivamente fechadas. Ao permitir que continue essa concentração de arrecadação em que a União exaure a capacidade financeira do contribuinte com tributos federais, provoca-se automaticamente que a parte mais fraca, nesse caso estados e municípios, iniciem uma busca desenfreada por mais recursos, pois encontram-se em posição de meros “robôs” que conseguem no máximo custear uma folha de pagamentos precária, sem condições alguma de implementar políticas públicas.

É evidente que não podem os estados e municípios terem a obrigação de executar todo o serviço fim à comunidade sem que receba uma parcela proporcional da arrecadação. Assim, são constituídas obrigações pelas quais só poderão ser adimplidas com a ajuda da União, o que afronta evidentemente a separação dos poderes, pois os estados e municípios encontram-se com a maior concentração do gasto sendo que a maior parcela da receita está nas mãos da União.

Levando-se em consideração as funções originalmente estabelecidas pela Constituição, a União atua em ações de interesse do País enquanto os estados em ações de interesse estadual e os municípios em ações de interesses locais. Exemplificando, a primeira atua em áreas como a defesa, diplomacia, leis federais, a segunda em segurança pública, justiça, e os municípios em ações saneamento, infraestrutura urbana, ensino primário, entre outros. Havendo essa distribuição de funções, deve haver também a descentralização dos recursos, para que cada um arque com suas demandas de forma eficaz.

Não que essa concentração de arrecadação seja a mola mestra que impulsiona a busca desenfreada e sem qualquer planejamento de apresentação pelos parlamentares das

emendas individuais ao orçamento da união, mas infelizmente é uma das vertentes que às sustentam. Afinal, os governadores e prefeitos veem muitas vezes essa prerrogativa constitucional de emendamento como uma oportunidade, haja vista o arrocho financeiro em que se encontram.

Nesse sentido, foi criada em 26 de fevereiro de 2012 a Comissão Especial destinada a analisar e apresentar propostas com relação à partilha de recursos públicos e respectivas obrigações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Pacto Federativo) – CEPACTO. Nos termos do ato de criação, a Comissão tem a incumbência de apresentar, ao final dos trabalhos, proposta de novo Pacto Federativo, haja vista a discrepância atual na arrecadação e partilha dos recursos públicos.

Desta forma, a flagrante concentração da arrecadação nas mãos a União acaba se tornando apenas mais um propulsor para que os parlamentares frente a essa situação se utilizem das emendas ao orçamento para tentar descentralizar os recursos, sendo que, ao mesmo tempo trocam-nas por apoio político, e o governo federal aproveita a oportunidade para tirar proveito da situação, seja para a sua agenda, seja pela troca de “favores”. Isso sem levar em consideração que por terem esse caráter são elaboradas sem qualquer planejamento, fazendo com que efetivamente não haja qualidade no gasto dos recursos públicos.

Ressalte-se ainda que o art. 4º da lei 1.079/50 (lei de crimes de responsabilidade) evidencia a questão de o Presidente da República atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo, vejamos:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

(...)

O inciso II disciplina que o Presidente da República comete crime de responsabilidade ao atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo. Surge, portanto, a interrogação: Será que o Presidente da República não estaria cometendo crime ao utilizar-se do poder de execução das emendas individuais para pressionar os parlamentares a aprovarem projetos do seu interesse?

No tópico específico (o uso das emendas individuais como instrumento de interferência do Poder Executivo no Legislativo e Vice-Versa), podemos perceber por afirmações de parlamentares que as emendas individuais são uma das principais modalidades

de relações obscuras entre parlamentares e interesses privados, bem como diferentes setores da administração pública. A deputada Luiza Erundina esclarece que há uma barganha estabelecida sistematicamente entre o Executivo, que detém o controle da execução orçamentária, e o autor da emenda, quando se trata de descontingenciar as dotações e liberar os recursos das emendas já incluídas na lei em troca de apoio às proposições de iniciativa do Executivo o que constrange o parlamentar e reduz sua liberdade nas diversas formas de votação das propostas que tramitam (PRAÇA, 2013). Não seria isso um atentado contra o livre exercício do Poder Legislativo?

Percebe-se que não são poucas as modalidades pelas quais levam as emendas individuais como são propostas atualmente a um patamar de desconfiança e incompatibilidade com os interesses e necessidades da sociedade. A concentração da arrecadação é apenas uma pequena justificativa para que permaneçam operando no sistema em uso. Porém, o que aumenta a sua falta de credibilidade e sepultam qualquer defesa pela sua continuidade com essa configuração é a evidente falta de planejamento para alocação de recursos por meio delas, seu constante envolvimento com escândalos de corrupção, a barganha entre o Executivo e o parlamentar autor da emenda em troca de apoio, e, que conseqüentemente não tem sido objeto para que melhore o gasto público.

A mesma sociedade que tem clamado pelas ruas pelo fim da desmoralização da política, pelo fim da corrupção, por mais saúde, educação, infraestrutura, segurança, tem o direito de que os seus representantes utilizem das prerrogativas constitucionais em busca de uma sociedade justa e não para atender interesses eleitoreiras e pessoais. As emendas individuais devem ser instrumento para correção as imperfeições e injustiças apresentadas no projeto de lei orçamentária anual, almejando com que as políticas públicas atendam a parcela da sociedade que efetivamente necessitam de tais programas, e não se utilizando delas para corromper, trocar favores e enriquecimento ilícito.

## CONCLUSÃO

O trabalho em conclusão traz como objetivo apresentar análise crítica das emendas individuais ao orçamento geral da União, uma vez que estas têm sido frequentemente ligadas a escândalos de corrupção, além de ter se tornado no decorrer dos anos objeto de barganha do poder executivo, que as utiliza como forma de interferir na agenda do Congresso Nacional.

Reinstituída na Constituição de 1988, a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento ampliou a atuação do Legislativo, dando-lhe condições de ter informações mais precisas sobre os planos de governo, porém, é evidente o seu desvirtuamento, uma vez que a sua utilização tem ficado aquém do planejado, passando a figurar no rol dos meios pelos quais, por vezes, os parlamentares corrompem-se.

Com pouco mais de 25 anos de sua instituição, as emendas já foram objeto de duas CPIs (anões do orçamento em 1993-1994 e das ambulâncias em 2006) e ao invés de ações que impedissem tais práticas, houve na verdade a promulgação de Emenda Constitucional que torna obrigatória a execução das programações oriundas das emendas individuais. Em contraponto, o Congresso americano, em resposta à indignação dos eleitores pelas denúncias de desvios por meio das emendas individuais suspendeu sem previsão de retorno a sua utilização.

Não bastassem os atos de corrupção que envolve as emendas individuais, é cada dia mais aberta a ocorrência de negociações entre o executivo e o legislativo para que sejam liberados esses recursos em troca de apoio político na agenda de interesse no Planalto.

Fica evidenciada, portanto, uma barganha institucionalizada por meio das emendas individuais, assim como relações obscuras entre parlamentares e interesses privados, bem como em diferentes setores da Administração pública, situação que, em grande medida, deslegitima o instrumento, vez que, além disso, são formuladas por critérios pessoais e muitas vezes em flagrante distorção com as políticas públicas instituídas.

O poder conferido aos parlamentares de emendar o orçamento geral da União deveria ser tão somente para fiscalizar a aplicação do orçamento e discutir as linhas gerais de investimento, com foco em uma percepção abrangente dos interesses nacionais. Entendemos que não cabe ao parlamento incluir ações a serem executadas pelo Executivo se a esse cabe o plano de governo e àquele a fiscalização e correção das distorções que porventura ocorram.

É imprescindível que em um processo democrático, o parlamento, representante do povo, valorize o trabalho das comissões temáticas e reúna os esforços das bancadas estaduais em torno das prioridades de cada estado, visto que assim haverá uma análise mais criteriosa das necessidades de cada região e a possibilidade de que as correções, neste caso, das políticas públicas e aplicação dos recursos, sejam mais eficazes, alcançando assim uma oportunidade de melhorar o gasto público.

Os dados e argumentos apresentados no decorrer do trabalho evidenciam que há uma concentração exacerbada na arrecadação dos tributos por parte da União; que as emendas individuais extrapolam princípios constitucionais como o equilíbrio federativo, o sistema de freios e contrapesos, entre outros; que há forte interferência entre os Poderes por meio das emendas, de modo que o Congresso vote na maioria das vezes de acordo com a orientação do Executivo e não pelas suas convicções; que são recorrentes os escândalos de corrupção envolvendo as emendas individuais ao orçamento da União; que os recursos oriundos das emendas individuais são na maioria das vezes alocados em programações que colaboram para desvios do dinheiro público; que muitas das vezes a sua elaboração tem forte cunho pessoal, sem qualquer planejamento para atender os requisitos das políticas públicas; que mesmo sendo utilizadas muitas das vezes de forma obscura, tornaram-se obrigatória por força constitucional.

Por essas constatações, concluímos serem urgentes as alterações no processo orçamentários para que seja possível dar maior clareza, equilíbrio e qualidade no gasto público. Para tanto, imprescindível limitar as indicações por meios de emendas individuais com a valorização das emendas coletivas para atendimento das demandas regionalizadas e que passe pelo crivo de uma bancada e não de apenas um parlamentar.

É necessário ainda corrigir a distorção arrecadatória, reduzindo a carga tributária da qual a União se apropria, permitindo aos estados e municípios aumento de suas participações no bolo tributário.

Não visa este trabalho criticar as legítimas iniciativas dos representantes do povo no processo orçamentário, espera-se, tão somente que as modificações aqui propostas possam colaborar para diminuir os escândalos de corrupção e de desperdícios que envolvem as emendas individuais, assim como a barganha instituída acerca das emendas. Além do mais, ao se valorizar emendas elaboradas por um conjunto de pessoas que buscam corrigir as distorções de uma região, far-se-á com que os gastos públicos sejam mais eficientes, respeitando ainda os princípios previstos na constituição e os anseios da população.



## Bibliografia

- BIJOS, P. (11 de 2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Orçamento em Discussão, p. 44.
- BRASIL. (s.d.). Lei nº 13.115 de 20 de Abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm). Acesso em 20 de Maio de 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em 20 de fevereiro de 2015.
- \_\_\_\_\_. C. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 23 de Março de 2015.
- \_\_\_\_\_. C. (2013). PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565, de 2006. Voto em Separado, Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em 12 de Abril de 2015.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 01/2006 - CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 2008. Disponível em [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao01\\_2006cn.html](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.html). Acesso em 20 de fevereiro de 2015.
- \_\_\_\_\_. D. (28 de novembro de 2014). Presidência da República. Disponível em Site Presidência da República: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 25 de Março de 2015
- CALGARO, F. (11 de Março de 2015). G1. Disponível em Site do G1, Globo.com: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/congresso-adia-mais-uma-vez-votacao-do-orcamento-2015.html>. Acesso em 25 de Março de 2015.

- Câmara dos Deputados, C. d. (Ed.). (Nov. de 2014). Orçamento da União em Foco: Parâmetros, resultados fiscais e execução. 1. Brasília: Edições Câmara. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/OrcamentoUniaoEmFoco.pdf>. Acesso em 25 de Fevereiro de 2015
- CAMBRAIA, T. (2014). Planilha Execução Emendas. dados Preliminares. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. Câmara dos Deputados.
- COELHO, M. (12 de Março de 2013). Congresso em Foco. Disponível em Site Congresso em Foco: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/congresso-aprova-orcamento-da-uniao-para-2013/>. Acesso em 25 de Março de 2015.
- DI PIETRO, M. Z. (2014). Direito Administrativo (27 ed.). São Paulo, SP, Brasil: Editora Atlas S.A.
- FERNANDES, C. d. (2012). EMENDAS PARLAMENTARES: Orçamento do Distrito Federal. Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em [file:///C:/Users/Wilker/Downloads/emendas\\_parlamentares\\_fernandes.pdf](file:///C:/Users/Wilker/Downloads/emendas_parlamentares_fernandes.pdf). Acesso em 21 de Março de 2015
- FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (2008). Política Orçamentária no Presidencialismo de (1ª edição ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- GIACOMONI, J. (2007). Orçamento Público (14 ed.). São Paulo, SP, Brasil: Atlas.
- GONTIJO, V. (Setembro de 2004). Curso sobre Processo Orçamentário. Disponível em [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br): <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/index.html>. Acesso em 24 de Março de 2015.
- GREGGIANIN, E., & SILVA, J. P. (18 de Março de 2015). O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015, p. 37. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2015/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-orcamento-impositivo>. Acesso em 10 de Abril de 2015

- JUNGBLUT, C. (1 de Dezembro de 2014). O Globo. (O Globo). disponível em Site do Jornal O Globo.com: <http://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-condiciona-nova-liberacao-de-emendas-alteracao-na-ldo-14712169>. Acesso em 25 de Março de 2015.
- LAGO, R. (21 de Dezembro de 2010). Congresso em Foco. Disponível em Site Congresso em Foco: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/jorge-hage-emenda-individual-tem-que-acabar/>. Acesso em 25 de Março de 2015
- MELLO, C. B. (2014). Curso de Direito Administrativo (31 ed.). São Paulo, SP, Brasil: Malheiros Editores.
- MELO, M. (2006). Emendas Parlamentares. (L. AVRITZER, & F. ANASTASIA, Eds.) Reforma Política no Brasil, 197-201.
- OCDE, 2014a, Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance. OECD Senior Budget Officials: 2014a apud BIJOS, P. (11 de 2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Orçamento em Discussão, p. 44
- OLIVEIRA, L., & MILFONT, R. (12 de 2014). Princípios Constitucionais Específicos para a Despesa Pública. Orçamento em Discussão(n.13), p. 15.
- PETRY, A. (14 de maio de 2014). Cambalacho a caminho. Revista Veja(2373), 80-81.
- PRAÇA, S. (2013). Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil, 1987-2008. São Paulo, SP, Brasil: Annablume, Fapesp.
- RABAT, M. N. (2002). A Federação: Centralização e descentralização do poder político no Brasil. Consultoria Legislativa, p. 16. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/207708.pdf>. Acesso em 20 de Março de 2015.
- ROCHA, M. (30 de jan de 2012). Como se desvia dinheiro no Brasil. Época, 56-65.
- RODRIGUES, A., & MOURA, P. M. (5 de Outubro de 2011). Balcão de Negócios. Isto é, 35(2186), 50-52.
- SILVEIRA, P. F. (1999). Freios & Contrapesos (Checks and Balances). Belo Horizonte, MG, Brasil: Delrey.
- VARGAS, F. G. (19 de Março de 2013). Senado lança vídeos explicativos sobre orçamento público. Senado lança vídeos explicativos sobre orçamento público. (FGV, Ed.) São

Paulo, SP, Brasil. Disponível em Site da FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo: [http://fgv-eaesp.blogspot.com.br/2013/03/senado-lanca-videos-explicativos-sobre.html?utm\\_source=redessociais&utm\\_medium=facebook&utm\\_campaign=senado-lanca-video-explicativo-sobre-orcamento](http://fgv-eaesp.blogspot.com.br/2013/03/senado-lanca-videos-explicativos-sobre.html?utm_source=redessociais&utm_medium=facebook&utm_campaign=senado-lanca-video-explicativo-sobre-orcamento). Acesso em 20 de Abril de 2015.