



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes
Parlamentares da Câmara dos Deputados**

**Emendas Orçamentárias:
Importância para os Municípios,
Execução das Emendas, Orçamento
Impositivo, Orçamento Participativo**

Estudo Técnico nº 16/14
(out/2014)

EUGÊNIO GREGGIANIN

Endereço internet: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014>

E-mail: conof@camara.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados

Emendas Orçamentárias: importância para os municípios, execução das emendas, orçamento impositivo, orçamento participativo

Eugênio Greggianin¹

Resumo: Trata-se de pesquisa de opinião desenvolvida no âmbito da disciplina Instrumentos de Pesquisa em Ciências Sociais, que integra o curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do CEFOR (Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento) da Câmara dos Deputados. O objetivo é aumentar o conhecimento acerca de algumas questões relativas ao papel das emendas orçamentárias no mandato parlamentar. O levantamento de dados contou com o apoio institucional da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados através de Grupo de Pesquisa e Extensão². O questionário investigou as percepções de chefes de gabinetes e assessores parlamentares especializados na matéria orçamentária acerca de questões relacionadas aos seguintes temas: grau de importância política atribuído às emendas individuais; dificuldade de execução das emendas individuais; especificidades e perspectivas do modelo impositivo, tal como aprovado na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para 2014; expectativas do orçamento impositivo; e, a experiência de orçamento participativo (emendas de iniciativa popular). Os resultados confirmam o grau de importância, dentro da atividade parlamentar, da elaboração e execução das emendas orçamentárias. Sinalizam a necessidade de aperfeiçoamento da legislação orçamentária e financeira que regula a apresentação e execução das emendas.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados, pesquisa de opinião, emendas orçamentárias, execução de emendas individuais, orçamento impositivo, orçamento participativo, emendas de iniciativa popular.

I. Considerações Iniciais, Objetivos.

Trata-se de *survey* voltada a capturar as percepções de chefes de gabinete parlamentar e de assessores parlamentares especializados na elaboração e acompanhamento da execução de emendas orçamentárias. A seleção das questões teve como ponto de partida a visão do pesquisador, com a colaboração do grupo de pesquisa, acerca de pontos relacionados às emendas individuais e considerados relevantes dentro do contexto profissional em que atuam, ou seja, nas atividades de consultoria e assessoramento técnico institucional na matéria orçamentária.

¹ Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF-CD – coordenação técnica).

² Grupo de Pesquisa e Extensão - CEFOR/CD: “Orçamento Impositivo e Despesas Obrigatórias Continuadas”, com a colaboração de Vander Gontijo, Eber Zoehler S. Helena e Ricardo Volpe.

Procura-se inferir a posição geral da população a partir de opiniões individuais coletadas em respostas controladas ou por meio de campos de livre expressão (último campo). A **população** escolhida foi o conjunto de chefes de gabinetes ou de assessores parlamentares especializados na Câmara dos Deputados. Justifica-se a opção pelo fato de que são esses servidores que tem a competência funcional de apoiar a atividade parlamentar e que operacionalizam a vontade política dos Deputados na elaboração e no acompanhamento da execução das emendas. Tais assessores acompanham e apoiam o processo decisório orçamentário, que inclui a conciliação, dentro dos limites disponíveis, das inúmeras demandas recebidas de prefeitos e representantes locais. Além disso, são encarregados do preenchimento dos formulários de apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária e atuam junto ao Executivo, em articulação com os órgãos e entidades beneficiários (municípios e entidades), buscando viabilizar a apresentação do plano de trabalho e o atendimento das demais exigências para a formalização e execução dos convênios e congêneres na administração pública federal.

Cada gabinete parlamentar foi considerado um **elemento** da população equivalente a 513 gabinetes de deputados, limitando-se a um respondente por gabinete.

A solicitação inicial para participar da enquete foi enviada ao **mesmo tempo e no mesmo prazo** para todos os gabinetes, uma forma de garantir a mesma chance ou oportunidade de resposta. Procurou-se assim uma **amostragem** aleatória do conjunto de percepções dos chefes de gabinete ou assessores especializados de todos os partidos, reduzindo-se eventuais erros de cobertura. O instrumento foi testado inicialmente com alguns assessores. Nessa oportunidade verificou-se que a técnica inicialmente adotada de envio por e-mail de uma planilha Excel, a ser preenchida e devolvida posteriormente, mostrou-se deficiente, dada a dificuldade e a demora de preenchimento, razão pelo qual esse método foi abandonado.

Com a ajuda do setor de informática da Câmara dos Deputados³, passou-se a utilizar uma ferramenta de pesquisa via *web*, o que deu rapidez e dinâmica ao processo de coleta de dados. No instrumento adotado, o pesquisador enviou um **link** de acesso ao respondente (intranet e extranet), sendo que os dados ficam armazenados e cumulados automaticamente no arquivo de dados do órgão de informática.

³ Software desenvolvido por Luiz Rafael Stevanato, do Centro de Informática da Câmara dos Deputados (CENIN).

Quanto à definição do conteúdo do questionário, cumularam-se, neste trabalho, as funções de pesquisador e especialista. As perguntas procuraram investigar basicamente as percepções acerca de problemas e dúvidas associadas à baixa execução de emendas individuais, às perspectivas do orçamento impositivo⁴ e, também, à experiência de orçamento participativo realizada em 2011, quando da aprovação do orçamento para 2012, conhecida como “emenda de iniciativa popular”.

O **tamanho da amostra** foi definido com base no tamanho da população de 513 gabinetes de deputados, adotado um intervalo de confiança de 95% (margem de erro de 5%). Aplicando-se a equação de *Yamane*, com a correção de *Kish*, chegou-se a uma **amostra mínima** necessária de 156 gabinetes⁵.

II. Aplicação, Coleta e Tratamento de Dados.

O questionário foi enviado para todos os gabinetes parlamentares por intermédio do **e-mail** da Consultoria (**Apêndice I**), que remetia a um link **institucional**⁶, uma forma de aumentar a confiança e a receptividade da pesquisa. Como principal recompensa, a promessa de publicação dos resultados em relatórios e estudos, uma forma de contribuir para o aumento do conhecimento dessa atividade de apoio legislativo. Garantiu-se que os dados seriam divulgados tão somente na forma consolidada ou estatística, sem identificação individual, agradecendo-se a participação.

Na formulação de cada questão foi incluído um último item de resposta – *não sabe/não quer responder*. Adicionalmente, para suprir as inevitáveis falhas e omissões na formulação das perguntas, deixou-se um campo livre, no final, para comentários e observações adicionais.

⁴ As disposições da PEC do Orçamento Impositivo constaram da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, tendo sido aprovadas como uma forma de atender à reivindicação de membros do Congresso Nacional quanto à necessidade de maior eficiência na liberação de recursos.

⁵ Sendo n = tamanho da amostra, N = tamanho da população, e = margem de erro, a aplicação da Equação de Yamane ($n = (N)/(1+N.e^2)$) indicaria um tamanho de amostra necessário de 225. Com a correção de Kish (n corrigida = $n/((1+(n-1) / N))$), aplicável para amostras maiores de 10 % da população chega-se a 156 gabinetes (MARCIANO & SCHWARTZ, 2014).

⁶ <http://www.camara.gov.br/internet/enquete/emendasorcamentarias/>

Procurou-se abordar primeiramente questões mais gerais, antes dos itens mais específicos. A pesquisa partiu da premissa que os respondentes são conhecedores e têm informações e conhecimentos na área relativa à gestão política das emendas parlamentares.

Na medida do possível, cada quesito procurou investigar a prevalência ou não de uma determinada ideia ou atributo que se pretendia aferir. Alguns itens são considerados de resposta mais fácil e objetiva, outros exigem maior análise e julgamento.

Dada a escassez de tempo para esse trabalho, o prazo de coleta de dados foi relativamente pequeno: do dia **29 de maio a 05 de junho de 2014**. Depois de uma adesão inicial significativa no primeiro dia, com cerca de 50 respondentes, a pesquisa perdeu força no segundo e terceiro dia útil, com pequenos acréscimos. Diante disso, foram feitos contatos com as assessorias técnicas dos partidos políticos da Câmara dos Deputados, solicitando-se sua intercessão junto aos gabinetes dos respectivos partidos, reforçando-se a importância da pesquisa para os trabalhos de assessoramento. A medida deu resultado, revelando-se fundamental o apoio das assessorias técnicas das lideranças dos partidos. Cumulando-se, no final, **170** participantes, número superior à amostra mínima necessária, considerando-se a margem de erro fixada.

III. Análise, discussão e principais conclusões

As questões iniciais (1, 2, 3 e 4) identificam o gabinete parlamentar, o partido político e a unidade de federação. Tiveram como propósito evitar replicações e, também, possibilitar o cruzamento atual ou futuro das respostas com dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, a exemplo da distribuição geográfica de votos do Deputado entre os municípios.

III.1 Assessoramento técnico orçamentário nos gabinetes parlamentares

Indagou-se aos chefes de gabinetes e assessores parlamentares sobre quantos funcionários, em média, ficam envolvidos na elaboração e no acompanhamento das emendas orçamentárias. Como mostra a **Tabela III.1**, todo gabinete tem ao menos um funcionário envolvido na atividade orçamentária, sendo que 73 % possuem um funcionário e 27 % mais de um. As alternativas “nenhum funcionário” e “não sabe/não deseja responder” não receberam nenhum voto, o que confirma o interesse generalizado na apresentação e acompanhamento da execução das emendas ao projeto de lei orçamentária.

Tabela III.1
Assessoramento técnico-orçamentário nos gabinetes parlamentares

ITEM	Nº Votos	Percentual
Nenhum funcionário	0	0 %
Um funcionário	124	73 %
Dois ou mais funcionários	46	27 %
Não sabe / não deseja responder	0	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: Em média, quantos funcionários do gabinete ficam envolvidos na elaboração/acompanhamento das emendas?

A pesquisa evidencia que o assessoramento técnico orçamentário tornou-se uma atividade típica dos gabinetes parlamentares, o que justifica, por exemplo, a continuidade e aperfeiçoamentos de cursos de treinamento e formação nessa área.

III.2 Relevância e Importância das Emendas Individuais para os Municípios

A **Tabela III.2.1** mostra a maior ou menor relevância ou importância, do ponto de vista da percepção dos gabinetes, que as emendas individuais têm para os **municípios**, conforme as categorias apresentadas (municípios até 100 mil habitantes, acima e capitais). Oitenta e cinco por cento (85%) dos respondentes consideraram que as emendas individuais têm importância relativa maior para os municípios de pequeno e médio porte (considerados aqueles com população até 100 mil).

Tabela III.2.1
Relevância e Importância das Emendas Individuais para os Municípios

Categorias de Municípios	Nº Votos	Percentual
Municípios até 100 mil habitantes	145	85 %
Municípios acima de 100 mil habitantes, exceto capitais	11	6 %
Capitais	4	2 %
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: Para qual dos grupos abaixo as emendas individuais têm maior relevância e importância relativa?

Apenas 6% disseram que as emendas individuais tem maior relevância e importância para os municípios acima de 100 mil habitantes e 2% para as capitais. Dados do IBGE e do Tribunal Superior Eleitoral, relativos às eleições parlamentares de 2010, conforme **Tabela III.2.2**, mostram, de outro lado, que 36,3 % dos deputados eleitos em 2010 receberam a maior parte dos votos de capitais e municípios maiores que 100 mil habitantes (MARCIANO,

2014). O confronto desses percentuais indica que a percepção da relevância maior das emendas individuais para os municípios menores ocorre inclusive dentro da parcela dos gabinetes de deputados que receberam a maioria dos votos nas demais categorias de municípios.

Tabela III.2.2

Eleições 2010 - Deputados - Predominância da origem dos votos		
Categorias de Municípios	Nº Deputados	%
Capital	99	19,3%
Municípios acima de 100 mil hab. exceto capitais	87	17,0%
Interior (menor que 100 mil hab.)	327	63,7%
Total Geral	513	100,0%

Fonte: MARCIANO (2014); Elaboração própria.

A maior importância relativa das emendas para municípios de pequeno e médio porte pode ser explicada, do ponto de vista econômico e fiscal, em virtude de desequilíbrios e distorções relacionadas à distribuição da receita pública entre os entes da federação. A menor carga tributária e capacidade de arrecadação⁷ é um fator que intensifica a dependência e a demanda de municípios menores por transferências voluntárias da União no provimento de serviços públicos. A respeito do tema, vide também o item III.5.

III.3 Importância das Emendas Individuais para o mandato parlamentar

Praticamente todos os gabinetes de deputados consideram a apresentação e a execução de emendas individuais como sendo uma atividade política importante para o mandato parlamentar, sendo que para mais da metade, esta é também a atividade política mais relevante, como indica a **Tabela III.3.1**. Os resultados justificam a necessidade de aprofundar os estudos e dar maior atenção a atividade de obtenção de recursos orçamentários da União para os Municípios por meio de emendas. Ainda que receba várias críticas, não se pode desprezar os benefícios potenciais das emendas como instrumento de identificação, seleção e suporte político de demandas locais em um país continental e complexo.

Tabela III.3.1

Importância das emendas individuais para o mandato parlamentar

ITEM	Nº Votos	Percentual
É considerada a atividade política mais relevante e importante do Gabinete	86	51 %
É considerada uma atividade relevante, mas não é a mais importante	83	49 %
Não sabe / não deseja responder	1	0 %
Total	170	100 %

⁷ De acordo com dados do Ministério da Fazenda, em 2012 a carga tributária no Brasil atingiu o valor de R\$ 1.574,59 bilhões (35,85% do PIB), sendo assim distribuída: União 24,75% do PIB (69,05% do total); estados 9,02 % do PIB (25,16% do total), e, municípios, apenas 2,07% do PIB (5,79% do total) (BRASIL, 2013).

Pergunta: Qual a importância da apresentação e da execução das emendas individuais para o mandato parlamentar?

De acordo com a literatura⁸ que examina a influência dos votos no exercício dos mandatos legislativos, parlamentares com votação dominante em municípios tendem a dar ênfase às políticas distributivistas, dentre as quais se destaca a obtenção de verbas orçamentárias (CARVALHO, 2003). Verificamos adicionalmente, com base nas respostas obtidas, se existem diferenças na distribuição dos percentuais mostrados na tabela anterior em função do partido. Tomando-se por base apenas os gabinetes dos partidos com mais de 10 entrevistados, verificou-se que cerca de 60 % dos gabinetes do PMDB, PSD e PP consideraram as emendas individuais como a atividade política mais relevante e importante. Sendo que, para o PT e o PSDB, esse número cai para aproximadamente 30%.

III.4 Grau de Dificuldade na liberação de emendas

Quase dois terços dos gabinetes consideram que o grau de dificuldade na liberação de emendas **aumentou** nos últimos anos, como mostra a **Tabela III.4**. Apenas 8 % consideram que ficou mais fácil liberar emendas. Não houve margem de dúvidas quanto à resposta (abstenção zero). Os dados internos, abertos por partido, mostram que o percentual daqueles que consideram que aumentou o grau de dificuldade na liberação de emendas manteve-se maior que 50 % em todos os partidos pesquisados.

Os dados são um forte indicativo do elevando grau de descontentamento político com a baixa execução de emendas, o que provavelmente foi decisivo na aprovação das disposições relativas ao orçamento impositivo por membros de quase todos os partidos, inclusive da base aliada.

Tabela III.4
Grau de dificuldade na liberação de emendas

ITEM	Nº Votos	Percentual
Manteve-se constante	54	32 %
Aumentou	103	61 %
Diminuiu	13	8 %
Não sabe / não deseja responder	0	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: Em média, nos últimos anos, o grau de dificuldade na liberação das emendas?

⁸ Nelson Rojas de Carvalho, ao examinar mandatos legislativos e a conexão eleitoral, mostra que deputados com votação dominante nos municípios dão ênfase ao paroquialismo legislativo e às políticas distributivas, no qual se destaca a obtenção de recursos orçamentários e o encaminhamento de demandas dos prefeitos e lideranças locais. Para os deputados de capitais, aumenta a importância relativa da tomada de posição e da presença na mídia, uma conduta mais ideológica (CARVALHO, 2003).

III.5 Valor das emendas individuais em face das necessidades dos municípios

Como mostra a **Tabela III.5**, a pesquisa confirma, com ampla margem (85%), que o montante disponibilizado para o atendimento das emendas individuais é inferior à demanda dos municípios por transferências voluntárias. Apenas 14 % julgam que o valor executado atende de forma razoável as necessidades. As emendas contribuem significativamente para o aumento das transferências voluntárias da União para municípios. Estas, no entanto, tem pouca representatividade diante do montante de recursos que são transferidos para os entes municipais a título de transferências obrigatórias (FPM, SUS, educação, etc.). Atuam, portanto, apenas de forma compensatória, minimizando distorções de arrecadação e também desigualdades no alcance das políticas públicas.

Tabela III.5
Valor executado em face das necessidades dos municípios

ITEM	Nº Votos	Percentual
Inferior às necessidades dos municípios	145	85 %
Atende de forma razoável as necessidades	24	14 %
Não sabe / não deseja responder	1	1 %
Total	170	100 %

Pergunta: O valor executado para o atendimento das emendas individuais é:

III.6 Tratamento especial às prioridades durante a execução

A **Tabela III.6** da pesquisa revela a percepção política dos gabinetes quanto à necessidade de dar tratamento especial às prioridades definidas na LDO. Evidencia de certa forma, diante dos elevados níveis de contingenciamento, a importância da existência de critérios legais de seleção das programações a serem executadas. A proteção de programações prioritárias contra o contingenciamento seria uma forma de reduzir o poder discricionário do gestor durante a execução, conforme já proposto por Gontijo (GONTIJO, 2013).

Tabela III.6
Tratamento especial às prioridades da LDO durante a execução

ITEM	Nº Votos	Percentual
Concordo	157	92 %
Discordo	7	4 %
Não sabe / não deseja responder	6	4 %
Total	170	100 %

Pergunta: As prioridades definidas (ou a definir) na LDO deveriam ter tratamento especial durante a execução da LOA?

III.7 Grau de dificuldade na liberação de emendas na área da saúde

A **Tabela III.7** mostra a percepção dos gabinetes quanto ao grau de dificuldade de liberação de recursos de emendas na área da saúde em relação às demais áreas. Chamou a atenção o fato de que, no momento da pesquisa, 82 % dos respondentes consideraram que é maior a dificuldade na liberação de emendas na área de saúde.

A pergunta foi feita tendo em vista que metade das emendas individuais, no modelo do orçamento impositivo, tem que ser apresentadas na área da saúde, como consta da LDO para 2014. Essa condição foi incluída na PEC nº 22-A, do Senado Federal, em função do acordo feito com o Executivo quando da aprovação, em segundo turno, da PEC nº 565-A na Câmara dos Deputados⁹. Ademais, a PEC nº 22-A do Senado (art. 166, § 10), ainda em tramitação na Câmara, determinou que a execução das emendas individuais destinadas à saúde devem ser computadas para fins do cumprimento do piso constitucional da saúde.

Assim, a eficácia do modelo do orçamento impositivo para as emendas individuais depende fundamentalmente do aperfeiçoamento dos procedimentos atinentes à execução e liberação de verbas na pasta da saúde.

Tabela III.7
Grau de dificuldade na liberação de emendas na área da saúde

ITEM	Nº Votos	Percentual
É a mesma das demais emendas	24	14%
É maior	140	82%
É menor	6	4 %
Não sabe / não deseja responder	0	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: Em média, o grau de dificuldade na liberação de emendas nas áreas de saúde?

Dentre as causas que dificultam a liberação de emendas na saúde, os respondentes, nos comentários, destacam a falta de pessoal e o desencontro de informações entre o Ministério da Saúde e a Casa Civil, em especial quanto à definição dos impedimentos técnicos. Ressaltam que são antigas as dificuldades de execução de emendas na saúde, o que se exacerbou com o orçamento impositivo, identificando-se deficiências na atuação do órgão de assessoramento parlamentar do Ministério (ASPAR). O sistema de inserção de emendas no FNS foi considerado precário, não estando integrado ao SICONV e SIGEM, o que dificulta o

⁹ No Senado Federal, a PEC nº 22-A previu a obrigação de que 50 % das emendas individuais sejam destinadas obrigatoriamente para as ações e serviços da saúde, conforme acordo havido quando da votação da PEC nº 565-A na Câmara dos Deputados.

acompanhamento *online* das propostas, sendo que o acompanhamento presencial é demorado e exaustivo.

III.8 Expectativas de execução das emendas individuais no orçamento impositivo

Indagou-se, diante das disposições da PEC do orçamento impositivo inseridas na LDO 2014, quanto às expectativas dos gabinetes com o novo regime do ponto de vista da dificuldade de execução das emendas individuais, como mostra a **Tabela III.8**.

Tabela III.8
Expectativas de execução das emendas individuais no orçamento impositivo

ITEM	Nº Votos	Percentual
A tendência é continuar como era antes	32	19%
As perspectivas são positivas (a liberação das emendas, ao longo do tempo, será mais técnica e ágil)	79	46%
As perspectivas são negativas (a liberação das emendas, ao longo do tempo, se tornará mais difícil)	49	29%
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: As disposições da PEC do Orçamento Impositivo em tramitação foram inseridas na LDO 2014. Com o novo regime, as expectativas quanto à dificuldade de execução das emendas individuais:

Ressalte-se, a teor das respostas, que o regime do orçamento impositivo estava sendo colocado em prática pela primeira vez em 2014, com um início tumultuado dado o cronograma mais restritivo do ano eleitoral. O governo federal, durante a fase de verificação de impedimentos, promoveu um bloqueio preventivo inicial de todas as emendas impositivas. Um dos comentários apresentados pelos respondentes ressalta que esse bloqueio contraria as disposições da LDO 2014, cuja presunção é a de que todas as programações devem, em princípio, ser consideradas como desimpedidas, e não o contrário.

Surpreendeu o fato de que, mesmo com as críticas e dificuldades iniciais, 46 % consideraram que as perspectivas eram positivas, ou seja, que a liberação das emendas, ao longo do tempo, será mais técnica e ágil. Na questão apresentada considerou-se como positiva a forma de liberação *mais técnica* (objetiva, sem barganha política) e *mais ágil*.

De qualquer modo, somadas as respostas do primeiro e terceiro item, 48 % (19 % mais 29 %) dos respondentes foram céticos, achando que tudo vai continuar como antes, ou vai se tornar mais difícil. A questão envolve um julgamento e um exercício de projeção, o que justifica o fato de haver 6 % de dúvida e hesitação (não sabe/não deseja responder).

Para reduzir as dificuldades de execução das emendas no novo modelo foi sugerido por alguns respondentes que todas as informações e sistemas informatizados voltados à

seleção de beneficiários e execução das emendas sejam unificadas ou articuladas com o SICONV¹⁰, inclusive os convênios e congêneres dos sistemas próprios da área da saúde e educação.

III.9 Formalização da indicação do beneficiário da emenda

A **Tabela III.9** mostra que a maioria expressiva dos gabinetes considera que a indicação do beneficiário (CNPJ) da emenda deveria se manter informal como sempre foi, no qual o parlamentar tem um papel de agente político, e não formal-burocrática (como previsto na Portaria nº 39 e nº 40), sob a coordenação da Secretarias de Relações Institucionais, da Presidência da República.

Tabela III.9
Forma de indicação do município (ou entidade) beneficiário da emenda

ITEM	Nº Votos	Percentual
Deveria se manter informal como sempre foi, no qual o parlamentar tem um papel apenas político	121	71%
Deve ser formal-burocrática (a exemplo do disposto na Port. nº 39 e nº 40 – via SRI/PR)	39	23%
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: Aprovada uma programação (emenda) no orçamento, a indicação do beneficiário (CNPJ), na execução:

A necessidade de indicação de beneficiários decorre do fato de que, em geral, as emendas (antes e depois do orçamento impositivo) não especificam, na programação da lei orçamentária, o município destinatário. Assim, uma única programação incluída na lei orçamentária pode atender várias localidades, o que aumenta a flexibilidade parlamentar na indicação política de municípios beneficiários. Paralelamente, reduz perda de dotações que ocorreria, por exemplo, no caso da programação especificar ente ou entidade com pendências junto ao CAUC¹¹.

A atividade de indicação do beneficiário, até então, era considerada como de natureza estritamente política, não sendo hábil, por si só, para a criação de obrigações ou modificar direito. Ocorre que a Portaria Interministerial nº 40¹², em especial, passou a tratar a indicação

¹⁰ Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, ou Portal dos Convênios.

¹¹ O CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) contempla os registros de informações disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo governo federal, conforme Instrução Normativa STN nº 2, de 2012 (STN/MF).

¹² Portaria Interministerial nº 40, de 6 de fevereiro de 2014. Disponível em https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_40_6_02_2014.pdf. Acesso em 08 jun. 2014.

“Art. 4º Na execução das emendas individuais no âmbito do SICONV, deverão ser observados os seguintes prazos e procedimentos:

parlamentar, durante a execução orçamentária, no plano administrativo e formal, com o auxílio de sistema informatizado (SIGEM) a cargo da SRI/PR. A medida pode levar à perda de flexibilidade e ao aumento da burocracia. E, principalmente, gerar dúvidas e questionamentos no campo da definição e divisão de competências e responsabilidades dos poderes e membros.

O art. 52¹³ da LDO 2014, que trata do orçamento impositivo, determina que a execução das programações incluídas por emenda individual deverá se valer de critérios equitativos. O §7º do mesmo artigo, esclarece que deve ser considerado como equitativa a “execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria”¹⁴.

Dentre os comentários dos respondentes, defende-se que as informações acerca das indicações políticas deveriam se manter no campo informal, sendo que o modelo atual expõe o parlamentar frente aos prefeitos quanto à responsabilidade pela escolha formal das emendas a serem contingenciadas. Outro comentário ressalta o elevado número de etapas de

I - a SRI/PR deverá receber, em sistema eletrônico próprio, as indicações referentes à destinação das emendas individuais dos parlamentares, contendo o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e respectivo valor, com observância do percentual destinado à saúde e indicação da ordem de prioridade de cada emenda;

II - a SRI/PR deverá consolidar as informações e encaminhar aos Ministérios, até 20 de fevereiro de 2014, as indicações das destinações das emendas individuais recebidas dos parlamentares;

III - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão cadastrar os programas no SICONV e realizar sua vinculação com a emenda parlamentar, identificando o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e o respectivo valor, conforme informações recebidas da SRI/PR, até 24 de fevereiro de 2014;

§ 1º O descumprimento dos prazos fixados nos incisos IV e VI do caput, bem como a intempestividade no encaminhamento das informações de que trata o inciso I do caput pelo parlamentar autor da emenda, implicará indicação de impedimento de ordem técnica da emenda individual objeto da proposta.

§ 2º A omissão ou erro do encaminhamento, pelos parlamentares nas informações de que trata o inciso I do caput, implicará indicação de impedimento de ordem técnica parcial ou total da emenda individual.

§ 3º Para a recepção das informações referentes à destinação as emendas individuais de que trata o inciso I do caput, a SRI/PR promoverá a articulação com o Congresso Nacional e com os parlamentos, acordando prazo para as indicações dos parlamentares, no sentido de viabilizar a execução das emendas individuais” (...).

¹³ Art. 52 da LDO 2014. “É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.”

¹⁴ O §5º do artigo 52 determinou, por sua vez, que o contingenciamento das emendas impositivas deve ser feito na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. No decorrer da execução do orçamento de 2014, tão logo foram definidos os montantes globais de contingenciamento, a solução natural parecia ser a distribuição proporcional desse percentual entre todos os órgãos executores, atingindo todas as emendas de forma igualitária. Em assim sendo, a eventual necessidade de remanejamentos poderia ser promovida durante o exercício pelos instrumentos existentes (decreto ou projeto de crédito adicional). No entanto, a SRI/PR tomou a iniciativa de atribuir a cada parlamentar um papel típico de gestor orçamentário, onde cada gabinete deveria se manifestar formalmente acerca da redistribuição dos valores contingenciados, procedimento conhecido como “priorização” das emendas.

interlocução com a SRI/PR desde a indicação do beneficiário de uma emenda até o recebimento final dos recursos pelos convenientes.

III.10 Expectativa das emendas coletivas no modelo impositivo

O modelo do orçamento impositivo, tal como aprovado na LDO 2014, é aplicável apenas para as emendas individuais, não alcançando as coletivas. Ainda que do ponto de vista regimental as emendas coletivas (de bancada estadual e de comissão) tenham sido consideradas prioritárias, as mesmas perderam força ao longo do tempo, por uma série de razões. A votação do orçamento impositivo apenas para as emendas individuais foi mais um passo nessa direção. Nesse sentido, é relevante conhecer a percepção dos gabinetes acerca do futuro das emendas coletivas, antevendo-se a possibilidade de eventuais mudanças.

A maioria dos gabinetes (**Tabela III.10**) acha que as emendas coletivas tendem a perder importância ao longo do tempo. No entanto, pelo menos ¼ considera que o procedimento adotado para as emendas individuais deve influenciar positivamente o futuro das emendas coletivas. Aparentemente, para esse segmento, a definição do orçamento impositivo apenas para as emendas individuais pode ser visto como um precedente que pode repercutir na melhor execução das emendas coletivas. Assinale-se que a questão gerou 10 % de incerteza ou vacilação, por envolver um julgamento com maior dificuldade de resposta.

Tabela III.10
Expectativas das emendas coletivas no orçamento impositivo

ITEM	Nº Votos	Percentual
Tendem a perder importância	111	65%
Tendem a ganhar importância, porque no longo prazo deverão ter os mesmos privilégios das individuais	42	25%
Não sabe / não deseja responder	0	0%
Não sabe / não deseja responder	17	10 %
Total	170	100 %

Pergunta: Ao se considerar como impositivas apenas as emendas individuais, conclui-se, a *contrario sensu*, que as emendas coletivas não são impositivas. Diante disso, as emendas coletivas:

Um dos comentários apresentados por um dos respondentes esclarece que as emendas coletivas tenderão a ganhar importância ao longo do tempo pelo fato de representarem um novo campo de disputa política, vencida a etapa das emendas individuais. Outro comentário sugere o retorno das emendas de bancada estadual de caráter genérico como uma forma de possibilitar melhor atendimento aos pequenos municípios.

III.11 Liberação de verbas – fator político x entraves burocráticos

Foi perguntado aos gabinetes se a probabilidade de maior sucesso na liberação de verbas depende mais da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda, ou da capacidade do gabinete de resolver questões técnica e entraves burocráticos. A **Tabela III.11** mostra que a primeira alternativa é a preferida por 60 %.

Tabela III.11
Liberação de verbas – fator político x entraves burocráticos

ITEM	Nº Votos	Percentual
Da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda	102	60%
Da capacidade do gabinete de resolver questões técnica e entraves burocráticos	60	35%
Não sabe / não deseja responder	8	5 %
Total	170	100 %

Pergunta: A probabilidade de maior sucesso na liberação de verbas depende principalmente:

O fator político é considerado como a principal causa de sucesso na liberação das verbas para a maioria (60 %) dos respondentes. As respostas confirmam o uso de critérios políticos na execução das emendas, sentimento que alimentou a aprovação da PEC nº 565-A e a com a necessidade de isonomia na execução de todas as programações incluídas por emendas individuais, independentemente da autoria.

Uma parcela ponderável de 35 % acha que o mais importante é a capacidade de resolver questões técnicas e entraves burocráticos. Esse percentual confirma a grande importância da atividade de assessoramento técnico parlamentar na solução de questões orçamentárias.

A pergunta pode ter gerado um pouco de dúvida (5 % não souberam ou não desejaram responder), visto que tanto o fator político como o técnico influenciam na liberação de verbas, ainda que um deles possa ser considerado como o mais importante. Um comentário à pesquisa esclarece a diferença entre a atuação parlamentar na formalização do convênio (que depende basicamente da análise do órgão) e na liberação de recursos.

As respostas mostram a percepção dos gabinetes quanto à preponderância do fator político na liberação das emendas. Em geral, predominam nas declarações oficiais acerca da falta de execução das emendas os argumentos de ordem econômica e fiscal, ou mesmo técnica e burocrática.

Vários estudos já apontaram que a liberação de emendas representa um mecanismo eficiente de obtenção de disciplina e de apoio parlamentar por parte do Executivo (FIGUEIREDO, 2008).

III.12 Influência da capacidade técnica e operacional dos municípios

A questão procura verificar, do ponto de vista da percepção do gabinete parlamentar, a influência da capacidade técnica e operacional dos municípios na execução dos convênios firmados com a União. As respostas, sem abstenção, como mostra a **Tabela III.12**, indicam que a grande maioria (86 %) considera relevante a capacidade técnica e operacional dos municípios para o sucesso na liberação de recursos orçamentários. A enquete sugere a necessidade de maior investimento na capacitação técnica dos municípios quanto à formalização de convênios e ao recebimento de transferências voluntárias.

Tabela III.12
Influência da capacidade técnica e operacional dos municípios

ITEM	Nº Votos	Percentual
Tem pouca influência na liberação, que depende em geral apenas de questões políticas	23	14%
Tem influência relevante quando ao sucesso na liberação de recursos	147	86%
Não sabe / não deseja responder	0	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: A capacidade técnica e operacional dos municípios na execução orçamentária:

III.13 Participação política do gabinete nas Emendas de Iniciativa Popular

A pesquisa procurou identificar o grau de envolvimento dos gabinetes parlamentares na experiência de **orçamento participativo** ocorrida quando da apreciação do projeto de lei orçamentária para 2012. O tema da democracia participativa e da criação de instrumentos de participação popular é recorrente¹⁵.

Conforme mostra a **Tabela III.13**, 34 % dos gabinetes apoiaram ou tiveram alguma forma de participação política no processo. Observe-se que houve um alto índice de abstenção (15%), o que é explicável pelo fato da experiência ter ocorrido em 2011, quando da elaboração da lei orçamentária para 2012, e não ter sido renovada.

¹⁵ Recentemente o governo editou Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com o propósito de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. Entre os objetivos, o desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento.

Tabela III.13
Participação dos gabinetes nas Emendas de Iniciativa Popular – PLOA 2012

ITEM	Nº Votos	Percentual
O Gabinete apoiou ou teve alguma forma de participação política no processo	58	34%
Não houve oportunidade de acompanhamento ou participação política do Gabinete	87	51%
Não sabe / não deseja responder	25	15 %
Total	170	100 %

Pergunta: Na aprovação da LOA 2012 a CMO adotou uma forma de Orçamento Participativo (Iniciativa Popular): Naquele processo, todos os municípios com até 50 mil habitantes receberam de R\$ 300 mil a R\$ 600 mil. A escolha de uma ação orçamentária tinha que ser feita em audiência pública, com ampla divulgação. Em relação à experiência das emendas de iniciativa popular promovida pela CMO naquele exercício:

Aproximadamente metade (51%) dos gabinetes responderam que não tiveram oportunidade de acompanhamento ou participação política nesse processo. De outro lado, consideradas apenas as duas primeiras alternativas (sem as abstenções), as emendas de iniciativa popular tiveram o apoio ou alguma forma de participação política de cerca de 40 % dos gabinetes (58 dentre 145 votos), o que pode ser considerado com um número razoável, ainda que não majoritário, pelo fato de ter sido a primeira experiência de orçamento participativo na União. Deve-se considerar ainda que as emendas de iniciativa popular atingiram apenas municípios de até 50 mil habitantes, sendo que existe um número relevante de parlamentares (vide Tabela III.2.2) cujos votos são originados preponderantemente de municípios acima de 100 mil habitantes e de capitais.

III.14 Demandas pela execução das Emendas de Iniciativa Popular

A questão teve como propósito examinar se a falta de demanda política foi a causa da ausência absoluta de execução das emendas do orçamento participativo. A **Tabela III.14** mostra que os gabinetes parlamentares, em sua maior parte, receberam demandas e pedidos voltados à execução das emendas incluídas pelo processo participativo, mas que o Executivo não atendeu. O nível de abstenção é coerente com a pergunta anterior.

Tabela III.14
Demanda para execução Emendas de Iniciativa Popular – PLOA 2012

ITEM	Nº Votos	Percentual
O Gabinete não recebeu demanda por parte de prefeituras ou comunidade pela liberação dos recursos	58	34%
Houve demanda política pela liberação, mas o Executivo não atendeu	85	50%
Não sabe / não deseja responder	25	15 %
Total	170	100 %

Pergunta: Acerca dos pleitos para a execução das emendas de iniciativa popular:

III.15 Falta de Execução das Emendas de Iniciativa Popular – Causas

Na mesma linha da questão anterior, a **Tabela III.13** mostra que os gabinetes parlamentares apontaram a falta de interesse do Executivo na execução das emendas de iniciativa popular como o principal fator que determinou o resultado nulo (nenhuma emenda empenhada). Mantém-se o nível de abstenção, o que é coerente com as questões anteriores.

Tabela III.15
Falta de Execução das Emendas de Iniciativa Popular – Causas

ITEM	Nº Votos	Percentual
Falta de interesse do Executivo em atender esse tipo de demandas	132	78 %
Falta de demanda por parte dos municípios durante a execução	12	7 %
Não sabe / não deseja responder	26	15 %
Total	170	100 %

Pergunta: Apesar da ampla participação e adesão dos pequenos municípios nas indicações, nenhuma emenda de iniciativa popular foi empenhada em 2012. Em sua opinião, isso se deveu principalmente pela:

III.16 Perspectivas do orçamento participativo (emendas de iniciativa popular):

Procurou-se avaliar o grau de recepção do orçamento participativo indagando-se se a experiência das emendas de iniciativa popular deveria ser retomada e aperfeiçoada ou não. Os dados da **Tabela III.16** mostram, ao contrário do principal argumento utilizado em desfavor do orçamento participativo - o de que esse modelo subtrairia prerrogativa exclusiva do parlamentar de indicar beneficiários - que a maioria dos gabinetes considera que a experiência deveria ser retomada e aperfeiçoada. Observe-se que diminuiu o índice de abstenção, o que pode indicar que alguns gabinetes, mesmo não tendo participado do processo, consideram positiva a ideia do orçamento participativo da União na distribuição de transferências voluntárias para pequenos municípios.

Tabela III.16
Perspectivas do orçamento participativo (emendas de iniciativa popular)

ITEM	Nº Votos	Percentual
Deveria ser retomada e aperfeiçoada	96	56 %
Não deve ser retomada, porque subtrai prerrogativa exclusiva do parlamentar de indicar beneficiários	30	18 %
Não deve ser retomada, porque tem outras deficiências	25	15 %
Não sabe / não deseja responder	19	11 %
Total	170	100 %

Pergunta: Em sua opinião, a experiência do orçamento participativo via emendas de iniciativa popular:

Dentre os comentários apresentados em relação às emendas de iniciativa popular, sugere-se que a execução das mesmas também seja considerada obrigatória (impositiva).

IV. Conclusões finais

A pesquisa atingiu seu objetivo quanto à busca das percepções dos gabinetes parlamentares nos temas relacionados à execução de emendas no modelo de orçamento impositivo e participativo, obtendo-se uma amostragem e adesão adequada do ponto de vista estatístico (170 gabinetes).

Além das respostas às 16 questões formuladas, os participantes contribuíram com 41 observações, ou seja, quase $\frac{1}{4}$ dos gabinetes expressaram suas sugestões e análises, o que é um indicativo do elevado grau de interesse e envolvimento com o assunto. A maior parte dos comentários oferece críticas e sugestões voltadas à necessidade de aumentar o grau de execução das emendas, destacando-se a necessidade de aperfeiçoar os procedimentos de liberação de recursos no âmbito do Ministério da Saúde, bem assim quanto ao papel da Secretaria de Relações Institucionais.

Os resultados indicam a necessidade de continuidade dos esforços da Câmara dos Deputados no treinamento e aperfeiçoamento técnico de assessores parlamentares, dada a importância desse apoio no exercício da atividade legislativa.

Do ponto de vista do processo orçamentário, a pesquisa mostra que a eficácia do modelo do orçamento impositivo dependerá de uma série de ajustes, tanto do ponto de vista normativo (a ser regulamentado pela LDO), institucional e da estrutura técnica e informacional dos Ministérios, em especial da pasta da saúde onde se concentra metade das emendas individuais.

Referências

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Carga Tributária no Brasil – 2012** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>. Acesso em 30 set. 2014.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Nelson Rojas de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan. 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Fernando Limongi. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares**. Nota Técnica CONOF/CD nº 10/2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em 08 jun. 2014.

MARCIANO, João Luiz Pereira & SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo. **Instrumentos de pesquisa em Ciências Sociais**. Material da disciplina Instrumentos de Pesquisa em Ciências Sociais, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.educacaoadistancia.camara.leg.br/ead_cfd/file.php/125/PRIMEIRO_SEMESTRE_2014_/Instrumentos_de_Pesquisa_em_Ciencias_Sociais_/Instrumentos_de_pesquisa_em_ciencias_sociais_-_v4.pdf>. Acesso em 05 jun. 2014.

MARCIANO, João Luiz Pereira. **Planilha excell com resultados das eleições de 2010**. Brasília, 2014. Material da disciplina Instrumentos de Pesquisa em Ciências Sociais, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Cefor – Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.educacaoadistancia.camara.leg.br/ead_cfd/mod/resource/view.php?id=2271>. Acesso em 09 jun. 2014.

Apêndice

E-mail da Consultoria enviado aos Gabinetes dos Deputados



Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Brasília, 29 de maio de 2014.

PESQUISA – PERCEPÇÕES DOS GABINETES PARLAMENTARES SOBRE A EXECUÇÃO DE EMENDAS (ORÇAMENTO IMPOSITIVO, PARTICIPATIVO)

Senhor(a) Chefe de Gabinete,

Trata-se de um pequeno questionário voltado a subsidiar pesquisas e estudos de análise da atividade legislativa relacionada à elaboração e ao acompanhamento da execução de emendas orçamentárias, em especial das emendas individuais.

Nesse sentido, solicitamos que as questões sejam respondidas pelo Chefe de Gabinete ou pelo Assessor Parlamentar especializado na matéria orçamentária, com a maior brevidade possível, por meio do link: <http://www.camara.gov.br/internet/enquete/emendasorcamentarias/>.

A pesquisa manter-se-á aberta apenas até a próxima 5ª feira, dia 05 de junho de 2014. Os dados serão analisados tão somente na forma consolidada ou estatística, sem identificação individual. Os resultados serão publicados em relatórios e estudos.

Sua colaboração é de grande importância para aumentar o conhecimento acerca da atividade legislativa no campo do orçamento público.

Desde já, agradecemos a sua colaboração.

Consultoria de Orçamento

LINK da pesquisa: <http://www.camara.gov.br/internet/enquete/emendasorcamentarias/>

Dúvidas ou sugestões: e-mail: eugenio.greggianin@camara.leg.br – p_5104.

Obs.: Grupo de Pesquisa e Extensão do CEFOR/CD “Orçamento Impositivo e Despesas Obrigatórias Continuadas”. Eugênio Greggianin (dúvidas ou sugestões: eugenio.greggianin@camara.leg.br), Vander Gontijo, Eber Zoehler S. Helena e Ricardo Volpe. O trabalho integra, adicionalmente, a disciplina Instrumentos de Pesquisa em Ciências Sociais, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo – CEFOR/CD.