

Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções.

Túlio Cambraia

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

Fev/2011

SUMÁRIO

Introdução	1
1. Classificação das Emendas ao PLOA Segundo a Autoria.....	2
1.1. Emendas Individuais	4
1.2. Emendas Coletivas	5
1.2.1. Emendas de Comissão	5
1.2.2. Emendas de Bancada Estadual	7
1.3. Emendas de Relator	8
2. Emendas Individuais ao PLOA	9
3. Materialidade das Emendas ao PLOA.....	10
4. Qualidade e Eficiência da Alocação de Recursos pelo Parlamento	14
5. Emendas Carimbadas	19
6. Fontes de Recursos das Emendas ao PLOA.....	22
6.1. Reestimativa de Receitas	22
6.2. Reserva de Contingência	26
6.3. Recursos Provenientes do Cancelamento de Dotações	29
Conclusão	30
Referências Bibliográficas.....	32

Introdução

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, resgatou a possibilidade de apresentação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual. De acordo com o texto anterior, somente os órgãos colegiados tinham essa prerrogativa.

No entanto, esse tipo de emenda tem sido reiteradamente relacionado com corrupção, conforme se observa em notícias veiculadas pela imprensa livre. Os escândalos se sucedem com a presença dos mesmos ingredientes. Somas estratosféricas de dinheiros públicos, parlamentares movidos por interesses pessoais e falta de fiscalização são os combustíveis da máquina da corrupção apontados pela mídia.

Em 1993, veio à tona o escândalo que ficou conhecido como “*anões do orçamento*”. Naquela ocasião, os parlamentares indicavam emendas que propunham a alocação de recursos que deveriam ser destinados para entidades filantrópicas ligadas a parentes ou laranjas. Além disso, verificou-se a inclusão de grandes obras no orçamento em face de acerto com as empreiteiras beneficiadas.

Posteriormente, em 2006, foi a vez da “*máfia dos sanguessugas*”. Segundo investigações da Polícia Federal, os parlamentares apresentavam emendas que visavam à destinação de verbas para a área de saúde. Após a liberação, os recursos eram utilizados em licitações fraudulentas para a compra de equipamentos superfaturados.

Recentemente, novas denúncias surgiram a partir da liberação de recursos públicos oriundos de emendas parlamentares para empresas de fachadas. O episódio acarretou a queda do relator do Orçamento para 2011, que destinou R\$ 1,4 milhão a institutos fantasmas por meio de emendas individuais ao orçamento.

Esses episódios se generalizam de modo a associar as emendas individuais à corrupção. Por conseguinte, muitos atores e estudiosos no assunto propõem a sua extinção. Tal afirmativa pode ser evidenciada nos trabalhos da CPMI das Ambulâncias, constituída para apurar as denúncias envolvendo a “*Operação Sanguessuga*”, bem como em recentes manifestações veiculadas pela mídia em face da liberação de recursos públicos para entidades fantasmas.

Todavia, a mera extinção das emendas individuais parece-nos uma medida simplista e radical no combate à corrupção. Para tanto, são necessários maiores esforços dos órgãos de controle, desenvolvimento de mecanismos mais

eficientes e, sobretudo, investimento para a formação de uma sociedade esclarecida e que respeite o ordenamento jurídico em prol do bem comum.

A apresentação de emendas individuais confere maior democratização ao processo na medida em que possibilita a participação dos representantes da sociedade na definição das políticas públicas. Para os parlamentares, essa faculdade representa, ainda, a oportunidade de atender aos pedidos de verbas que lhes permitem renovar e reforçar seus relacionamentos políticos.

Entretanto, as normas que regulamentam a apreciação do projeto de lei orçamentária anual, inclusive as que tratam dos procedimentos para apresentação de emendas, dão margem a inúmeras distorções que repercutem, também, na execução orçamentária. Nosso objetivo é apontar algumas dessas impropriedades relacionadas com as emendas, especialmente as individuais. Acreditamos que o tema seja oportuno em face das recentes denúncias publicadas pela mídia relacionadas com essas emendas. Ademais, estão tramitando no Congresso Nacional projetos de lei complementar para tratar das matérias indicadas no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, que se referem às normas de direito orçamentário e financeiro. Esperamos, com isso, contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário ao motivar a reflexão sobre os aspectos ora abordados.

1. Classificação das Emendas ao PLOA Segundo a Autoria

O plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a lei orçamentária anual (LOA) e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais constituem os instrumentos básicos de planejamento do Poder Público. Neles estão expressas as políticas públicas para o alcance dos objetivos do Estado. Os projetos de lei que tratam desses instrumentos são de iniciativa do Poder Executivo. Eles são submetidos à apreciação do Congresso Nacional, que poderá emendá-los. Essa possibilidade representa uma das formas de participação do Parlamento na definição das políticas públicas.

O projeto da lei orçamentária anual (PLOA) é o que mais desperta o interesse dos membros do Poder Legislativo em razão do seu conteúdo, qual seja a previsão da receita e a fixação da despesa de modo a permitir a atuação estatal para o alcance dos objetivos planejados. A possibilidade de apresentar emendas ao PLOA representa para os parlamentares e suas bancadas a oportunidade de realizar

alocações de recursos em favor de suas localidades e regiões de origem. A quantidade de emendas apresentadas durante sua tramitação corrobora esse entendimento.

As emendas são apresentadas pelos parlamentares, pelas bancadas estaduais e pelas comissões temáticas de ambas as Casas do Congresso Nacional, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a qual compete emitir parecer e deliberar sobre o orçamento anual.

Conforme a autoria, as emendas são classificadas em individuais ou coletivas. Estas se dividem em emendas de comissão e de bancada estadual. De acordo com a Resolução nº 1/2001-CN, havia, ainda, as emendas de bancada regional. O atual regulamento da CMO, Resolução nº 1/2006-CN, entretanto, não cuidou desse último tipo, razão pela qual não discorreremos sobre elas. Há também, as emendas de Relator-Geral e dos Relatores Setoriais.

Essa classificação repercute sobre a liberdade para emendar o PLOA. A faculdade de modificar o projeto da lei orçamentária anual por meio de proposições de emendas não é plena. Ela possui restrições estabelecidas na Constituição Federal e em normas legais, especialmente, LDO e Resolução nº 1/2006-CN.

As regras gerais que limitam a apresentação de emendas estão insculpidas, basicamente, na Carta Magna. De acordo com a Lei Fundamental, as emendas ao PLOA devem ser compatíveis com o PPA e a LDO; indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais da União para os demais entes da federação; ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

Outras normas restritivas são estabelecidas na Resolução nº 1/2006-CN e Parecer Preliminar em função do tipo de autor da emenda.

1.1. Emendas Individuais

Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas por mandato, cujo montante não pode ultrapassar o valor definido no Parecer Preliminar¹. O total de recursos destinados para emendas individuais tem aumentado ao longo dos anos e já supera a dotação da Reserva de Contingência, equivalente a 1,0% da receita corrente líquida, utilizada para atendimento das emendas.

R\$ milhões

ANO	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	EMENDA INDIVIDUAL - ACRÉSCIMOS	COTA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS POR PARLAMENTAR	TOTAL DE RECURSOS PARA EMENDAS INDIVIDUAIS
2005	2.789,3	2.075,5	3,5	2.079,0
2006	4.732,8	2.964,4	5,0	2.970,0
2007	0,0	3.533,4	6,0	3.564,0
2008	3.911,5	4.742,4	8,0	4.752,0
2009	4.527,2	5.927,9	10,0	5.940,0
2010	4.738,9	7.411,9	12,5	7.425,0
2011	5.458,9	7.706,8	13,0	7.722,0

Fonte: Parecer Preliminar e Siga, em 18/02/2011.

Caso a emenda proponha a destinação de recursos para entidade privada, ela deve:

- a) observar a legislação em vigor, especialmente a LDO;
- b) estipular as metas que a entidade deve cumprir, em conformidade com o valor da emenda;
- c) identificar a entidade beneficiada, com a indicação do endereço e nome dos responsáveis.

Tem sido admitida a apresentação de emenda individual em programação genérica que destine recursos para mais de uma entidade privada desde que conste em sua justificativa a identificação de cada uma delas.

Se a emenda referir-se a projeto, a dotação deve ser suficiente para a conclusão da obra ou do cronograma de execução a que se refere.

¹ Parecer Preliminar é o relatório apresentado pelo Relator-Geral e aprovado pelo plenário da CMO que estabelece parâmetros e critérios que devem ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.

1.2. Emendas Coletivas

Com a edição da Resolução nº 1/2006-CN, aumentaram-se as restrições quanto às emendas. Em virtude dos problemas e distorções verificados ao longo dos exercícios, o regulamento da CMO em vigor faz constar dispositivos com a finalidade de resgatar o papel coletivo das emendas de bancada e de comissão. Um dos alvos principais é o de impedir a utilização das emendas coletivas como forma de ampliar os limites das emendas individuais.

1.2.1. Emendas de Comissão

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal podem apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária anual. A quantidade de emendas que as comissões podem apresentar é:

- a) 4 emendas, sendo 2 de apropriação² e 2 de remanejamento³, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma subárea temática⁴;
- b) 8 emendas, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento, para comissões cuja competência tenha abrangência igual ou superior a duas subáreas temáticas.

As emendas de remanejamento somente podem propor acréscimos e cancelamentos em dotação de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito da mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

Além disso, as emendas de comissão devem:

- a) ter correspondência, direta e material, entre as competências institucionais das comissões e a área de atuação da administração pública indicada;

² Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar.

³ Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto a Reserva de Contingência.

⁴ As áreas e subáreas constam de anexo à Resolução nº 1/2006-CN. Elas foram criadas para estabelecer correlação entre as competências dos órgãos da administração pública com a competência regimental das comissões. Quanto mais abrangente o papel da Comissão, maior a quantidade de emendas que pode ser apresentada.

- b) ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;
- c) ter caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, exceto para suplementar programação constante no PLOA;
- d) identificar de forma precisa o seu objeto, proibida a designação genérica de programação que possa:
 - 1) contemplar obras distintas;
 - 2) resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo, exceto se se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional e, na justificação, constar elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública;
- e) contemplar, no caso de projetos, projeto de grande vulto⁵ ou estruturante⁶;
- f) limitar-se, no caso de atividades e operações especiais, às modalidades de aplicação 30 e 90⁷;
- g) constar, na justificação, pelo menos:
 - 1) elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômicos e sociais;
 - 2) valor estimado, execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

⁵ Projeto de grande vulto são ações orçamentárias do tipo projeto:

- a) financiadas com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, cujo valor total estimado seja igual ou superior a cem milhões de reais;
- b) financiadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no inciso anterior, cujo valor total estimado seja igual ou superior a vinte milhões de reais.

⁶ Projeto estruturante é aquele que gera benefícios sociais ou econômicos duradouros ou condições para implementação de projetos complementares.

⁷ A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados: I – diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, mediante descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante do Orçamento Fiscal ou do da Seguridade Social; II – diretamente, mediante transferência financeira, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades ou por entidades privadas sem fins lucrativos. A especificação de modalidade de aplicação 30 indica que os recursos serão aplicados por governo estadual. A modalidade de aplicação 90 indica que os recursos serão aplicados, diretamente, pela União.

- 3) demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

1.2.2. Emendas de Bancada Estadual

As bancadas estaduais no Congresso Nacional podem apresentar entre 15 e 20 emendas de apropriação em função do número de parlamentares que a compõem. Também, podem ser apresentadas mais 3 emendas de remanejamento por bancada estadual.

As emendas de remanejamento somente podem propor acréscimos ou cancelamentos em dotações no âmbito da respectiva unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de bancada estadual, uma vez iniciados, devem ser objeto de emenda pela respectiva bancada, anualmente, até sua conclusão, salvo se, alternativamente:

- a) constar do projeto de lei orçamentária;
- b) verificar execução física inferior a 20% do total da obra;
- c) ficar constatado impedimento legal à continuidade da obra;
- d) houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

Caso a bancada estadual deixe de contemplar tais projetos, será proposta a inadmissibilidade de suas emendas, em número suficiente aos projetos que deixaram de ser apresentados, e o Relator-Geral as substituirá por outras necessárias à continuidade do projeto.

As emendas de bancada estadual devem, também:

- a) tratar de matérias de interesse do respectivo Estado ou Distrito Federal;
- b) ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;
- c) identificar de forma precisa o seu objeto, proibida a designação genérica de programação que possa:
 - 1) contemplar obras distintas;

- 2) resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;
- d) contemplar, no caso de projetos, projeto de grande vulto ou estruturante;
- e) limitar-se, no caso de atividades e operações especiais, às modalidades 30 e 90;
- f) constar, na justificção, pelo menos:
 - 1) elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômicos e sociais;
 - 2) valor estimado, execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;
 - 3) demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

1.3. Emendas de Relator

Os relatores só podem apresentar emendas com a finalidade de:

- a) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
- b) implementar destaques aprovados de redução, cancelamento ou recomposição de dotação;
- c) implementar as erratas e adendos aprovados no âmbito da CMO e do Plenário do Congresso Nacional;
- d) atender especificações dos Pareceres Preliminares.

O Relator-Geral deve substituir a emenda de bancada estadual com indicação de inadmissibilidade pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas em face da falta de alocação de recursos para continuidade de projetos já iniciados propostos em exercícios anteriores pelo respectivo colegiado.

Os relatores não podem apresentar emendas com o objetivo de incluir programação nova ou aumentar valores em programações constante do PLOA, salvo para correção de erros ou omissões de ordem técnica ou legal ou obediência à disposição do Parecer Preliminar.

2. Emendas Individuais ao PLOA

Tecidas essas breves considerações sobre as emendas ao PLOA, passamos a abordar com mais ênfase ao longo deste texto as emendas individuais. Elas representam a oportunidade de renovação das relações políticas do parlamentar. Por meio da apresentação de emendas, são atendidos os pedidos de verba para os municípios e regiões aos quais o parlamentar está politicamente vinculado.

Segundo Bezerra, a *“obtenção de recursos e benefícios para as localidades que representam é considerada pelas lideranças locais como uma das atribuições essenciais dos parlamentares”*. Também, para alguns parlamentares, a obtenção de verbas para o estado ou região de origem é um de seus deveres funcionais.⁸

O cumprimento do *“dever funcional”* de alocar recursos em benefício de localidades e regiões pode transformar-se em retorno eleitoral. O eleitor retribui a atuação do parlamentar com seu voto. Nesse sentido, a apresentação de emendas ao PLOA revela-se como uma das estratégias políticas para assegurar a reeleição.

A simples apresentação da emenda possui conteúdo político que transcende a necessidade de sua execução. Esta depende de uma série de fatores que escapam da área de atuação do parlamentar, como por exemplo, a competência do município de atender às exigências do Poder Executivo para a liberação dos recursos.

Todavia, em muitas ocasiões, a capacidade do parlamentar conseguir a liberação recursos está relacionada com sua reputação, chances eleitorais e obtenção de fundos para financiamento de campanha. Nesse cenário, as emendas podem definir o comportamento dos parlamentares nas tomadas de decisão. Elas servem como *“moeda de troca”* em negociações que envolvam matérias de interesse do Poder Executivo. Como o controle da execução orçamentária pertence ao Poder Executivo, este poderá negociar a liberação de verbas das emendas em troca de apoio político para aprovação de assuntos de seu interesse.

Para Pereira e Mueller, a execução das emendas individuais é *“um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas*

⁸ BEZERRA, Marcos O. Políticos, Representação Política e Recursos Políticos. **Horizontes Antropológicos**, v. 7, n.15. Porto Alegre: jul. 2001. p. 190.

preferências com sua coalizão no Congresso”. O controle do processo orçamentário pelo Poder Executivo acaba por dotá-lo de uma *“moeda’ política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso”*.⁹

Esse entendimento, contudo, não é unânime. Limongi e Figueiredo concluíram, em seu estudo¹⁰, que a filiação partidária explica melhor a relação causal entre execução de emendas e votos. Cremos que esse comportamento se verifica como regra, pois a alocação de recursos feita pelos parlamentares é complementar àquela constante no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Uma das razões para isso são as inúmeras restrições que devem ser observadas na apresentação das emendas. Por conseguinte, como afirmam os referidos autores, o *“Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior do seu programa”*. Logo, desnecessário o embate político.

Entretanto, em situações especiais, o Poder Executivo pode sentir a necessidade de utilizar-se de todas as armas para alcançar seus objetivos, inclusive a negociação de liberação de recursos das emendas. Os próprios autores, em seu estudo, fizeram menção a uma situação que ilustra essa possibilidade, nos seguintes termos:

Em 27 de novembro de 2003, dia em que este texto começou a ser redigido, a manchete de *O Estado de São Paulo* relativa à aprovação, pelo Senado, da reforma tributária encaminhada pelo governo informava que os parlamentares receberiam a sua contrapartida, pois, tendo atendido as pretensões do governo, solicitariam como recompensa a liberação de recursos públicos para atender às demandas das suas clientelas eleitorais.

3. Materialidade das Emendas ao PLOA

Durante a tramitação no Congresso Nacional, o projeto da lei orçamentária anual (PLOA), encaminhado pelo Poder Executivo, sofre inúmeras emendas. Grande parte delas destina-se a modificações na programação da despesa. Os recursos para tal finalidade advêm das seguintes fontes:

⁹ PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernado *apud* LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *In Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4. Rio de Janeiro: 2005. p. 739.

¹⁰ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *In Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4. Rio de Janeiro: 2005. p. 737-776.

- a) reserva de contingência;
- b) reestimativa de receitas, fundamentada em erros e omissões;
- c) cancelamento de dotações, observadas as restrições constitucionais e outras estabelecidas no Relatório Preliminar.

No período compreendido entre 2005 e 2011, a soma desses recursos à disposição do Congresso Nacional para permitir a apresentação de emendas representou, em média, 3,3% do total do orçamento fiscal e da seguridade social, descontado o refinanciamento da dívida, constante na proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Se comparada com as receitas primárias constante do PLOA, o montante de recursos passíveis de serem utilizados para amparar as emendas à despesas correspondeu a 4,6%, em média. Isso corrobora a afirmação recorrente de que a quantia que Congresso Nacional dispõe para modificar a programação do governo é insignificante frente ao montante do orçamento da União. Logo, não teriam repercussão no gasto público.

R\$ milhões

ANO	PROJETO DE LEI	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	ORÇAMENTO EFETIVO (a)	REESTIMATIVA DE RECEITAS	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	DOTAÇÕES PASSÍVEIS DE CANCELAMENTO	PROGRAMAÇÃO ACRESCENTADA PELO CN (b)	(b)/(a)
2005	1.580.757,5	935.324,1	645.433,4	24.993,1	2.789,3	5.148,6	32.930,9	5,1%
2006	1.637.904,5	834.588,7	803.315,8	19.681,3	4.732,8	5.611,4	30.025,4	3,7%
2007	1.511.540,6	655.751,2	855.789,5	14.602,8	0,0	6.072,8	20.675,5	2,4%
2008	1.352.543,6	411.290,7	941.252,9	4.563,6	3.911,5	8.881,2	17.356,3	1,8%
2009	1.585.046,0	525.546,6	1.059.499,4	-3.598,2	4.527,2	25.992,8	26.921,8	2,5%
2010	1.738.433,0	588.935,1	1.149.497,9	20.288,8	4.738,9	16.716,9	41.744,5	3,6%
2011	1.940.556,1	678.514,7	1.262.041,4	22.848,7	5.458,9	19.064,1	47.371,7	3,8%

Fonte: Siga, em 18/02/2011.

R\$ milhões

ANO	PLOA - Receitas primárias (a)	REESTIMATIVA DE RECEITAS	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	DOTAÇÕES PASSÍVEIS DE CANCELAMENTO	PROGRAMAÇÃO ACRESCENTADA PELO CN (b)	(b)/(a)
2005	457.403,9	24.993,1	2.789,3	5.148,6	32.930,9	7,2%
2006	529.242,4	19.681,3	4.732,8	5.611,4	30.025,4	5,7%
2007	603.669,6	14.602,8	0,0	6.072,8	20.675,5	3,4%
2008	683.149,9	4.563,6	3.911,5	8.881,2	17.356,3	2,5%
2009	808.884,3	-3.598,2	4.527,2	25.992,8	26.921,8	3,3%
2010	853.606,1	20.288,8	4.738,9	16.716,9	41.744,5	4,9%
2011	967.626,1	22.848,7	5.458,9	19.064,1	47.371,7	4,9%

Fonte: Siga, em 18/02/2011

Porém, se compararmos apenas com a soma das despesas discricionárias, o total de recursos que o Parlamento pode contar para financiar suas emendas ao PLOA eleva consideravelmente. No período de 2005 a 2011, o total

adicionado ao PLOA representou, em média, 34,5% das despesas discricionárias constantes no autógrafo.

R\$ milhões

ANO	DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - Autógrafo (a)	ACRÉSCIMOS - CONGRESSO NACIONAL	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	DOTAÇÕES PASSÍVEIS DE CANCELAMENTO	PROGRAMAÇÃO ACRESCENTADA PELO CN (b)	(b)/(a)
2005	58.191,1	24.993,1	2.789,3	5.148,6	32.930,9	56,6%
2006	58.076,9	19.681,3	4.732,8	5.611,4	30.025,4	51,7%
2007	71.813,8	14.602,8	0,0	6.072,8	20.675,5	28,8%
2008	88.444,5	4.563,6	3.911,5	8.881,2	17.356,3	19,6%
2009	101.299,0	-3.598,2	4.527,2	25.992,8	26.921,8	26,6%
2010	135.696,5	20.288,8	4.738,9	16.716,9	41.744,5	30,8%
2011	150.092,6	22.848,7	5.458,9	19.064,1	47.371,7	31,6%

Fonte: Siga, em 18/02/2011

A comparação com a soma das despesas discricionárias parece-nos mais correta, uma vez que possuem a mesma natureza das despesas indicadas nas emendas. São elas que indicam o que é efetivamente programável, de modo que revelam as prioridades do governo. As demais decorrem de determinação constitucional ou legal, são as despesas obrigatórias. Sob esse prisma, os recursos que pode ser utilizados pelo Congresso Nacional para emendas ao PLOA não podem ser considerados insignificantes. Eles repercutem na programação dos gastos públicos em face da sua materialidade.

Outro aspecto interessante refere-se aos recursos alocados por meio das emendas coletivas e individuais. Boa parte desses recursos destina-se aos demais membros da Federação. Dessa forma, elas amenizam um pouco o desequilíbrio existente entre as receitas da unidade federativa e as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições para satisfazer os anseios da comunidade local. No período entre 2005 e 2011, mais da metade dos recursos das emendas coletivas e individuais foi alocado em transferências para os demais entes da Federação, sendo mais de 30% para os municípios.

No entanto, o montante dos recursos que efetivamente chegou aos estados e municípios representou menos de 2,0% do total de suas receitas. De acordo com Ribeiro¹¹, com base no Demonstrativo de Receitas e Despesas, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relativo ao período de 2003 a 2007,

¹¹ RIBEIRO, Romiro. Orçamento Público Semi-Impositivo para Transferências Voluntárias: Diagnósticos, Perspectivas e Propostas de Mudanças. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/artigo01.pdf>. 2010, em 03/02/2011. p. 15.

as receitas de transferências da União e suas entidades para os municípios, a título de convênios, correspondem a apenas 1,8% do total de suas receitas. Em relação aos Estados e ao Distrito Federal esta relação cai para apenas 0,26%.

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL

R\$ milhões

Ano	Despesas Primárias Discricionárias - Autógrafo (a)	Acréscimos ao PLOA por meio das emendas individuais e coletivas (b)	Emendas individuais para estados e Distrito Federal (c)	Emendas coletivas para estados e Distrito Federal (d)	(c)/(a)	(c)/(b)	(d)/(a)	(d)/(b)	(c+d)/(a)	(c+d)/(b)
2005	58.191,1	9.812,6	63,1	1.686,2	0,1%	0,6%	2,9%	17,2%	3,0%	17,8%
2006	58.076,9	10.812,0	87,0	1.255,2	0,1%	0,8%	2,2%	11,6%	2,3%	12,4%
2007	71.813,8	15.289,6	271,4	3.069,3	0,4%	1,8%	4,3%	20,1%	4,7%	21,8%
2008	88.444,5	16.146,6	494,1	4.129,2	0,6%	3,1%	4,7%	25,6%	5,2%	28,6%
2009	101.299,0	19.445,8	484,4	3.280,6	0,5%	2,5%	3,2%	16,9%	3,7%	19,4%
2010	135.696,5	22.519,3	327,3	3.583,8	0,2%	1,5%	2,6%	15,9%	2,9%	17,4%
2011	150.092,6	21.112,3	807,5	4.388,3	0,5%	3,8%	2,9%	20,8%	3,5%	24,6%

TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

R\$ milhões

Ano	Despesas Primárias Discricionárias - Autógrafo (a)	Acréscimos ao PLOA por meio das emendas individuais e coletivas (b)	Emendas individuais para municípios (c)	Emendas coletivas para municípios (d)	(c)/(a)	(c)/(b)	(d)/(a)	(d)/(b)	(c+d)/(a)	(c+d)/(b)
2005	58.191,1	9.812,6	1.572,7	2.504,1	2,7%	16,0%	4,3%	25,5%	7,0%	41,5%
2006	58.076,9	10.812,0	2.143,1	2.399,2	3,7%	19,8%	4,1%	22,2%	7,8%	42,0%
2007	71.813,8	15.289,6	2.508,7	2.759,0	3,5%	16,4%	3,8%	18,0%	7,3%	34,5%
2008	88.444,5	16.146,6	3.124,6	1.951,0	3,5%	19,4%	2,2%	12,1%	5,7%	31,4%
2009	101.299,0	19.445,8	4.179,3	3.616,8	4,1%	21,5%	3,6%	18,6%	7,7%	40,1%
2010	135.696,5	22.519,3	4.878,4	2.561,9	3,6%	21,7%	1,9%	11,4%	5,5%	33,0%
2011	150.092,6	21.112,3	4.635,4	2.583,8	3,1%	22,0%	1,7%	12,2%	4,8%	34,2%

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL

R\$ milhões

Ano	Despesas Primárias Discricionárias - Autógrafo (a)	Acréscimos ao PLOA por meio das emendas individuais e coletivas (b)	Emendas individuais para estados, municípios e Distrito Federal (c)	Emendas coletivas para estados, municípios e Distrito Federal (d)	(c)/(a)	(c)/(b)	(d)/(a)	(d)/(b)	(c+d)/(a)	(c+d)/(b)
2005	58.191,1	9.812,6	1.635,8	4.190,3	2,8%	16,7%	7,2%	42,7%	10,0%	59,4%
2006	58.076,9	10.812,0	2.230,2	3.654,4	3,8%	20,6%	6,3%	33,8%	10,1%	54,4%
2007	71.813,8	15.289,6	2.780,1	5.828,2	3,9%	18,2%	8,1%	38,1%	12,0%	56,3%
2008	88.444,5	16.146,6	3.618,7	6.080,2	4,1%	22,4%	6,9%	37,7%	11,0%	60,1%
2009	101.299,0	19.445,8	4.663,7	6.897,4	4,6%	24,0%	6,8%	35,5%	11,4%	59,5%
2010	135.696,5	22.519,3	5.205,7	6.145,7	3,8%	23,1%	4,5%	27,3%	8,4%	50,4%
2011	150.092,6	21.112,3	5.442,9	6.972,1	3,6%	25,8%	4,6%	33,0%	8,3%	58,8%

Fonte: Siga, em 18/02/2011.

Em que pese o reduzido valor que chega aos demais entes da Federação decorrentes das emendas individuais e coletivas, ele possui grande importância para essas unidades federativas. Ele possibilita a melhoria de recursos para investimentos, uma vez que o orçamento dessas localidades está, praticamente, comprometido com despesas correntes.

Diante disso, entendemos que as importâncias alocadas por meio das emendas são materialmente significativas se comparadas com as despesas discricionárias que compõem o PLOA. Também, possuem grande repercussão para os demais entes federativos, na medida em que incrementa a capacidade de investimento destes.

4. Qualidade e Eficiência da Alocação de Recursos pelo Parlamento

A qualidade e eficiência das despesas decorrentes das emendas individuais são questionáveis. Diversas razões levam a esse entendimento. A forma como a peça do projeto de lei orçamentária é apreciada, sem discussão sobre os programas de governo e dos objetivos pretendidos, bem como a definição prévia de recursos destinados para o atendimento das emendas conduzem a tal entendimento.

Os recursos para financiamento das emendas já se encontram alocados no PLOA, especificamente, na reserva de contingência. Essa verba é aumentada pela reestimativa de receitas. Parte desse montante é destinada para atendimento das emendas individuais, distribuída em cotas uniformes para cada parlamentar. Essa forma de rateio tem o objetivo de minimizar as disputas no interior da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e reduzir as disparidades na aprovação individual de recursos. Com os recursos assegurados, a preocupação limita-se a alocá-los conforme as prioridades dos parlamentares, observadas as restrições constitucionais e legais. Esse aspecto, somado à falta de avaliação dos programas de governo, esvaziam a discussão sobre o teor da peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Ademais, considerando que os membros do Congresso Nacional são constituídos por 513 deputados e 81 senadores, os quais possuem interesses locais, partidários e empresariais próprios, observa-se uma pulverização dos recursos públicos. Os parlamentares procuram renovar seus relacionamentos políticos com a proposição de emendas que destinem recursos para os municípios e regiões aos quais estão politicamente vinculados. Dessa forma, e tendo em vista que a apreciação das emendas individuais restringe-se, basicamente, aos aspectos formais dos níveis de detalhamento do programa de trabalho, a alocação de recursos não visa à sinergia para enfrentamento dos problemas e alcance dos objetivos pretendidos. Prevalece uma visão parcial que privilegia as bases eleitorais dos respectivos parlamentares.

Esse entendimento pode ser ilustrado pelo seguinte exemplo. Vejamos a questão da desigualdade regional. A redução das desigualdades sociais e regionais constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o art. 3º, III, da Constituição Federal. A preocupação com o alcance desse objetivo é de tal magnitude que no art. 43 da Carta Política estão enumeradas

medidas que podem ser adotadas para promoção dessa finalidade. Não bastasse isso, o § 7º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que os orçamentos fiscal e de investimentos têm a função de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Esse critério populacional deve ser observado com vistas a otimizar a utilização dos recursos públicos de modo a beneficiar uma maior parte da população. Já, as desigualdades regionais devem ser expressas pelos indicadores sociais ou outros que revelem as diferenças.

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

EMENDA INDIVIDUAL

R\$ milhões

UF	Parlamentares	2005		2006		2007	
		R\$	IFDM	R\$	IFDM	R\$	IFDM
SP	73	109,0	0,849946361	176,3	0,863682773	221,3	0,86972115
MG	56	129,4	0,766270627	161,5	0,791117265	201,2	0,784602321
RJ	49	79,6	0,779260257	110,5	0,80349637	165,6	0,798489575
BA	42	116,6	0,618297318	123,1	0,592457265	156,8	0,609320724
RS	34	66,4	0,732935309	96,4	0,752140326	114,6	0,758558399
PR	33	74,4	0,803546157	91,9	0,807418512	108,9	0,824433035
PE	28	64,1	0,628053487	81,3	0,639363108	95,0	0,646705902
CE	25	67,4	0,621152631	79,6	0,631871442	97,7	0,651089098
MA	21	49,3	0,532512551	61,5	0,572046394	74,8	0,590006947
GO	20	66,1	0,708958056	73,9	0,696097929	92,7	0,71405772
PA	20	50,4	0,57670073	55,6	0,58992882	76,7	0,597362677
SC	19	46,6	0,784731815	54,3	0,791531954	74,1	0,793838708
PB	15	39,8	0,581522827	45,7	0,594902742	54,6	0,600987133
ES	13	31,2	0,752507202	34,9	0,75173542	42,2	0,749898949
PI	13	41,2	0,55208602	43,7	0,582812993	51,1	0,596052364
AL	12	36,7	0,551840313	39,6	0,5615384	44,7	0,552862202
AC	11	30,4	0,575139583	30,8	0,599297475	43,9	0,608688216
AM	11	29,4	0,590941977	32,8	0,610100663	41,6	0,616850373
AP	11	26,7	0,567836816	32,7	0,592285246	37,7	0,573962258
DF	11	12,2	0,749157585	16,3	0,738247194	21,8	0,736841434
MS	11	34,7	0,70006857	37,1	0,69383545	44,7	0,698781011
MT	11	22,1	0,650352874	29,6	0,654546609	38,4	0,678708831
RN	11	24,6	0,626750255	29,4	0,637463182	41,3	0,654663326
RO	11	30,2	0,617685682	35,6	0,633615044	44,8	0,611727419
RR	11	31,1	0,642395212	35,9	0,6302362	38,7	0,626466711
SE	11	27,6	0,645579923	34,3	0,648607306	36,1	0,628860262
TO	11	31,9	0,636517606	35,3	0,632141272	41,1	0,644546708

Fonte: IPEADATA e SIGA.

Porém, como a cota é fixa e igual por parlamentar, aqueles estados e regiões que possuem maior representação no Congresso Nacional são os que recebem a maior parcela dos recursos oriundos das emendas parlamentares, independentemente das desigualdades sociais e regionais apontadas por algum tipo

de indicador. Por exemplo, quando elegemos o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)¹², não verificamos nenhuma correlação entre o total de recursos das emendas por unidade da federação e o IFDM. As importâncias destinadas aos estados por meio das emendas parlamentares são diretamente proporcionais à quantidade de parlamentares que os representam.

Embora a alocação de recursos por meio de apresentação de emendas ao PLOA por si só possua conteúdo político importante, o parlamentar deve trabalhar também para a liberação dos recursos. Nisso reside o prestígio do parlamentar perante seu eleitorado e sua rede de relações políticas, o que melhora suas chances de reeleição. Para tanto, as emendas podem servir como instrumento de barganha entre os membros do Parlamento e do Poder Executivo, por exemplo, no caso de interesse deste na aprovação de matéria em tramitação no Congresso Nacional.

Para Fernandes,¹³

Em verdade, há acordo partidário que permite que cada deputado insira no teor do orçamento anual verbas destinadas a sua base eleitoral. Tal situação é absurda. Em primeiro lugar, beneficia o local em que é votado o deputado, o que discrimina outros, que não tiveram o *privilégio* de eleger um parlamentar. É odiosa, porque ajuda a reeleição de deputados e senadores que, sendo assim, ficam em posição de superioridade em relação a outros possíveis candidatos. Nada, eticamente, ampara tal providência anual ocorrida no Congresso Nacional.

Tal providência, inclusive, leva à dependência dos parlamentares da base do governo à liberação posterior de verbas. Dependendo da matéria em votação, haverá ou não liberação ministerial dos recursos, o que redundará no voto favorável do parlamentar à pretensão do governo.

No entanto, o uso de liberação de recursos das emendas como instrumento de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo é exceção. De

¹² O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), de periodicidade anual, nasceu em resposta à necessidade de se monitorar anualmente o desenvolvimento sócio-econômico de uma região, considerando as diferentes realidades de sua menor divisão federativa: o município. Emprego&renda, Educação e Saúde constituem as três esferas contempladas pelo IFDM, todas com peso igual no cálculo para determinação do índice de desenvolvimento dos municípios brasileiros. O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento da localidade, o que permite a comparação entre municípios ao longo do tempo. Devido à atribuição de notas de corte fixas, essa metodologia possibilita determinar com precisão se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

¹³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 378.

acordo com o estudo de Limongi e Figueiredo¹⁴, a fidelidade partidária explica melhor o comportamento dos parlamentares, uma vez que as inúmeras restrições para apresentação das emendas ao PLOA permitem ao Poder Executivo acomodá-las em sua programação. Em consequência, devido à necessidade de conseguir a execução da emenda, os parlamentares levam em conta alguns fatores que lhe indicam maiores possibilidades de sucesso, como trânsito no Ministério, programas incentivados pelo governo, menores exigências para execução das dotações etc. Essas facilidades, associadas aos interesses políticos e à precariedade do controle sobre as transferências voluntárias e para o setor privado, acabam resultando em desvio de dinheiro público, que de tempos em tempos alimenta a mídia.

O Relatório Final da CPMI das Ambulâncias reforça esse raciocínio, conforme se verifica neste trecho¹⁵:

O pano de fundo no qual se estabelecem as transferências voluntárias é a execução orçamentária, em especial a execução das emendas parlamentares ao orçamento, individuais e de bancadas.

O tema foi abordado consensualmente entre os parlamentares quanto à realidade de que a liberação de emendas é, de fato, instrumento para construção de maiorias de Governo no Parlamento, ao lado da concessão de cargos comissionados.

(...)

Na verdade, a origem de todos os ilícitos objetos desta CPMI está na execução orçamentária voltada para a composição de interesses políticos.

Também, na proposta orçamentária para 2011, 17,97% dos recursos das emendas individuais foram alocados para o Ministério do Turismo, que ficou atrás, apenas, do Ministério das Cidades, agraciado com 18,54% dos recursos. Até 2007, a maior parte das emendas, em quantidade e valor, era destinada à Pasta da Saúde. Porém, após as denúncias sobre a “*máfia dos sanguessugas*”, o Turismo passou a ser o centro das atenções das emendas individuais de deputados e senadores. A quantidade de emendas individuais para o Ministério do Turismo saltou de 747, em 2007, para 1275, na proposta orçamentária para 2011. Em termos de

¹⁴ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. In **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

¹⁵ BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. CPMI das Ambulâncias: destinada a apurar as denúncias envolvendo a ‘Operação Sanguessuga’, realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a Saúde. Relatório Final. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/88805>. Último acesso em: 08 de fevereiro de 2011.

valores passou de R\$ 384,7 milhões para R\$ 1.384,8 milhões. A partir de 2009, superou o montante de recursos aportados para a Saúde.

EMENDAS INDIVIDUAIS
Recursos Alocados

ÓRGÃO	R\$ milhões						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MINISTÉRIO DAS CIDADES	515,3	582,5	740,2	1.085,1	1.327,1	1.340,7	1.423,2
MINISTÉRIO DO TURISMO	163,2	286,3	384,7	710,4	1.092,4	1.735,6	1.390,6
MINISTÉRIO DA SAÚDE	571,8	1.121,9	1.242,4	826,1	843,5	960,5	1.130,3
MINISTÉRIO DO ESPORTE	201,0	258,5	266,3	508,6	662,3	648,1	644,4
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	86,2	74,2	125,3	269,3	412,3	507,8	543,3
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	106,0	119,1	127,4	274,9	437,0	607,5	540,3
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	72,5	94,7	145,4	277,7	273,4	401,1	470,2

Quantidades de Emendas

ÓRGÃO	Quantidades de Emendas						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MINISTÉRIO DA SAÚDE	2.261	2.744	2.889	2.170	1.908	2.021	1.846
MINISTÉRIO DAS CIDADES	1.468	1.218	1.386	1.254	1.219	978	1.224
MINISTÉRIO DO TURISMO	439	610	747	1.067	1.154	1.318	1.275
MINISTÉRIO DO ESPORTE	736	732	631	850	868	762	740
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	388	465	468	769	690	850	729
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	618	562	487	468	416	457	369
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	356	337	327	511	563	603	595

Fonte: Siga, em 18/01/2011.

De acordo com publicação do Estado de São Paulo, de 04/01/2010, o motivo que explica a atração dos parlamentares é que a Pasta do Turismo tem dotação destinada a financiar eventos de promoção de turismo sem licitação. A contratação do artista é feita diretamente, pois se entende, muitas vezes, que a licitação é inexigível em face do disposto no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93. Além disso, a fiscalização desse tipo de evento é mais complexa. O cachê não é tabelado, a estrutura dos shows não é padronizada e os custos de montagem do palco e do sistema de iluminação variam muito de um espetáculo para outro.

Conforme a reportagem, a CGU, em meio à fiscalização,

já identificou casos de superfaturamento, de desvios de verbas e até de festas fantasmas ainda sob investigação sigilosa da Polícia Federal e do Ministério Público.

(...)

E mesmo com o cuidado de exigir fotografias comprovando a realização de shows, assim como cópia do anúncio do evento ou de matérias publicadas sobre sua realização pela imprensa local, a CGU já identificou casos de fraude com fotomontagens para comprovar a realização de um show que acabou entrando para a lista de “eventos fantasmas”, que não aconteceram.

Essas situações acabam sendo generalizadas e conduzem ao entendimento de que as emendas individuais são um grande foco de corrupção e, portanto, devem ser extintas. A CPMI das Ambulância aventou essa possibilidade

como uma solução radical, e ideal, de acordo com muitos parlamentares, para o problema. Outrossim, elas não são apresentadas de maneira coordenada com o fito de alcançar os objetivos tendo como princípio a eficiência dos recursos. Para Jorge Hage, controlador geral da União, as emendas orçamentárias individuais pulverizam os recursos públicos em obras de interesse público menor; esvaziam a discussão sobre temas de interesse nacional, pois o parlamentar federal passa a exercer o papel de vereador; e representam o principal caminho para os desvios de dinheiro público verificado pela Controladoria-Geral da União (CGU).¹⁶

Vale acrescentar que as emendas coletivas padecem de vícios semelhantes na medida em que elas são usadas para ampliar a limitação da cota financeira imposta às emendas individuais. Essas emendas foram concebidas para atender interesses maiores, com abrangência estadual, regional ou setorial. Porém, com o passar do tempo, os membros dos respectivos colegiados passaram a organizar-se em subgrupos afins que teriam direito a determinada quantidade de emendas. São as denominadas “*rachadinhas*”, que a Resolução nº 1/2006-CN tenta conter mediante o estabelecimento de restrições, como a exigência de especificação da entidade beneficiada.

5. Emendas Carimbadas

Por força da Resolução nº 1/2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal e a tramitação das matérias indicadas no mesmo comando, as emendas coletivas devem especificar no subtítulo o nome das entidades beneficiadas com recursos do orçamento. As emendas individuais não têm essa obrigatoriedade. Porém, diversas emendas individuais alocam recursos para serem destinados diretamente a instituições privadas, sem fins lucrativos, indicadas no subtítulo.

No orçamento para o exercício de 2005, 10,96% das emendas individuais destinaram 7,21% dos recursos para tais entidades. Esses valores cresceram ao longo do período e alcançaram 19,94% das emendas individuais para o orçamento de 2011, que destinaram 11,92% do total dos recursos para a mesma finalidade. Tais números, entretanto, tendem a ser maiores, pois foram consideradas as emendas com modalidade de aplicação 50. Não foram computadas as emendas

¹⁶ http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=12&cod_publicacao=35621, em 18/01/2011.

cujas transferências realizam-se fundo a fundo (modalidades de aplicação 31 e 41, atualmente) e as que indicam modalidade de aplicação 99 (a definir).

EMENDAS AO PLOA
Transferências a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos

Ano	Emendas Coletivas		Emendas Individuais		Emendas Coletivas		Emendas Individuais	
	Quant.	Percentual em relação ao total da quantidade de emendas	Quant.	Percentual em relação ao total da quantidade de emendas	R\$ milhões	Percentual em relação ao total de recursos das emendas	R\$ milhões	Percentual em relação ao total de recursos das emendas
2005	18	2,6%	838	11,0%	84,5	1,1%	149,7	7,2%
2006	13	1,8%	879	11,0%	102,4	1,3%	205,2	6,9%
2007	15	2,2%	915	11,2%	228,5	2,0%	291,3	8,2%
2008	4	0,6%	1357	15,0%	50,3	0,4%	397,8	8,4%
2009	9	1,4%	1199	13,7%	136,9	1,0%	390,7	6,6%
2010	12	1,9%	1731	18,3%	211,2	1,4%	630,4	8,5%
2011	6	1,0%	1841	19,9%	100,7	0,8%	918,5	11,9%

Fonte: Siga, em 18/01/2011.

A transferência de recursos para instituições privadas predeterminadas, sem fins lucrativos, fere o princípio da impessoalidade consagrado no texto constitucional. A parceria do poder público com o setor privado deve ser estabelecida para suprir a carência daquele na prestação de serviços públicos e nos casos em que a iniciativa privada se mostre mais econômica. Não basta a instituição habilitar-se por meio da obtenção de certificados e do atendimento das exigências legais para receber o recurso. A necessidade de complementar os serviços prestados diretamente pelo poder público e a maior eficiência da iniciativa privada devem ficar demonstradas. Comprovados esses requisitos, a escolha da instituição deve dar-se com base em critérios os mais objetivos possíveis, para evitar favorecimentos indevidos. Veja o que afirma o art. 16 da Lei nº 4.320/64, referente às subvenções sociais:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Não se pode dar o entendimento aos dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias que cuidam da transferência de recursos para entidades privadas no sentido de autorizarem os parlamentares a indicação, na própria programação, da instituição privada.

Além disso, essa prática estimula a criação de entidades para receberem o dinheiro público. Veja este extrato da reportagem do Congresso em Foco:¹⁷

No caso do Turismo, Jorge Hage verifica uma volta a um procedimento semelhante ao que era praticado na década de 90 pelos anões do orçamento: criação de entidades fantasmas. Na época, para receber o que chamavam de subvenções sociais, agora, para, supostamente, realizar eventos. Para tanto, são criadas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

Fábrica de Oscips

“Ficou tão lucrativo que descobrimos a existência de fábricas de ONGs e Oscips”, conta Hage. A fábrica de ONGs e Oscips descoberta fica na cidade de Alto Paraíso, em Goiás, até então pequeno município próximo à Chapada dos Veadeiros famoso por abrigar comunidades hippies e esotéricas. Ao fazer um levantamento nacional das Oscips, a CGU verificou a existência de 5,4 mil organizações desse tipo em todo o país. Cidades e regiões maiores tinham, naturalmente, mais Oscips. A maior concentração ficava em São Paulo: 400 Oscips. Foi nessa verificação que Alto Paraíso chamou a atenção: um município de apenas 6,8 mil habitantes registrava a existência de 11 Oscips.

Mais estranha ficou a coisa quando se verificou que todas elas tinham como presidente a mesma pessoa, Aline Aparecida Brazão. Mais um aprofundamento verificou que Aline era ou tinha sido presidente de nada menos que 45 diferentes Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Ao lado de Aline, a CGU encontrou uma empresa, a Vieira Consultoria, que em seu site anuncia sem qualquer constrangimento: “Oscip já aprovada – Compre sua Oscip já aprovada e comece a operar imediatamente”.

A indicação de entidades sem fins lucrativos para recebimento de recursos públicos alocados pelas emendas parlamentares não se conforma com o ordenamento jurídico pátrio e favorece a malversação dos recursos. A alocação de recursos deve dar-se em benefícios dos programas de trabalho e não em favor de entidades privadas. A escolha destas deve ser feita pela Administração Pública responsável pela execução orçamentária e financeira. Cabe ao Poder Legislativo fiscalizar a regular aplicação desses recursos.

¹⁷ http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=12&cod_publicacao=35621, em 18/01/2011.

6. Fontes de Recursos das Emendas ao PLOA

As fontes para atendimento das emendas parlamentares compõem-se de recursos alocados na reserva de contingência, decorrentes de reestimativa de receitas e provenientes de anulação de despesa. As duas primeiras, em nosso entendimento, não estão em conformidade com o texto constitucional. Quanto às provenientes de anulação de despesa, elas estão amparadas pelo art. 166, § 3º, II, da Constituição. Porém, acarretam distorções na programação da despesa constante da lei orçamentária anual.

6.1. Reestimativa de Receitas

Consta no texto constitucional,

Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal;

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros e omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

(...)

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

De acordo com esse dispositivo, as emendas que tenham a finalidade de incluir ou aumentar despesas à programação devem indicar os recursos necessários, os quais devem ter origem tão-somente em cancelamento de despesas, desde que não incidam sobre aquelas com as características relacionadas no texto constitucional. Os recursos decorrentes de reestimativas com base em erros e omissões não podem ser alocados em despesas por meio de

emendas, em razão do que estabelece o § 8º do art. 166 da Carta Política. Em obediência a esse comando, a utilização de tais recursos depende de créditos adicionais, que devem ser submetidos à apreciação do Congresso Nacional.

A exigência estatuída no § 8º do art. 166 da Constituição é consequência da iniciativa das leis que tratam de matérias de natureza orçamentária conferida ao Poder Executivo. A iniciativa legislativa é uma atribuição importantíssima e corresponde ao *“poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão político individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou decreto legislativo ao Parlamento”*.¹⁸

Com fulcro nesse raciocínio, o art. 30, § 3º, da Resolução nº 1/2006-CN contraria disposição constitucional, visto que autoriza a alocação de recursos oriundos de reestimativa nas emendas coletivas de apropriação proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais. A utilização de recursos derivados de reestimativas de receitas como fontes para atendimento de emendas equivale à usurpação do poder de iniciativa legislativa do Poder Executivo pelo Parlamento, com conseqüente rompimento do equilíbrio entre os Poderes estabelecido na Lei Fundamental.

R\$ milhões

Ano	PLOA - Receitas primárias (a)	REESTIMATIVA DE RECEITAS (b)	(b)/(a)
2005	457.403,9	24.993,1	5,5%
2006	529.242,4	19.681,3	3,7%
2007	603.669,6	14.602,8	2,4%
2008	683.149,9	4.563,6	0,7%
2009	808.884,3	-3.598,2	-0,4%
2010	853.606,1	20.288,8	2,4%
2011	967.626,1	22.848,7	2,4%

Fonte: Siga, em 18/02/2011

Além disso, a magnitude da reestimativa de receita em comparação com o montante de receitas primárias constante no PLOA representa apenas 2,4%, em média, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2011. Esse valor

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **O Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 136.

poderia ser considerado dentro do intervalo aceitável de realização das receitas. Vale ressaltar que se trata de expectativas e não de quantias certas. A definição de um valor esperado decorre da necessidade de se fixar a despesa.

Na reestimativa de receitas, trabalha-se com um cenário mais favorável, com base na atualização dos parâmetros econômicos. No entanto, no caso de frustração das expectativas, há um descolamento do orçamento com a realidade, o que enseja contingenciamentos pelo Poder Executivo durante o exercício financeiro. Sobre esse assunto, são bastante ilustrativos os comentários de Hélio Tollini:¹⁹

Para satisfazer a pressão crescente dos parlamentares pela inclusão de despesas adicionais na lei orçamentária, os relatores encarregados de apreciar a receita constante dos PLOs foram paulatinamente forçados a utilizar-se de uma criatividade sem precedentes. Por exemplo, sob a alegação de que a grade de parâmetros macroeconômicos—principalmente o crescimento real do PIB e a taxa de inflação—havia alterado-se entre a data de encaminhamento do PLO pelo Poder Executivo e o momento em que apresentavam os seus pareceres, a partir do ano 2000 os relatores passaram a determinar que a grade de parâmetros econômicos constante do PLO estava “errada”. Desde então, todos os anos o Congresso utiliza o subterfúgio de corrigir esse “erro”, introduzindo nova grade de parâmetros macroeconômicos no PLO, desconsiderando o fato de que não se trata de erro, mas sim de uma mudança natural das expectativas dos agentes em função da evolução da conjuntura econômica. Para piorar, esse subterfúgio nem sempre é aplicado simetricamente: houve ano em que a CMO incorporou novos valores apenas para os parâmetros econômicos cujos efeitos nas receitas eram positivos, ignorando aqueles cuja mudança causasse impacto negativo na receita.

(...)

A conseqüência mais perversa das reestimativas das receitas que o Congresso introduz na LOA todos os anos é a perda de realismo da LOA, que passa a conter despesas para as quais não haverão receitas suficientes. Caso a reestimativa bimestral de arrecadação situe-se abaixo da receita prevista na LOA, a LRF (art. 9º) exige que os Poderes e o Ministério Público promovam, por ato próprio e nos montantes necessários,

¹⁹ TOLLINI, Hélio. Em busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso Nacional no Processo de Elaboração Orçamentária. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf>. 2008., em 14/12/2010. p. 11-12.

nos trinta dias subseqüentes a cada bimestre, limitação de empenho e movimentação financeira dos gastos dos diversos órgãos da administração pública federal. Dentro do arranjo estabelecido pela LRF, essas limitações bimestrais à execução orçamentária e financeira fazem-se necessárias para assegurar o cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO para determinado exercício. No entanto, o esperado era que esse “contingenciamento” envolveria valores de pequena monta, para compensar variações não previstas na arrecadação das receitas vis-a-vis os valores estimados que constassem da LOA.

Na prática, por conta das reestimativas de receitas sempre excessivamente otimistas introduzidas pelo Congresso, esse instrumento foi descaracterizado, e todo início de ano o governo federal tem imposto contingenciamentos gigantescos, que chegam à dezena de bilhões de Reais. O que era para ser algo excepcional virou regra, o que era para ser marginal tornou-se vultoso: após anos seguidos de ocorrência, esses mega-contingenciamentos passaram a ser naturais e esperados por todos os agentes envolvidos no processo orçamentário federal. Pior, dada a grande discrepância que gera entre os valores aprovados na LOA e os limites autorizados, o contingenciamento compromete a boa prática de dar previsibilidade aos gastos durante o exercício, já que os órgãos setoriais ficam sem saber quando, e se poderão ou não gastar todo o orçamento que tem aprovado.

Em resumo, as reestimativas são elaboradas de modo a aliviar a pressão dos parlamentares na obtenção de recursos para atendimento de suas emendas. Isso favorece a aprovação tempestiva do projeto de lei orçamentária. Porém, ela não reflete a realidade, o que leva ao contingenciamento. Não é demais dizer que, antes mesmo de ser sancionada a lei orçamentária anual para 2011, o governo já sinalizava com a possibilidade de um grande contingenciamento.²⁰

O contingenciamento corresponde à limitação de empenho e movimentação financeira ante a constatação de que a realização de receitas não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal a fim de preservar o equilíbrio fiscal. Esse artifício, regulamentado no art. 9º da Lei Complementar nº 1, de 2000, batizada como lei de responsabilidade fiscal, visa à imposição de rigorosa obediência pelo gestor a limites de gastos estabelecidos pela área econômica do governo.

²⁰ Em 10 de fevereiro de 2011, os principais jornais do país noticiaram o corte de R\$ 50,0 bilhões para o orçamento referente ao exercício de 2011.

Na prática, entretanto, o Poder Executivo pode utilizar essa limitação como meio de manobra para obtenção de apoio político mediante a liberação de recursos para execução de emendas dos parlamentares. Isso prejudica o planejamento e a realização da despesa pública, uma vez que os recursos passam a ser liberados de acordo com as necessidades políticas dos dirigentes e não do interesse público. Para Mendes,²¹

Ao segurar com mão de ferro a execução das despesas previstas no orçamento, o Poder Executivo (mais especificamente, os ministros da área econômica) busca obter dois resultados importantes: cumprir as metas fiscais e, ao mesmo tempo, negociar a liberação dos recursos conforme o apoio político em votações importantes no Congresso.

Mais uma vez a racionalidade sai pela porta dos fundos. Ações de governo ficam meses sem receber recursos e, ao final do ano (quando já está assegurado o superávit primário programado), ou em momentos de votações importantes no Congresso, são liberadas grandes quantias de recursos. A instabilidade e incerteza do fluxo financeiro impede uma adequada programação das ações, e muitas vezes forçam a realização de concorrências e contratações a toque de caixa.

O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do Orçamento e não na realização de planejamento via PPA. O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA).

6.2. Reserva de Contingência

As leis de diretrizes orçamentárias (LDO), desde 2004, têm orientado no sentido de que na elaboração das leis orçamentárias anuais constem recursos para financiamento das emendas. Segundo o comando da LDO, pelo menos, metade da Reserva de Contingência, no PLOA, deve ser considerada despesa primária. Essa parcela, equivalente a 1,0% da receita corrente líquida, é utilizada pelas emendas.

²¹ MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal Qualidade do Gasto Público. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Texto para Discussão 38. Brasília: 2008. p. 9. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/texto38marcosmendes.pdf, em 16/02/2011.

Tal procedimento está tão arraigado no processo orçamentário, que o Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 229, de 2009, em tramitação no Senado, dispõe, no art. 38, § 6º, o seguinte:

Art. 38. (...)

§ 6º No caso da União, o projeto de LOA conterá reservas para alocação exclusiva pelo Congresso Nacional, consideradas como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal, desde que não excedam a:

I – 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida destinado a atender as emendas de bancadas; e

II – 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida destinado a atender as emendas individuais.

É como se o Poder Executivo transferisse parte das receitas públicas para o Poder Legislativo definir como utilizá-las. Ou seja, estaria abrindo mão do poder de iniciativa legislativa que a Constituição lhe conferiu. Todavia, tal atribuição não é mera faculdade, mas um dever. Não cabe delegação ou transferência do encargo.

Isso propicia a elaboração de um orçamento paralelo pelo Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, esvazia a discussão sobre o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Com recursos para atendimento das emendas assegurados, os quais são vitaminados pelas reestimativas de receitas, a preocupação se volta para a alocação desses recursos. Não se analisa a política de governo expressa no projeto da lei orçamentária, muito menos a sua eficiência e eficácia no enfrentamento dos problemas.

A falta de discussão sobre os resultados das políticas públicas é consequência da precariedade com que é exercida a função fiscalizadora do Congresso Nacional. A avaliação das políticas públicas poderia fornecer informações úteis para tomadas de decisão durante a apreciação do PLOA, inclusive quanto às escolhas para alocação dos recursos. Em outras palavras, o exercício da função fiscalizadora do Congresso Nacional poderia ser desempenhado para propiciar condições de aperfeiçoamento do processo orçamentário.

A Constituição Federal dotou o Poder Legislativo de condições para tal finalidade. Ela atribuiu ao Parlamento inúmeras competências, entre outras, para fiscalizar todos os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios

sobre a execução dos planos de governo; proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentada tempestivamente ao Congresso Nacional; convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto determinado; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; apreciar programas de obras, planos nacionais regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. Além disso, conferiu ao Congresso Nacional a titularidade do controle externo, que deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A Carta Política ainda estabeleceu uma comissão mista permanente para examinar e emitir parecer sobre:

- a) os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais;
- b) os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

A essa comissão mista foi atribuída, também, a competência para exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Esse órgão pode, por exemplo, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou subsídios não aprovados, solicitar à autoridade governamental responsável que preste os esclarecimentos necessários no prazo de cinco dias.

Portanto, são fartas as competências do Congresso Nacional para cumprimento da função fiscalizadora que lhe foi conferida pela Carta Política. Todavia, a fiscalização é considerada pelo senso comum como algo negativo, que atrapalha a execução dos programas, bem como é realizada para apurar irregularidades com o fim de identificar os responsáveis e puni-los, etc. Esse aspecto, aliado ao interesse dos membros do Parlamento de ter sua emenda executada, prejudica o exercício da função fiscalizadora. O resultado é a perda de oportunidade de aperfeiçoamento do processo orçamentário e a veiculação de escândalos pela imprensa livre, como o dos *“anões do orçamento”*, da *“máfia dos sanguessugas”* e da destinação de verbas para entidades fantasmas.

6.3. Recursos Provenientes do Cancelamento de Dotações

O PLOA é apreciado no Congresso Nacional por área temática. Atualmente, são 10 áreas, sendo que para cada uma delas é designado um relator setorial. Este deve ser membro ou suplente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e fazer parte de comissão permanente que cuide de matéria correlata ou possuir notória atuação nas respectivas políticas públicas. Cabe ao relator setorial aprovar, total ou parcialmente, ou rejeitar as emendas apresentadas pelos parlamentares.

No caso das emendas individuais, a aprovação é quase automática uma vez que os recursos estão garantidos. Porém, em se tratando das emendas coletivas, o relator deve indicar os recursos necessários para atendê-las. Todavia, os recursos alocados na reserva de contingência são destinados, integralmente, para atendimento das emendas individuais e os provenientes da reestimativa de receitas são insuficientes para atendimento pleno das emendas coletivas. Restam, então, cortes na programação contida no PLOA, conforme as orientações e restrições fixadas no Parecer Preliminar, com vistas a aumentar os recursos destinados ao atendimento das emendas.

Tais cortes, no entanto, são decididos pelos relatores setoriais, individualmente, com vistas a ter seu relatório aprovado. Nesse sentido, os relatores setoriais procuram distribuir os recursos de que dispõe de forma equilibrada, com o cuidado de conciliar os vários interesses políticos envolvidos. Nessa circunstância, para evitar o ônus político decorrente da proposição de um cancelamento mais acentuado em certa programação, opta-se por corte linear.²² Não há discussão ou participação de comissões permanentes especializadas em áreas especificadas de determinado setor. Segundo Tollini,²³

A discussão passa longe da análise da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas de governo que serão desenvolvidos nas respectivas áreas, de suas metas, indicadores e resultados atingidos em anos anteriores. Não se consideram as prioridades nacionais, mesmo porque no mais das vezes as emendas versam sobre interesses paroquiais.

²² Essa alternativa era prevista expressamente nos relatórios preliminares que cuidavam do PLOA até 2007, inclusive.

²³ TOLLINI, Hélio. Em busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso Nacional no Processo de Elaboração Orçamentária. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf>. 2008., em 14/12/2010. p. 25.

Diante disso, não é difícil inferir que a forma como são decididos os cortes podem gerar distorções na programação da despesa constante na lei orçamentária anual. Para corrigi-las, o governo tem a possibilidade de encaminhar créditos adicionais durante o exercício para recompor determinadas dotações que sofreram cortes indevidos. Para evitar ou, pelo menos, atenuar esse estado de coisas, apontamos, novamente, a necessidade de o Congresso Nacional exercer, de forma mais efetiva, sua função fiscalizadora, especialmente, no que tange à avaliação de programas. O exercício dessa atribuição constitucional pode fornecer informações importantes para a tomada de decisão dos relatores setoriais na definição dos cortes. Além disso, as comissões permanentes deveriam participar mais ativamente da apreciação da proposta orçamentária nas áreas que lhe são correlatas. Tal possibilidade está prevista no art. 90 do Regimento Comum, aprovado pela Resolução nº 1/1970-CN, que deveria ser usado com mais frequência.

Conclusão

As emendas individuais podem desempenhar importante papel na distribuição das receitas públicas, uma vez que procuram satisfazer os pedidos de verba elaborados por autoridades locais, nas quais os parlamentares estão politicamente vinculados. Elas procuram reduzir o desequilíbrio entre as receitas dos entes da Federação e as despesas necessárias para cumprir suas atribuições a fim de atender os anseios da população. No que tange ao aspecto político, por seu turno, elas representam uma maneira de renovar os relacionamentos políticos dos parlamentares com suas bases.

No entanto, para que tais objetivos sejam alcançados, é necessária a execução das emendas. Isso está associado com a reputação do parlamentar e suas chances de reeleição. Por conseguinte, e considerando que o controle da execução orçamentária pertence ao Poder Executivo, as emendas podem ser utilizadas como objeto de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, como uma maneira de evitar ou amenizar essa disputa, os parlamentares levam em conta alguns fatores que lhes indiquem maiores chances de sucesso na execução das emendas, como, por exemplo, trânsito no Ministério, menores exigências para celebração do convênio etc.

Essas facilidades, aliadas aos interesses dos parlamentares e à precariedade do controle, resultam nos escândalos veiculados pela mídia de tempos em tempos. Tais denúncias contaminam todas as emendas individuais, o que leva muitos atores e estudiosos a proporem sua extinção.

Todavia, a nosso ver, a ausência ou deficiência do controle é a principal causa de desvio de dinheiro público. O controle deve ser menos formal e mais tempestivo para inibir interesses escusos. Esse é o aspecto corretivo e preventivo do controle, que também pode ser usado para fornecer informações importantes para o aperfeiçoamento de processos. Nesse sentido, o Congresso Nacional deve exercer com mais ênfase sua função fiscalizadora conferida pela Constituição Federal, de modo a utilizar os resultados para a melhoria de seu processo legislativo, como é o caso do controle voltado para a avaliação de programas de governo com vistas à permitir tomadas de decisão mais fundamentadas para a alocação de recursos.

Atualmente, a peça encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional é examinada de modo predominantemente formalista pelos seus membros. Estes mais se preocupam com a alocação de recursos que estão a sua disposição em benefícios de suas paróquias com vistas ao retorno eleitoral. Não há uma visão integrada da política nacional que permita a conjunção de esforços para o enfrentamento de problemas. Ademais, reivindicações legítimas acabam por esconder emendas com objetivos escusos.

Muitas instituições privadas, sem fins lucrativos, são indicadas nas emendas individuais para receberem recursos públicos pelo simples fato de atenderem às exigências relacionadas na lei de diretrizes orçamentárias. Isso não se revela em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, com destaque para a violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia. Além disso, estimula a criação de entidades para receber recursos públicos.

Sem considerar os recursos provenientes do cancelamento de dotações, as demais fontes de receitas que alimentam as emendas já constam no PLOA e são vitaminadas com as reestimativas elaboradas pelo Poder Legislativo. Em face disso, mostram-se inconstitucionais. Primeiro, porque a iniciativa legislativa foi conferida ao Poder Executivo. Portanto, cabe a ele definir a forma de utilização dos recursos. Deixar parte dos recursos para o Poder Legislativo dispor da forma que lhe convier representa usurpação da atribuição conferida ao Poder Executivo,

que não pode ser tratada como mera faculdade. Segundo, porque viola os §§ 3º, III, e 8º do art. 166 da Lei Fundamental. Segundo nossa leitura desses dispositivos, os recursos oriundos da reestimativa de receitas devem ser devolvidos ao Poder Executivo para que este, no exercício do seu poder de iniciativa legislativa sobre a matéria, utilize os recursos mediante créditos adicionais submetidos à apreciação do Congresso Nacional. De outra forma, o que se verifica é a elaboração de dois orçamentos. Um pelo Poder Executivo e outro pelo Congresso Nacional. Isso fragiliza a função fiscalizadora do Parlamento que pretende ter sua programação executada. Além disso, cria-se um objeto de barganha que facilita a aprovação de matérias em tramitação nas Casas do Congresso Nacional de interesse do Poder Executivo.

Quanto aos recursos provenientes do cancelamento de dotações, eles provocam distorções na programação de despesa. Os relatores setoriais que têm o encargo de decidir sobre os cortes, normalmente, não estão familiarizados com a área. Por conseguinte, na maioria das vezes, propõem cortes lineares na programação e uma distribuição equilibrada dos recursos, que atendam os vários interesses envolvidos. Isso evita o desgaste político e facilita a aprovação do relatório. Como alternativas para reduzir tais distorções, cremos necessário o exercício mais efetivo da função fiscalizadora, uma vez que poderá produzir informações sobre avaliação de programas de modo a subsidiar a tomada de decisão. Também, a participação mais frequente das comissões permanentes na discussão da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, nos termos do art. 90 do Regimento Comum, aprovado pela Resolução nº 1/1970-CN, pode propiciar melhoria na tomada de decisão sobre os cortes.

Referências Bibliográficas

BEZERRA, Marcos. O. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 181-207, jul. 2001.

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

_____. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. CPMI das Ambulâncias: destinada a apurar as denúncias envolvendo a 'Operação Sanguessuga', realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a Saúde. Relatório Final. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/88805>. Último acesso em: 08 de fevereiro de 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal Qualidade do Gasto Público. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Texto para Discussão 38. Brasília: 2008. p. 9. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/texto38marcosmendes.pdf. Último acesso em 16 de fevereiro de 2011.

RIBEIRO, Romiro. Orçamento Público Semi-Impositivo para Transferências Voluntárias: Diagnósticos, Perspectivas e Propostas de Mudanças. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/artigo01.pdf>. 2010. Último acesso em 08 de fevereiro de 2011.

SANCHES, Osvaldo. O Papel do Poder Legislativo na Formulação de Políticas Públicas e no Processo Orçamentário. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo230.pdf>. 2002. Último acesso em 03 de fevereiro de 2011.

SANTA HELENA, Eber. O Processo de Alocação dos Recursos Federais pelo Congresso Nacional. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, v. 6, n. 21, p. 9-36, dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. O Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 136.

TOLLINI, Hélio. Em busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso Nacional no Processo de Elaboração Orçamentária. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20...pdf>. 2008. Último acesso em 08 de fevereiro de 2011.