



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas- FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA Curso de Ciências Contábeis

NAYARA CRISTINA TAVARES VIEIRA

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES: UM ESTUDO
A PARTIR DA EC 86/2015**

BRASÍLIA-DF

2017

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Paulo Britto
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – noturno

NAYARA CRISTINA TAVARES VIEIRA

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES: UM ESTUDO
A PARTIR DA EC 86/2015**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequentemente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Professora Doutora Rosane Maria Pio da Silva

BRASÍLIA

2017

Execução orçamentária das emendas parlamentares: um estudo de caso a partir da EC 86/2015

Nayara Cristina Tavares Vieira – Brasília, 2017. 34 p.

Orientadora: Prof^a. Doutora Rosane Maria Pio da Silva

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia – Graduação) – Universidade de Brasília, 2017/1.

Bibliografia.

1. Introdução. 2. Revisão Literária 3. Metodologia. 4. Análise e dos dados. 5. Considerações Finais 6. Referências. I. Orçamento Pública. II. Orçamento Impositivo. III. Emendas Parlamentares

CDD –

NAYARA CRISTINA TAVARES VIEIRA

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES: UM ESTUDO
A PARTIR DA EC 86/2015**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e conseqüentemente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Professora Doutora Rosane Maria Pio da Silva

Brasília, 17 de junho de 2017.

Banca Examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Rosane Maria Pio da Silva

Universidade de Brasília - UnB

Prof^ª. Dr^ª Ducineli Régis Botelho

Universidade de Brasília – UnB

AGRADECIMENTOS

À Deus, que nunca permitiu que eu desistisse, mesmo diante de lutas, me deu forças para superar;

Ao meu esposo Renato Pereira Vieira, que me deu o suporte necessário para que eu alcançasse meus objetivos e por sempre acreditar em mim.

Ao meu querido filho, Felipe Tito, que chegou para que eu pudesse me empenhar ainda mais, para alcançar a minha formação.

Aos meus pais Kátia Cristina e Marden José e aos meus irmãos, por estarem sempre ao meu lado nos melhores e piores momentos da minha vida.

À Raquel Guimarães Silva, amiga querida, por sempre me oferecer tantas oportunidades de crescimento ao longo de nossa convivência;

À Milena Pedelhes, amiga querida, por todo o incentivo e amizade.

À professora Rosane Maria Pio da Silva pela disponibilidade e vontade de me ajudar no desenvolvimento deste trabalho e pelo acompanhamento e orientação durante a realização deste.

Ao professor Antônio Carlos por contribuir com a construção do tema deste trabalho.

A todos aqueles que contribuíram de algum modo para eu chegasse até aqui, meu agradecimento.

“Confie no Senhor de todo o seu coração e não se apoie em seu próprio entendimento; reconheça o Senhor em todos os seus caminhos, e ele endireitará as tuas veredas.

Não seja sábio aos seus próprios olhos; tema ao Senhor e evite o mal. Isso lhe dará saúde ao corpo e vigor aos ossos. ”

(Provérbios 3:5-8)

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES: UM ESTUDO A PARTIR DA EC 86/2015

RESUMO

O orçamento público é um instrumento de planejamento para execução das finanças públicas, onde ocorre à previsão das receitas e a fixação das despesas públicas. O Legislativo, através da execução orçamentária das Emendas Parlamentares, influência nas possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas diversas políticas públicas. Sendo assim, o presente estudo tem por finalidade identificar a execução integral das emendas parlamentares individuais no orçamento público em cumprimento aos ditames da Emenda Constitucional de 86/2015. Para o alcance da proposta, o estudo de caráter exploratório, se utilizou da pesquisa documental para análise das execuções de emendas parlamentares no período de 2010 a 2015. Os dados disponíveis referem-se as emendas parlamentares exclusivas, pois elas representam de forma significativa as emendas individuais. Como resultado da pesquisa verificou-se que, com relação ao modelo impositivo das emendas parlamentares e as possibilidades de sua não execução, o modelo não é absoluto e que os impedimentos técnicos e o contingenciamento impactam direta e proporcionalmente à não execução das emendas parlamentares. No ano de 2015, conforme Gráfico 2, ocorreu o maior volume de contingenciamento desde 2007, refletindo em menor empenho, considerando o período de 2012-2016, com montante de 36% do valor autorizado. Verificou-se ainda que, os restos a pagar são considerados fatores que diminuem o montante do empenho, logo diminui o limite obrigatório estabelecido no texto constitucional. Na Tabela 5, tem-se que em 2014, ocorreu o maior valor de inscrição de restos a pagar para o ano subsequente, ou seja, aumento dessa conta para 2015, ratificando o baixo empenho para o referido ano. Concluiu-se ainda que, devido à falta de dados orçamentários e a insuficiência de controle por parte do Legislativo, não foi possível afirmar que as emendas individuais estavam sendo cumpridas, assim não se pode confirmar acerca do aumento da participação do Legislativo nos gastos públicos.

Palavras-Chave: 1. Orçamento Público 2. Orçamento Impositivo 3. Emendas Parlamentares

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Contexto.....	9
1.2 Objetivo geral e específico.....	10
1.3 Justificativa.....	10
2 REVISÃO LITERÁRIA.....	11
2.1 Orçamento como instrumento de planejamento.....	11
2.2 Orçamento e políticas públicas.....	12
2.3 Lei do Orçamento e suas Emendas.....	13
2.3.1 Despesas financeiras, despesas obrigatórias e despesas discricionárias e a relação com as emendas parlamentares.....	15
2.3.2 Orçamento impositivo versus autorizativo e EC 86/2015.....	18
2.3.3 Caráter impositivo das emendas.....	19
3 METODOLOGIA.....	21
4 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS.....	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
6 REFERÊNCIAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO

O Brasil está passando por um momento de instabilidade política e econômica, e compreender o relacionamento e a atuação dos poderes Executivo e Legislativo como os atores principais no processo orçamentário é de extrema importância, pois a coordenação, elaboração e execução do orçamento influenciam os conteúdos e as possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas diversas políticas públicas.

A participação do Legislativo na elaboração do orçamento é feita através da formulação de legislação permanente e também de emendas parlamentares principalmente individuais, pois elas têm importância política e eficácia na identificação e atendimento das demandas locais, pelo simples motivo da proximidade do parlamentar com a base eleitoral, o que ocasiona uma percepção mais precisa e apurada das necessidades locais.

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, inseriu inovações determinando a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais, pois existia um descontentamento dos parlamentares com os baixos níveis de execução orçamentária e financeira das referidas emendas, em relação ao conjunto de programações constantes do orçamento. Essa inovação é uma forma de aumentar a participação do Legislativo na definição das políticas públicas.

De acordo com os §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das dotações decorrentes de emendas individuais limita-se ao montante de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) apurada no exercício anterior, o que representa para 2017, R\$ 15,3 milhões por congressista. No entanto, esse valor pode ser reduzido em virtude de contingenciamentos e impedimentos de ordem técnica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 9º, indica que o contingenciamento corresponde ao mecanismo de bloqueio provisório do empenho e pagamento das programações aprovadas na lei orçamentária, para alcance da meta do resultado primário, ele incide sobre as despesas discricionárias.

Os impedimentos de ordem técnica são situações que podem impedir a execução da dotação, ou seja, são elementos que impedem o curso regular da realização da despesa referente à emenda individual de execução obrigatória. Esses impedimentos são regulamentados por portarias interministeriais.

Com base neste contexto, tem-se a seguinte questão: a Emenda Constitucional 86/2015 está sendo cumprida em sua integralidade?

1.2 Objetivo geral e específico

O objetivo geral deste estudo é identificar a execução integral das emendas parlamentares individuais no orçamento público em cumprimento aos ditames da Emenda Constitucional 86/2015.

Apresenta os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o modelo impositivo das emendas parlamentares e as possibilidades da sua não execução, como impedimentos legais, técnicos e possíveis contingenciamentos.
- Apresentar os fatores que porventura influenciam o (não) cumprimento das emendas individuais.
- Identificar se o modelo impositivo das emendas individuais, ao fixar o dever de execução de programações orçamentárias, representa um aumento da participação do Legislativo nos gastos públicos.

Este trabalho está diluído, além desta Introdução, na Revisão Literária que a apresenta o orçamento como instrumento de planejamento e a sua relação com as políticas públicas. Em seguida será tratado das despesas financeiras, despesas obrigatórias e despesas discricionárias, bem como, do orçamento impositivo *versus* autorizativo. Por fim, a abordagem das emendas individuais e seu caráter impositivo. O próximo tópico apresenta o método para alcance da proposta, seguido da descrição dos resultados e considerações finais.

1.3 Justificativa

Haja vista a pesquisa de Greggianin (2015), que demonstrou as deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo, considerou-se oportuno analisar a execução das emendas parlamentares individuais em cumprimento a Emenda Constitucional 86/2015, ou seja, verificar se o mínimo obrigatório estabelecido no texto constitucional está sendo realizado, levando em conta seu impacto social.

A importância do estudo, é trazer clareza para o acompanhamento do cumprimento das emendas individuais, gerando transparência e contribuindo para fiscalização pela sociedade.

2 REVISÃO LITERÁRIA

2.1 Orçamento como instrumento de planejamento

O Orçamento é um instrumento de planejamento e execução de finanças públicas, que através da previsão das receitas e da fixação das despesas, procura desenvolver os programas de trabalho do governo, no intuito de garantir a continuidade, melhoria e a expansão dos serviços prestados à comunidade. O orçamento busca a melhor forma de se aplicar os recursos financeiros por meio de um processo de elaboração, execução e avaliação de programas. É através dele que verificamos a real situação econômica da entidade pública, avaliamos sua arrecadação, seus gastos e demais ações a serem executadas, bem como conhecer o que ainda poderá ser realizado.

Para Lima e Castro (2007, pg. 27),

Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

O planejamento precisa estar ligado aos planos e programas de trabalho para que os objetivos gerais e o cronograma realização sejam atingidos.

Para Kohama (2010, pg. 10),

O Orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, com a análise da situação atual, o Governo poderá projetar para o futuro os objetivos que se pretende alcançar para mudar a realidade. Os órgãos públicos, precisam realizar o planejamento de forma eficaz, considerando as necessidades coletivas como prioritárias, isto é, apesar da escassez de recursos financeiros, priorizar as reais necessidades da população. O orçamento deve refletir um instrumento de planejamento das ações governamentais e não apenas atender as exigências impostas pela legislação. Em resumo, não há como se pensar em planejamento sem se aperfeiçoarem os orçamentos para que eles reproduzam fielmente os planos de governo e as políticas públicas e ainda que o sistema de planejamento e orçamento seja predecessor do que há de mais avançado em programação de

gasto, se há afastamento entre o orçamento planejado e o executado seus propósitos ficam distorcidos.

Para Ariel Pares e Beatrice Valle (2006) existe uma discussão sobre as diferenças entre as funções do planejamento e orçamento e a parte que cabe ao orçamento e ao plano, quando se trata do planejamento e do gasto, porém essas discussões apenas valorizam o planejamento no sentido tradicional, e não pelo seu real sentido que é a necessidade de incorporar a gestão por resultados, tendo como alvo os *out comes* e não mais os *outputs*, como na primeira geração de reformas de Estado. Na gestão de resultados, o planejamento é essencial para comprometer as organizações com os resultados, visto que sua concretização normalmente supera o ciclo de um exercício orçamentário. As mudanças em curso nos últimos anos colocam em pauta um modelo de gestão pública mais amplo, do qual o planejamento é parte integrante da gestão por resultados. Nesse novo contexto, é de se presumir que o planejamento seja ainda mais importante devido às características do Estado contemporâneo do nosso País.

Giacomoni (2012) explica que o Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, define o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, bem assim estabelece que a ação governamental obedeceria ao planejamento de forma a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas elaborados.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 165, § 1º, estabeleceu o vínculo entre planejamento e orçamento, com a exigência da elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada.

2.2 Orçamento e políticas públicas

O orçamento passou a incorporar a função de instrumento de formulação de políticas públicas, a partir da evolução do estado de direito para o estado social. Essa mudança trouxe a necessidade da administração de formular e implementar de forma efetiva as políticas públicas. Tem-se que, a execução orçamentária representa resposta da tributação estatal.

O orçamento público como um instrumento de ação é de grande relevância para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas. Segundo Greggianin (2015), as políticas públicas servem para a efetivação dos direitos sociais, devendo ser decididas de forma democráticas, bem ainda, que a ação administrativa do governo depende de um complexo processo político e legal que envolve a aprovação de planos e orçamentos, e servem para identificar e selecionar

as ações passíveis de realização em determinado tempo e observados os limites financeiros. As decisões na área do orçamento público, em geral, refletem as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre toda administração pública. Essa centralidade coloca o instrumento como indicador da formulação das políticas públicas.

De acordo com Cilair Rodrigues de Abreu e Leonor Moreira Câmara (2015) o orçamento como instrumento estruturante da ação governamental, funciona como um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político, e isso se deve pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão. Ou seja, o orçamento revela a disponibilidade de recursos para formulação das políticas públicas.

Para Salamon (2002) os instrumentos de ação pública são mais do que o conjunto de regras formais, técnicas, métodos e dispositivos utilizados pela administração pública para regulação das interações dos atores sociais. Eles são portadores de interpretações sociais, pois são permeadas de juízo de valor, ou seja, eles representam uma forma de interpretar a realidade e de estruturar a ação pública.

Em resumo, o orçamento como instrumento da ação pública é muito mais que o cumprimento normativo com análises quantitativas, ele expressa as visões de mundo da Administração Pública, o que envolve complexidade social e política.

2.3 Lei do Orçamento e suas Emendas

A competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao poder Executivo, que a operacionaliza através das leis orçamentárias, a saber: o Plano Plurianual- PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, cada qual com uma função. O Legislativo encarrega-se da discussão, votação e alteração, por meio de emendas ao orçamento.

No Legislativo, conforme determina o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual (LOA) e aos créditos adicionais, bem ainda, examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da

República, sobre os planos e programas do nacionais, regionais e setoriais, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

A CMO organiza-se em 4 comitês permanentes, constituídos por 5 a 10 membros cada. Esses comitês parlamentares têm a finalidade de especializar e aprofundar temas de sua competência: fiscalização e controle da execução orçamentária, avaliação da receita, obras com indícios de irregularidades e admissibilidade das emendas.

A CMO realiza audiências públicas com autoridades do Poder Executivo para que apresentem as premissas e os parâmetros utilizados na elaboração do PLO, bem ainda, com representantes de entidades da sociedade civil ou autoridades dos demais poderes. São também realizadas audiências públicas regionais nos estados, quando membros da CMO apresentam a proposta orçamentária a lideranças políticas e representantes da sociedade local, para que estes declarem sobre a da necessidade de gastos federais em seus estados.

Segundo a Resolução n.º 1/06-CN, a CMO deve votar um relatório de receita antes do início da apreciação da despesa orçamentária, dessa forma tem-se antecipadamente a disponibilidade de recursos com que o Congresso Nacional trabalhará no acatamento das emendas parlamentares. Se caso ocorrer alteração nos parâmetros macroeconômicos ou na legislação tributária, a referida resolução permite uma segunda reestimativa das receitas.

Antes que se possa sugerir emendas ao PLO, o plenário da CMO deve votar uma proposta de parecer preliminar ao PLO, apresentada por um relator-geral, mas sujeita a emenda pelos parlamentares. O parecer preliminar define, entre outros, os critérios para cancelamento de dotações a serem observados pelos relatores geral e setoriais, com vistas à formação de “banco de fontes” para o atendimento de emendas.

Votado o parecer preliminar, abre-se prazo para apresentação de emendas ao PLO. Antes de serem apreciadas pelos relatores setoriais, as emendas apresentadas podem ser inadmitidas pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas da CMO. As emendas devem atender requisitos de admissibilidade constitucional, legal e regimental, o que inclui exame da adequação com o PPA e com a LDO, e o atendimento das normas contidas na Resolução n.º 1/06-CN e no parecer preliminar. As emendas podem ser individuais ou coletivas. A Resolução n.º 1/06-CN aumentou de vinte para vinte e cinco o número de emendas individuais ao PLO que podem ser apresentadas por mandato parlamentar. As emendas individuais são sempre classificadas como emendas de apropriação, ou seja, propõem a inclusão de novas despesas utilizando-se dos recursos oriundos da reestimativa das receitas orçamentárias efetuada pela

CMO ou do cancelamento de dotação específica constante da reserva de contingência para alocação pelo legislativo.

A apreciação das emendas inicia-se pelos relatores setoriais nas quais o PLO é dividido para fins de análise. Os recursos liberados pelo cancelamento de parte das programações propostas, conforme autorização aprovada no parecer preliminar, juntamente com recursos transferidos pelo relator-geral, são agrupados por fonte da receita e utilizados para o atendimento das emendas. As emendas individuais, integralmente atendidas na fase setorial, seguem um rito sumário de apreciação aonde são realizadas apenas correções técnicas, o que não impede que os parlamentares solicitem alterações diversas nessas emendas até o final do processo de elaboração legislativa.

Cabe ainda ao relator geral a apreciação das despesas obrigatórias, da reserva de contingência, e do texto do projeto de lei. O relator-geral pode aumentar, ou reduzir em até 10%, os valores aprovados para cada emenda, mas não pode aprovar emenda rejeitada na fase setorial. Em regra, o relator-geral utiliza parte dos recursos que o parecer preliminar lhe disponibiliza para harmonizar o atendimento aos estados (e às comissões), dada a grande sensibilidade das bancadas estaduais à questão da regionalização dos investimentos federais. O parecer final do relator-geral, juntamente com o substitutivo ao PLO contendo as alterações introduzidas pelas emendas aprovadas, é submetido para discussão e votação no plenário da CMO.

Depois de aprovado pela CMO, o substitutivo é apreciado pelo plenário do Congresso Nacional. Apesar de ser vedada a apresentação de emendas, os parlamentares podem novamente discutir a proposta orçamentária, e solicitar ‘destaque’ para votação em separado de dispositivo. Após o processamento de eventuais alterações havidas no plenário, o autógrafo, documento com a forma final da lei orçamentária, é remetido para sanção do presidente da República.

2.3.1 Despesas financeiras, despesas obrigatórias e despesas discricionárias e a relação com as emendas parlamentares

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento 2016 - MTO, as despesas podem ser divididas em despesas obrigatórias, financeiras e discricionárias. Após breve explicação acerca de cada despesa, para atender ao objetivo deste trabalho, dedicaremos atenção às despesas discricionárias, pois as emendas parlamentares restringem-se a esse universo.

As despesas financeiras são as decorrentes dos encargos e obrigações legais e contratuais, como juros e amortizações, assumidas ao longo do tempo pelo Tesouro Nacional com o serviço da dívida, interna e externa, além de subsídios diversos, sendo influenciadas pela situação econômica e pela política fiscal em vigência. De acordo com artigo 165, § 3º, II, b, da CF, as despesas financeiras não podem ser alteradas no Legislativo e podem ser suplementadas por decreto. Algumas despesas financeiras, a exemplo dos subsídios, ainda que reguladas por leis específicas, tem montante definido pelo orçamento.

As despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização. As referidas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento da elaboração do orçamento, quanto na sua execução. As despesas obrigatórias, são decorrentes de norma constitucional ou legal preexistente, não podem sofrer contingenciamento e nem reduzidas ou canceladas por emenda ao projeto de lei orçamentária (CF, art. 166, § 3º), salvo erro ou omissão. Caso a PLOA não seja aprovado no prazo estabelecido por lei, é permitido a execução provisória das programações nele incluído. Ainda, em caso de necessidade, a LOA pode autorizar sua suplementação por decreto.

Já as despesas discricionárias são as que não decorrem de disposições constitucionais e legais, elas dependem, em maior ou menor grau, da disponibilidade de adicional ou residual de recursos. Tais despesas traduzem, de uma maneira geral, as metas e prioridades de cada administração, pois representam as políticas públicas valorizadas pelo Governo para alcançar seus objetivo (Conof, 2016).

A flexibilidade do orçamento encontra-se nas despesas discricionárias. As emendas parlamentares ao orçamento, bem ainda, o contingenciamento, ocorrem nessas despesas. De acordo com o artigo 9º da LRF, se durante a execução, houver risco fiscal, para as despesas discricionárias, é obrigatório o seu contingenciamento.

Luciano de Souza Gomes (2013), explana que a execução das despesas discricionárias, ocorre através de repasses de recurso do Orçamento da União para os municípios por meio de transferências voluntárias, ou seja, pela entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira instrumentalizado por convênios, contratos de repasse e termo de parceria. O Decreto nº 6.170/2007, no seu artigo 1º regulamenta os convênios e contratos de repasse, conforme abaixo:

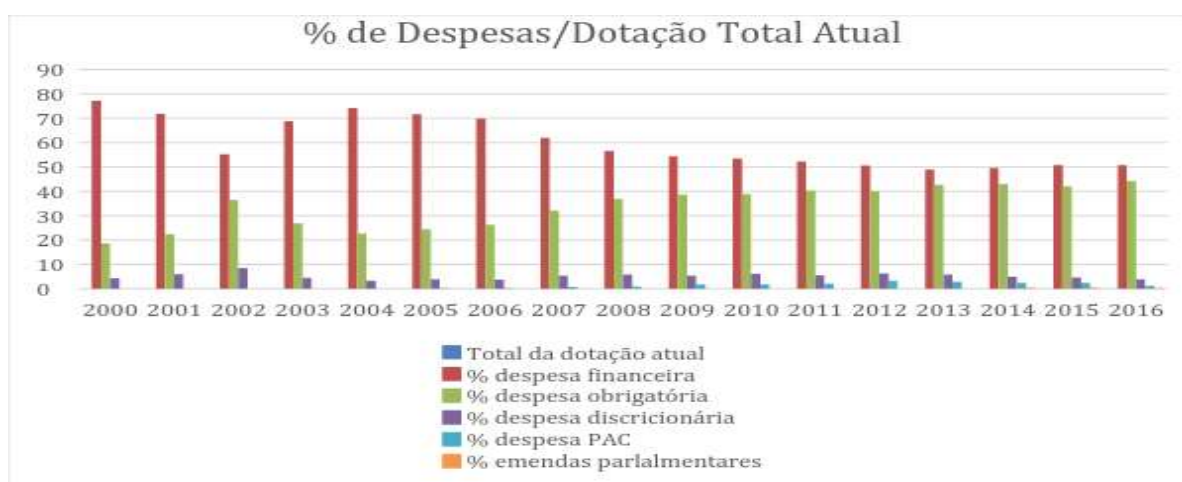
I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - Contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Considerando a importância das despesas discricionárias, faz-se necessário a sua comparação com as demais despesas. Sendo assim, extrai-se do gráfico 1 que a parcela destinada para as despesas discricionárias é muito pequena comparada as obrigatórias e as financeiras, representa em média apenas 5% do total do Orçamento Seguridade Social e Fiscal, no decorrer dos anos apresentados. Tem-se que a despesa de maior representatividade é a financeira, devido ao seu caráter obrigatório, de origem na legislação e nos contratos.

A alta representação da despesa obrigatória e despesa financeira na peça orçamentária, interfere na disponibilidade de receita para as despesas discricionárias, por consequência, diminui a margem para fazer outros gastos que também são importantes para o desenvolvimento do país, como o financiamento de pesquisas científicas, a melhoria do ensino, a modernização de hospitais e a construção de estradas, bem ainda, diminui a possibilidade de emendas parlamentares, consequentemente a atuação do Legislativo na alocação de recursos.

Gráfico 1 – SIOP- Representação das despesas na dotação total atual 2000-2016



FONTE: SIOP. Elaboração própria.

2.3.2 Orçamento impositivo versus autorizativo e EC 86/2015

Em análise ao modelo impositivo das emendas parlamentares e as possibilidades da sua não execução, partimos da afirmação que, hoje o orçamento brasileiro é autorizativo, ou seja, o parlamento apenas autoriza o Executivo a fazer o gasto, mas ele não é obrigado a executá-lo. Existe uma discussão acerca do orçamento ser autorizativo ou ser impositivo.

Para Giacomoni (2012), a aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que cabe ao Poder Executivo realizar o que foi determinado na programação de trabalho, aplicando os recursos públicos nas dotações, de acordo com os valores especificados, e não em outra programação que não esteja na peça orçamentária, ou seja, a vinculação é com relação a programação está na peça orçamentária, não existe uma obrigatoriedade na execução.

Em posição contrária Piscitelli (2006), acredita que o orçamento é a materialização do planejamento e que para o Poder Executivo, o mais importante é cumprir os programas negociados com a sociedade, com a participação do Parlamento. Assim sendo, existe um compromisso, uma obrigação do Estado em realizar o orçamento aprovado, pois ele gera autorização para arrecadar o necessário e suficiente para cumprir as aspirações desejadas pelo povo. No caso do não cumprimento do que foi estabelecido em leis orçamentárias, deveriam exigir a concordância prévia dos interessados ou ainda requerer a justificativa e a fundamentação da impossibilidade do gasto, bem como a redefinição da alocação dos recursos correspondentes.

Greggianin (2015) acredita que o modelo autorizativo adotado na prática administrativa é mais eficiente para alcance da disciplina fiscal, pois concentra o poder de governança na tecnocracia e no Chefe do Executivo. O referido modelo exige menor esforço de planejamento e coordenação política, e alta flexibilidade e margens de remanejamento, sem necessidade de novas negociações com o Legislativo, diminuindo a atuação do Congresso. Para ele, o orçamento impositivo se sustenta da obrigatoriedade da entrega de bens e serviços à sociedade e na possibilidade de cobrar resultados, sendo determinantes quanto aos fins e flexível quanto aos meios, fortalecendo o Legislativo.

A discussão sobre o modelo de orçamento no Brasil não pode deixar de considerar a possibilidade de contingenciamento das despesas no decorrer do exercício financeiro. O contingenciamento das despesas discricionárias é mecanismo de bloqueio provisório do empenho e pagamento das programações aprovadas na lei orçamentária, regulamentada pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), obriga os Poderes

e o Ministério Público a promoverem a limitação de empenho da despesa quando for verificado que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas de resultado fiscal. Assim, o mecanismo do contingenciamento é legal e de uso compulsório, nos caso previsto do art. 9º da LRF.

Para Greggianin (2015) o contingenciamento é um mecanismo que deve ser usado de forma eventual na gestão orçamentária e financeira, e não como regra, adotada implicitamente desde a elaboração da PLOA. O modelo autorizativo permite aumentar a quantidade de despesas autorizadas, sem o correspondente compromisso de execução, aumentando a margem de discricionariedade no contingenciamento. Com o modelo impositivo, o dever de execução poderia causar certo constrangimento contra o excesso de autorizações.

2.3.3 Caráter impositivo das emendas

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, inseriu novas disposições nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, determinando a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais. O caráter impositivo das emendas individuais, já estava presente desde a LDO de 2014, o que foi positivo por gerar uma oportunidade de observação do novo padrão.

A referida PEC veio em resposta aos baixos níveis de execução das emendas individuais em relação ao conjunto das programações constantes do orçamento, a fim de proporcionar maior participação do Legislativo na definição das políticas públicas.

A execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária anual tornou-se obrigatória no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme art. 166 da CF.

[...] § 9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Para Greggianin (2015) os valores de empenho e de pagamento obrigatórios, tem como base de cálculo da RCL anterior, o que em geral tende a ser menor que a RCL do projeto da LOA (parâmetro utilizado para a aprovação das emendas). As diferentes bases de cálculo para a aprovação das emendas e para a execução, criadas para garantir o cumprimento das emendas, não foi apropriado, pois caso haja acréscimo da RCL no exercício seguinte, o mesmo não é aproveitado pelas emendas, em função do limite de aprovação e no caso de decréscimo da RCL do exercício em curso, a parcela frustrada implicará contingenciamento das emendas.

Do limite de 1,2% da RCL para apresentação das emendas individuais, a metade do valor deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde. Ressalte-se que as emendas individuais além de vinculadas, passam a constituir piso mínimo da saúde, conforme art. 166, § 10 da CF:

Art. 166. ... [...] § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

A obrigatoriedade das emendas parlamentares não é absoluta, pois esse montante pode ser reduzido em razão de contingenciamentos e impedimentos de ordem técnica e legais que justifiquem a sua não execução. O Impedimento de ordem técnica pode ser entendido como elementos que obstem o curso regular da realização da despesa referente à emenda individual de execução obrigatória.

Dessa forma, a verificação do cumprimento integral das emendas individuais, é um processo bem complexo, que envolve a consideração dos diferentes fatores apresentados. Sendo assim, considerar que o caráter impositivo das emendas, aumenta o grau de participação do Legislativo, torna-se uma tarefa difícil.

3 METODOLOGIA

Quanto ao objetivo, esta pesquisa é classificada como do tipo exploratória, pois estabelece critérios, métodos e técnicas para a elaboração de uma pesquisa que visa oferecer informações sobre seu objeto (CERVO E SILVA, 2006). Neste tipo de estudo, o resultado depende da intuição do explorador, por ser um tipo de pesquisa muito específica (GIL, 2008).

Quanto à estratégia de pesquisa, adotou-se a documental, considerando que a principal fonte de estudo são os relatórios com valores da execução de emendas, extraídas dos sítios da Câmara dos Deputados.

Para tal, foram analisados os dados relativos aos montantes das emendas individuais, bem como, seus valores pagos (2010-2015) e empenhados (2012-2016). Foram analisados ainda, o impacto do contingenciamento e restos a pagar, bem ainda, os principais impedimentos técnicos.

Além da pesquisa documental, utilizou-se da técnica de entrevista informal, para maior compreensão da dinâmica do processo que envolve a confecção dos dados referentes às emendas parlamentares.

Para Britto Junior (2011) entrevista informal ou não estruturada é o modelo mais flexível e menos estruturado possível. Difere-se da simples conversação porque tem como objetivo básico a coleta de dados. Recomendada para estudos exploratórios, que visam a abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado.

A entrevista foi realizada junto a servidor em exercício de cargo de consultor orçamentário, na Câmara dos Deputados, para esclarecimentos e coleta de dados referente a execução das emendas parlamentares.

Na ocasião, o entrevistado revelou que, antes de 2014 não existia um controle específico (RP6) da execução das emendas parlamentares. Diante disso, para atingir o objetivo preterido neste estudo, foram selecionadas via Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, apenas as emendas exclusivas individuais, referentes ao período de 2010 a 2016. De modo que, obteve-se uma série histórica das emendas instrumentalizada no formato de convênios, pois esses são em sua maioria oriundos das emendas individuais.

4 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

De acordo com a afirmação do servidor entrevistado, não existia um controle de execução das emendas individuais como é feito hoje, porque não havia um identificador que correspondesse a classificação orçamentária para os recursos provenientes de suas programações, o que dificultava o acompanhamento, no caso de alterações de dotações. A LDO de 2015 previu um marcador especial para identificar as programações derivadas de emendas individuais, marcado com resultado primário igual a 6 (RP6), o que permitiu um acompanhamento mais eficaz.

As emendas individuais podem ocorrer tanto para programações oriundas do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo, como em programações originadas no próprio Legislativo. Em razão da não disponibilidade dos valores executados antes de 2015 e para atender o objetivo do trabalho, os dados utilizados ficaram restritos àqueles decorrentes de programações cujas dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) foram oriundas exclusivamente de emendas individuais e que não foram completamente canceladas ao longo do exercício, ou seja, aquelas oriundas no Parlamento. Assim, segregou-se dentro das emendas individuais as que foram incluídas no projeto de lei orçamentária, procedente do Executivo e as incluídas exclusivamente por emendas individuais no Congresso Nacional.

A Tabela 2, mostra uma alta porcentagem de emendas exclusivas, comparadas ao total das emendas individuais, assim, em 2007, por exemplo, dos R\$ 3,5 bilhões, quase R\$ 3 bilhões são de emendas exclusivas, o que representa 84,47% do total das emendas. Logo, mesmo que os dados utilizados para o acompanhamento da execução não reflitam integralmente o total dos recursos das emendas, é possível fazer uma estimativa bastante razoável do montante executado baseando-se nas emendas exclusivas.

Tomando as médias das porcentagens, verifica-se que, ficam em torno de 78%, o que indica que a seleção é representativa para o propósito de avaliar a execução das emendas individuais como um todo, ou seja, pode-se considerar a execução das emendas exclusivas como a representação das emendas individuais.

Tabela 2 - Montante de emendas individuais (total e exclusiva), por ano - R\$ mil

Ano	Total de recursos alocados por emendas individuais	Recursos alocados em programações exclusivas emendas individuais	% Exclusiva
2004	1.482.208,00	1.120.500,90	75,6
2005	2.075.500,00	1.556.874,50	75,01
2006	2.964.421,30	2.283.180,60	77,02
2007	3.533.434,00	2.984.548,80	84,47
2008	4.742.410,00	3.278.275,30	69,13
2009	5.927.893,20	4.600.270,50	77,6
2010	7.411.901,50	4.320.741,30	58,29
2011	7.706.761,00	5.811.245,60	75,4
2012	8.892.500,00	7.249.361,00	81,52
2013	8.878.547,50	8.041.662,40	90,57
2014	8.671.639,00	8.671.639,00	100

Fonte: Volpe e Cambraia(2014)

A Tabela 3, apresenta a execução financeira, com relação aos valores pagos das programações exclusivas. Observe-se que o pagamento do valor autorizado é diluído ao longo de vários exercícios.

O que não é pago no ano de empenho, entrará como restos a pagar para o próximo ano. Dessa forma, em 2015, foram pagos R\$ 4,1 bilhões em emendas individuais, sendo que apenas R\$ 21,8 milhões (0,01%) se referem ao orçamento do ano em curso (2015), os demais valores correspondentes são restos a pagar de exercícios anteriores.

O baixo índice de pagamento no mesmo ano da autorização, é explicado, entre outros motivos, pelo próprio processo que se inicia com o empenho, que corresponde a obrigação de pagamento pendente pelo Estado, a liquidação, que é a execução física em observância aos cronogramas e o pagamento, o desembolso efetivo.

Por outro lado, verifica-se também um aumento expressivo do valor autorizado, inicialmente de R\$ 6.526,90 milhões para 9.663,70 milhões, nos anos entre 2010 a 2015, e um aumento na porcentagem do pagamento que alcançou em 2015 o valor de 43%. Esse aumento possivelmente reflete o empenho do Governo Federal em reduzir as contas dos restos a pagar para o ano de 2016. A redução de restos a pagar concretizou-se através de aumento do cancelamento, aumento dos pagamentos e redução das novas inscrições nessa rubrica, devido

à melhora na gestão das despesas empenhadas. Assim, não se pode afirmar que, o aumento no valor pago no ano de 2015, foi resposta à impositividade da execução das emendas. Tem-se ainda que, em 2014, não aconteceu mudanças substanciais, mesmo já constando na LDO o regime do orçamento impositivo.

Tabela 3 – Execução de emendas individuais exclusivas (2010-2015)

Programações	VALOR PAGO						Total pago
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2003-2009	1.282,80	956,6	609,2	209,4	77,5	105,1	3.240,60
2010	224,7	789,8	805,3	274,8	102,4	89,1	2.286,30
2011		71,7	816,9	672,2	213,3	134,3	1.908,30
2012			288,6	1.119,20	652,8	351,1	2.411,70
2013				139,6	1.169,30	1.253,20	2.562,10
2014					125,7	2.223,70	2.349,30
2015						21,8	21,8
Total pago	1.507,50	1.818,10	2.520,00	2.415,20	2.341,00	4.178,30	14.780,10
Valor Autorizado	6.526,90	6.397,20	8.398,10	8.453,50	8.241,70	9.663,70	
% (Pago/ Autorizado)	0,23	0,28	0,30	0,29	0,28	0,43	

Fonte: sitio da Câmara dos Deputados, 2017 *Valores em milhões de reais

A Tabela 4, apresenta o comportamento do empenho nos anos de 2012-2016. Os valores das porcentagens de empenho são maiores, principalmente em anos eleitorais como 2014 e 2016. No ano de 2015, o empenho teve uma queda significativa, provavelmente devido ao alto grau de contingenciamento naquele ano, conforme Gráfico 2.

Comparando-se a Tabela 3 e a Tabela 4, observa-se que o comportamento do empenho se difere do pagamento. Enquanto nos anos de 2012 a 2014, ocorreu um decréscimo e em 2015 um aumento no pagamento, no empenho ocorreu o inverso, nos anos de 2012 a 2014 houve um crescimento e em 2015 uma queda.

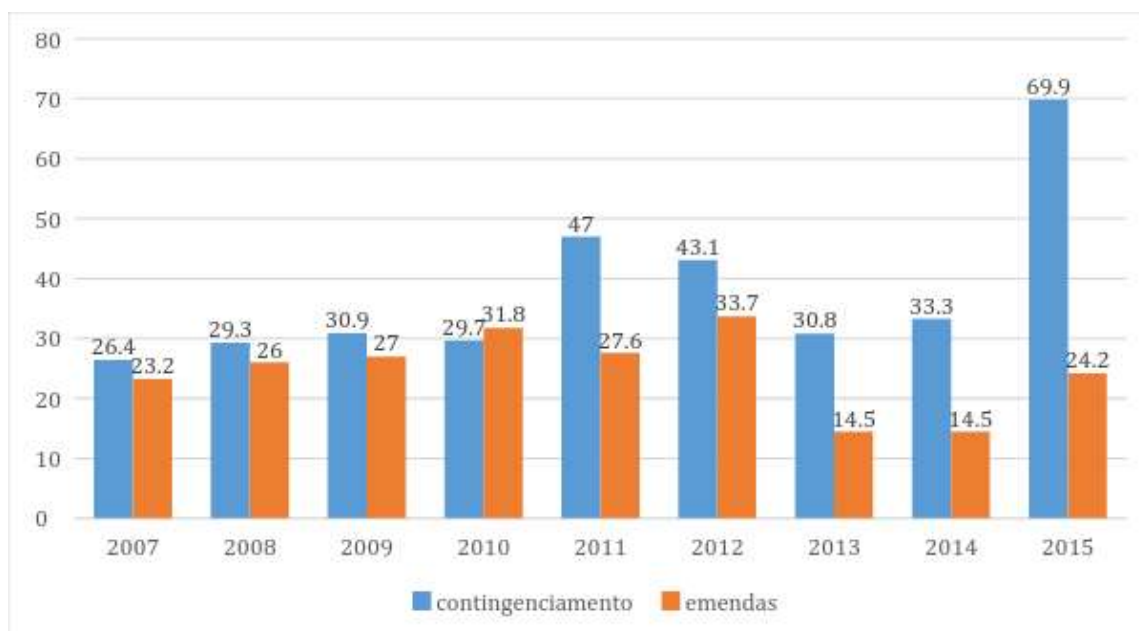
Pode-se inferir assim que, em 2015, o fato de ter ocorrido um aumento no pagamento e uma diminuição no empenho, está relacionado principalmente pelo pagamento de restos a pagar e não por reflexo da Emenda Constitucional 86/2015.

Tabela 4 – Empenho das emendas exclusivas 2012-2016

Item	2012	2013	2014	2015	2016
Dotação Inicial	8.299,90	8.424,00	8.167,20	9.665,36	9.104,22
Autorizado	8.393,40	8.453,50	8.241,70	9.663,70	9.100,29
Empenhado	3.983,70	5.057,60	6.141,61	3.430,75	7.268,57
% Empenhado/ Autorizado	0,47	0,60	0,75	0,36	0,80

Fonte: SIOP e Sigabrasil. Adaptado

O montante de empenho obrigatório pode ser reduzido se houver contingenciamento ou impedimento técnico. O Gráfico 2, descreve o montante inicial de contingenciamento e o montante de emendas, representando a relação direta entre esses fatores. O não cumprimento dos valores obrigatórios imposto no texto constitucional se justifica, no caso de contingenciamento. Observa-se em 2015, o maior valor de contingenciamento, comprovado pela crise política e econômica enfrentada no Brasil. Esse crescimento explica o baixo empenho no referido ano, conforme Tabela 5. O contingenciamento impacta diretamente no valor das emendas, que serão empenhadas de forma proporcional, ou seja, diminui o valor obrigatório a ser executado.

Gráfico 2 – Emendas x montante inicial do contingenciamento (2007-2015)

Fonte: SOF.

*Dados retirados do primeiro decreto de contingenciamento de cada exercício.
 **Em 2015 as emendas somaram 24,2 bilhões de reais, sendo que, desse montante, 8,3 bilhões de reais ficaram protegidos do contingenciamento em virtude da instituição do orçamento impositivo e das emendas de bancada prioritárias.

Outra variável importante a se analisar é o comportamento dos restos a pagar, pois os valores ali inscritos influenciam no valor de execução das emendas individuais.

A Emenda Constitucional estabelece que o cumprimento dos limites mínimos de execução financeira pode incluir os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores. No entanto, do total obrigatório, que corresponde a 1,2% da RCL, os restos a pagar estão limitados a 0,6 %, gerando margem para o ocorra empenho e não apenas pagamento de compromissos financeiros de exercícios anteriores. Embora haja o limite de participação estabelecido, quanto maior o valor dos restos a pagar, menor será o mínimo obrigatório a ser cumprido, pois ele é considerado fator redutor da execução das emendas.

Assim, tem-se que em 2014, ocorreu o maior valor de restos a pagar para serem inscritos no ano subsequente, bem como, o maior saldo a ser pago até 31/12/2015. Ratificando em 2015, o alto índice de pagamento com os restos a pagar, diminuindo, assim, o valor destinado ao empenho, conseqüentemente o valor de execução das emendas parlamentares.

Tabela 5 – Restos a pagar de emendas individuais exclusivas (2011-2015)

Ano empenho	RAP inscritos no ano subsequente	RAP cancelados até 2015	RAP pagos até 2015	Saldo atual de RAP a pagar (até 31/12/2015)
2011	2.913,80	752,6	1.837,60	325,2
2012	3.695,50	876,5	2.123,70	695,8
2013	4.920,10	230,2	2.423,00	2.267,50
2014	5.750,50	153	2.223,70	3.373,90
Total	17.279,90	2.012,30	8.607,90	6.662,40

Fonte: Sítio da Câmara dos Deputados, 2017 / em milhões

Tem-se ainda, na Tabela 6, os principais impedimentos apresentados por suas frequências e porcentagens. Destaca-se, o aumento de 2.063 impedimentos para 10.908, uma diferença expressiva, que provoca a diminuição da execução das emendas parlamentares, reduzindo o valor da obrigatoriedade da execução das programações decorrentes de emendas individuais.

Os impedimentos sanáveis representam aqueles que podem ser solucionados, por exemplo, a falta de uma documentação, posteriormente apresentada, já os não sanáveis, são os impedimentos sem elucidação, como a desistência do proponente. Os impedimentos que impactam o mínimo obrigatório são os não sanáveis. Eles provocam o cancelamento da dotação destinada para a programação correspondente, repercutindo no valor obrigatório do cumprimento das emendas.

Tabela 6: Principais impedimentos técnicos com suas frequência e porcentagens

JUSTIFICATIVAS	2014		2015		2016	
Não apresentação do plano de trabalho no prazo	798	38,70%	6.891	87,90%	6.680	61,24%
Falta de razoabilidade dos valores, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto; Não apresentação do plano de trabalho no prazo	486	23,60%	49	0,60%	52	0,48%
Falta de razoabilidade dos valores, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto	317	15,40%	0	0,00%	0	0,00%
Outros	152	7,40%	272	3,50%	905	8,30%
Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	136	6,60%	512	6,50%	0	0,00%
Não aprovação do Plano de Trabalho	55	2,70%	77	1,00%	261	2,39%
Demais justificativas	32	1,60%	0	0,00%	49	0,45%
Não apresentação do plano de trabalho no prazo; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	30	1,50%	0	0,00%	0	0,00%
Incompatibilidade do objeto indicado com a finalidade da ação orçamentária	18	0,90%	27	0,30%	71	0,65%
Não indicação do beneficiário e respectivo valor da emenda no prazo estabelecido	14	0,70%	7	0,10%	6	0,06%
Desistência do proponente	14	0,70%	7	0,10%	49	0,45%
Outros; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	11	0,50%	0	0,00%	2.835	25,99%
TOTAL	2063	100%	7.842	100,00%	10.908	100,00%

FONTE: SILOR; Mensagem nº 10, de 2015-CN; Mensagem nº 7, de 2016-CN

É importante entender que a aprovação das emendas é de 1,2% do RCL prevista na PLOA, já a obrigatoriedade da execução limita-se a 1,2% do ano anterior, ou seja, são dois montantes obrigatórios e diferentes: um é a execução orçamentária efetiva, que corresponde ao dever de empenho da despesa e, a obrigatoriedade de pagamento, que considera o montante

pago no exercício e o pagamento de restos a pagar e o outro é referente a aprovação das emendas. As bases de cálculo dos montantes mínimos de empenho e pagamento utilizam a RCL do ano anterior, em regra menor do que a RCL do PLOA, limite definido para a aprovação das emendas.

A Tabela 7, mostra a evolução do montante destinado às emendas individuais em relação ao montante de receita corrente líquida – RCL realizada em cada exercício. Temos que a média das % de emendas individuais em relação à receita corrente líquida é de 1,38, ou seja, maior que o valor fixado no novo ordenamento, sendo que a maior % ocorreu em 2010. A inclusão na Constituição Federal desse parâmetro financeiro, objetiva evitar que, devido a aprovação do orçamento impositivo, ocorra o aumento descontrolado das programações aprovadas por emendas individuais. Infere-se que, a porcentagem fixada como obrigatória não interfere na execução, pois, ainda que, os valores observados estivessem acima do determinado na Emenda Constitucional, existia o descontentamento por parte dos parlamentares com relação a execução das emendas individuais.

Tabela 7: Emendas individuais 2010-2016 – montante e % RCL

Ano	R\$ milhões (emendas individuais totais)	%RCL	RCL (R\$ milhões)
2010	7.425,00	1,49	499.866
2011	7.706,00	1,38	558.706
2012	8.892,50	1,44	616.933
2013	8.878,00	1,35	656.094
2014	8.671,63	1,35	641.578
2015	9.665,36	1,43	674.522
2016	9.104,22	1,26	722.474

Fonte: Greggiani (2008) e RCL: STN/MF; Adaptado

Alternativamente, pode-se analisar a execução das emendas individuais através do acompanhamento de desembolso com convênios, o que foi procedido por meio de uma série histórica de 2010-2016 somente da execução de convênios, via SICONV. Isso porque o convênio é instrumento para realização das transferências voluntárias, e estas são a forma de repasse das dotações destinadas a programas originados de emendas exclusivas. As emendas exclusivas, em geral, são voltadas para programas finalísticos, ou seja, programas que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade (MOTA, 2009), logo o repasse para os

municípios são feitos por transferências voluntárias, que se operacionaliza, também através dos convênios.

Assim, ao analisar o comportamento do desembolso com convênios, espera-se que as emendas exclusivas tenham o mesmo contorno.

O Gráfico 3 representa o total de desembolso de convênio. Percebe-se que o desembolso teve seu maior valor em 2016 com 7.536,57 milhões. Houve um salto de desembolso entre 2011 e 2012, e a partir de 2012 até 2016 ocorreu oscilações que variaram de 7.536,57, maior valor e 6.676,50, menor valor. Devido não ter ocorrido uma mudança significativa no período de vigência da PEC 86/2015, não se pode afirmar que a referida lei trouxe impacto na execução das emendas parlamentares.

Gráfico 3: Desembolso de convênio 2010-2016



Fonte: SINCOV (acesso 3/6/2017), em milhões

Dessa forma, observando os dados apresentados, extrai-se que as emendas parlamentares individuais podem ser representadas pelas emendas exclusivas, sendo confiável a análise voltada para esse grupo e que o contingenciamento, os impedimentos técnicos e legais, bem ainda, os restos a pagar são fatores de redução do mínimo obrigatório estabelecido na Emenda Constitucional 86/2015, demonstrando que o cumprimento das emendas não é absoluto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional nº 86/2015 representa o desejo do Poder Legislativo em ter maior grau de participação no Orçamento, ou seja, ela materializou a insatisfação dos parlamentares com o baixo grau de execução das emendas. Apesar do orçamento brasileiro ser autorizativo, a sua execução não é facultativa, já que o não cumprimento precisa ser justificado. Assim, o modelo impositivo das emendas parlamentares não é absoluto, também é relativo, pois, existem situações, como os impedimentos legais e técnicos e o contingenciamento, que podem justificar o não cumprimento integral da sua execução.

Considerando que, a regra constitucional é recente, tem-se que avaliação da execução das emendas parlamentares individuais, restringiu-se aos anos de 2014 a 2016, pois, apesar da Emenda Constitucional ser de 2015, a LDO 2014 já tinha o caráter impositivo com relação ao cumprimento das emendas. Considerando também que, no momento da pesquisa, não se encontrava disponível todos os dados referentes a 2016, como resultado verificou-se, por meio das tabelas e gráficos apresentados, que a implementação do modelo impositivo das emendas parlamentares individuais ao fixar o dever de execução de programações orçamentárias, até então, não causou aumento na execução.

Dessa forma, não se pode afirmar que houve aumento na participação do Legislativo, o que prejudica nas possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas diversas políticas públicas. A baixa execução, demonstra um descolamento entre o planejamento e orçamento, desvalorizando a peça orçamentária.

Tendo o ano de 2015, como exemplo, percebe-se que, mesmo com aumento dos valores pagos e autorizados, o empenho diminuiu, isso porque, também ocorreram aumento dos restos a pagar, do contingenciamento e dos impedimentos.

Verificou-se ainda que, os restos a pagar podem afetar na execução das emendas parlamentares, diminuindo o empenho, pois a obrigatoriedade estabelecida na alteração da Constituição refere-se tanto à execução orçamentária, identificada pela obrigatoriedade de empenho, quanto à obrigatoriedade de pagamento, incluindo os restos a pagar. Assim como no decorrer dos anos, ocorreu constante aumento na conta de restos a pagar, observa-se o impacto dessa conta no total empenhado e pago. Mesmo que, os restos a pagar somente possam contribuir com 0,6 % da RCL realizada no ano anterior, ainda assim, pode comprometer o alcance de execução financeira de 1,2 % da RCL.

Diante do exposto, percebe-se que devido à falta de dados orçamentários e a insuficiência de controle por parte do Legislativo, não é possível afirmar que as emendas orçamentárias individuais estavam sendo cumpridas, e em quais percentuais. Logo, há a dificuldade de se verificar o quanto efetivamente a Emenda Constitucional nº 86/2015 fomentou a participação do Legislativo na definição das políticas públicas e alocação dos recursos públicos, por meio das ementas individuais.

Recomenda-se a pesquisas futuras a continuidade no acompanhamento da execução das emendas individuais, bem como, a compreensão de quais fatores econômicos, sociais, institucionais ou políticos contribuem para aumentar a participação do Legislativo na peça orçamentária, e ainda, as experiências internacionais em orçamento impositivo.

REFERÊNCIAS

ABREU Cilair Rodrigues de e Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00073.pdf>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (s.d.). Acesso em 09 de 05 de 2017, disponível em Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/474598-PARA-ENTENDER-O-ORCAMENTO-A-IMPORTANCIA-BLOCO-1.html>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (s.d.). Acesso em 09 de 05 de 2017, disponível em Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/474598-PARA-ENTENDER-O-ORCAMENTO-A-IMPORTANCIA-BLOCO-2.html>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (s.d.). Acesso em 09 de 05 de 2017, disponível em Câmara dos Deputados: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/474601-PARA-ENTENDER-O-ORCAMENTO-LEI-DE-DIRETRIZES-ORCAMENTARIAS-\(LDO\)-BLOCO-3.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/474601-PARA-ENTENDER-O-ORCAMENTO-LEI-DE-DIRETRIZES-ORCAMENTARIAS-(LDO)-BLOCO-3.html)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (09 de 05 de 2017). Fonte: Câmara dos Deputados: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/474602-PARA-ENTENDER-O-ORCAMENTO-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL-\(LOA\)-BLOCO-4.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/474602-PARA-ENTENDER-O-ORCAMENTO-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL-(LOA)-BLOCO-4.html)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (09 de 05 de 2017). Fonte: Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/normas.html>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (04 de junho de 2017). Fonte: Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/boletimemeparlamentares2015>
<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/orcamentouniaoemfoco>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (05 de junho de 2017). Fonte: Câmara dos Deputados: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2015/ciclos/Emendas_com_Impedimento_Tecnico.html
http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2014/ciclos/Emendas_com_Impedimento_Tecnico.html

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (06 de junho de 2017). Fonte: Câmara dos Deputados: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2015/emendas/impedidas/Apresentacao%20Impedimentos_SILOR_2015.pdf

CERVO, F. D. (2012). *Esaf*. Acesso em 20 de 05 de 2017, disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2014-08-06.4896663560

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. São Paulo. Editora FGV/FAPESP. 2006.

JUNIOR, Á. F. (2011). A utilização da técnica da entrevista. *Evidência olhares e pesquisa em saberes educacionais*, 1-14.

KOHAMA, H. *Contabilidade Pública Teoria e Prática*. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. *Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de (2010). *Constitucionalização das Finanças Públicas: Devido Processo Orçamentário e democracia*. Introdução de Luiz Roberto Barroso. 1.ed. São Paulo: Renovar, p. 392.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO . (10 de 05 de 2017). Fonte: Secretaria de Orçamento Federal: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-discrecional>

PARES, A. e VALLE, Beatrice (2006). A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios (2006). *Enap*. Acesso em 15 de 5 de 2017, disponível em http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_q10_11_13_18_leonardo_ferreira_140813.pdf

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p.265-301.

PISCITELLI, Roberto B. *Orçamento impositivo x Orçamento Autorizativo*. Biblioteca Digital CD. 2006. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1

OLIVEIRA, Weder de (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Fórum, p. 408

SEGUNDO, Rinaldo. Breves considerações sobre o orçamento público. In Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4505/breves-consideracoes-sobre-o-orcamento-publico>

SENADO FEDERAL. (06 de junho de 2017). Fonte: Senado Federal: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1>

SODRE, Antônio Carlos de Azevedo e ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, pp. 414-433, Mai./Jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n3/v14n3a03>
http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/silor_perguntas_e_respostas-maio-2017

TOLLINI, Helio (2008). Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária. Acesso em 15 de 5 de 2017, disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf>

VOLPE, Ricardo Alberto e CAMBRAIA, Túlio. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014.