



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Curso de Pós-Graduação em Orçamento e Políticas Públicas

ANTÔNIO RODRIGUES TEIXEIRA

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO FEDERAL E DO DISTRITO FEDERAL:**

**UMA ABORDAGEM DE ASPECTOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES
SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA E DA REPRESENTATIVIDADE**

**Brasília/DF
Outubro de 2013**

ANTÔNIO RODRIGUES TEIXEIRA

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO FEDERAL E DO DISTRITO FEDERAL:**

**UMA ABORDAGEM DE ASPECTOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES
SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA E DA REPRESENTATIVIDADE**

ANTÔNIO RODRIGUES TEIXEIRA

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO FEDERAL E DO DISTRITO FEDERAL:
UMA ABORDAGEM DE ASPECTOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES
SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA E DA REPRESENTATIVIDADE**

Monografia apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Orçamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Nagib Abdala Filho

Brasília/DF

Outubro de 2013

ANTÔNIO RODRIGUES TEIXEIRA

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO FEDERAL E DO DISTRITO FEDERAL:**

**UMA ABORDAGEM DE ASPECTOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES
SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA E DA REPRESENTATIVIDADE**

Monografia julgada e aprovada:

Prof. Orientador Nagib Abdala Filho

Dedico esse trabalho:

especialmente, a minha mãe Dulce (*in memoriam*), falecida durante a realização deste curso, pelos eternos ensinamentos,
ao meu pai José,
a minha esposa Núbia e meus filhos Carolina, Gianluca e Giovanni,
aos meus irmãos e irmãs,
aos meus amigos.

Meus sinceros agradecimentos:

a Deus, pois, sem a sua presença, nada seria possível,
a minha família, pela confiança e pelo apoio,
ao Prof. Orientador Nagib Abdala,
à Professora Graziela Dias Teixeira,
à equipe de professores do IV Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas
da ABOP/UnB,
ao Centro de Estudos Avançados em Governo e Administração Pública – CEAG, na pessoa
da D^a Cirlene,
aos colegas de curso,
aos colaboradores, em especial os Consultores e Assessores de Orçamento da CLDF e
Consultores de Orçamento da CONOF/Câmara dos Deputados,
aos meus amigos, pelos valiosos ensinamentos.

“A maior glória em viver não está em jamais cair, mas em nos levantar cada vez que caímos.”

Nelson Mandela

*“Há vida ativa, vida corrida, vida calculista,
vida planejada, vida misteriosa...
E o que fazer, no momento, do tempo?
O tempo bate e afaga como o vento e de repente
já não existe mais, já não existe mais...
Pensamento simplista de um ego egoísta
vem do egocentrismo profano do ser humano.
O que dizer do que nunca se pensou?
O que pensar do que nunca se fez?
O que fazer da indecisão?
Chão afora ela devora o que há por vir.
E o que há por vir? É o que traz o porvir:
aurora veloz, selvagem e feroz.
E a mansidão de uma estação:
um humano calor e um leve odor.
É tudo o que se diz. É tudo o que se faz. É tudo o que se pensa...
Mas, de tudo o que não se pensa, antes de se dizer,
o que fazer das consequências? Pagar ou esquecer?
Tão somente lidar com as escolhas suas,
sem culpa e sofrimento.
A pena da consciência é ver-se refletida no espelho:
tal qual acúleos que os carregam as rosas.
A emoção de poder sentir e também se fazer sentir.
A capacidade de amar e também de ser amado.
É o que fazer em cada momento do tempo,
pois a vida é uma estrada peculiar...”*

Poema “Estrada Peculiar”, autoria de A.R.T.

RESUMO

Nos últimos anos, a participação do poder legislativo no orçamento, tanto sob a forma de alterações legislativas como na forma de fiscalização da execução pelo Executivo, em virtude da representatividade, tem sido cada vez mais requerida pelo amplo acesso e facilidade na propagação da informação e pela tendência de melhor controle social e transparência na utilização de recursos públicos, o que favorece uma maior participação popular no acompanhamento das decisões e escolhas de prioridades na alocação das despesas no orçamento público. Nas esferas econômica e social, como base para o ciclo amplo orçamentário, a participação do Poder Legislativo, na sua função fiscalizadora, em especial na fase legislativa do orçamento, por meio de debates e na alocação dos recursos sob a forma de emendas parlamentares, permite executar os princípios da transparência e da representatividade da população. O presente estudo busca realizar uma análise comparativa entre os processos legislativos federal e distrital, sob a forma de emendas parlamentares, com vistas a verificar se o poder legislativo das duas esferas é transparente e representativo ao ponto de atender, em suas ações, as demandas da sociedade. Objetiva também demonstrar a influência do processo federal no vizinho distrital. Este trabalho almeja, ademais, demonstrar o cenário de distribuição de forças entre os principais atores políticos que interagem com a fase legislativa do orçamento nas duas esferas: federal e distrital.

Palavras-chaves: Orçamento Público. Processo Legislativo Orçamentário. Análise Comparativa dos processos federal e distrital. Emendas Parlamentares: Transparência e Representatividade.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Fluxo de Tramitação do PLOA no Congresso Nacional.....	23
FIGURA 2 – Fluxo do Processo Orçamentário na CLDF.....	28
FIGURA 3 – Divisão de Forças dos Atores Políticos no PLO Federal.....	44
FIGURA 4 – Divisão de Forças dos Atores Políticos no PLO Distrital.....	61
FIGURA 5 – Valores Liquidados das Emendas / 2011 – Classificação Funcional (Funções).....	70
FIGURA 6 – Valores Liquidados das Emendas / 2011 – Classificação Funcional (Subfunções).....	71
FIGURA 7 – Valores Liquidados das Emendas / 2012 – Classificação Funcional (Funções).....	72
FIGURA 8 – Valores Liquidados das Emendas / 2012 – Classificação Funcional (Subfunções).....	72
FIGURA 9 – Valores Liquidados das Emendas / 2013 – Classificação Funcional (Funções).....	73
FIGURA 10 – Valores Liquidados das Emendas / 2013 – Classificação Funcional (Subfunções).....	73
FIGURA 11 – Valores Liquidados das Emendas / 2011 por Região Administrativa – RA do DF).....	74
FIGURA 12 – Valores Liquidados das Emendas / 2012 por Região Administrativa – RA do DF).....	75
FIGURA 13 – Valores Liquidados das Emendas / 2013 por Região Administrativa – RA do DF).....	76

LISTA DE QUADROS

QUADRO I Divisão de Poder de Influência na Alocação de Emendas/CN.....	43
QUADRO II Divisão de Poder de Influência na Alocação de Emendas/CLDF	60

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – A Itens de Relevância na Alocação de Emendas no CN.....	93
ANEXO I – B Itens de Influência na Alocação de Emendas no CN.....	94
ANEXO I - C Itens de Relevância na Alocação de Emendas na CLDF.....	95
ANEXO I - D Itens de Influência na Alocação de Emendas na CLDF.....	96
ANEXO II – A Itens de Impacto na Alocação de Emendas no CN.....	97
ANEXO II – B Itens Que Causam Rigidez no Orçamento Federal.....	98
ANEXO II – C Itens de Impacto na Alocação de Emendas na CLDF.....	99
ANEXO II – D Itens Que Causam Rigidez no Orçamento Distrital.....	100
ANEXO III – A Itens de Posicionamento Político no CN.....	101
ANEXO III – B Itens de Posicionamento Político na CLDF.....	102
ANEXO IV – A Classificação Funcional (Funções) – Valores de Emendas Parlamentares no DF em 2011.....	103
ANEXO IV – B Classificação Funcional (Funções) – Valores de Emendas Parlamentares no DF em 2012.....	104
ANEXO IV – C Classificação Funcional (Funções)– Valores de Emendas Parlamentares no DF em 2013.....	105
ANEXO IV – D Classificação Funcional (Subfunções)– Valores de Emendas Parlamentares no DF de 2011 a 2013.....	106
ANEXO V – Distribuição dos Valores de Emendas pelas Regiões Administrativas do DF de 2011 a 2013.....	107

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 - O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO	16
1.1- Aspectos Gerais do Processo Legislativo Orçamentário – P.L.O.	16
1.2 - Descrição do Processo Legislativo Orçamentário Federal	19
1.3 - Descrição do Processo Legislativo Orçamentário Distrital.....	26
2 - ANÁLISE COMPARATIVA DOS DOIS MODELOS DE P.L.O. COM ASPECTOS DAS EMENDAS INDIVIDUAIS	32
2.1- Análise do PLO Federal (Transparência e Representatividade)	34
2.1.1- Questionário de Pesquisa – Câmara dos Deputados	35
2.2 - Análise do PLO Distrital (Transparência e Representatividade).....	49
2.2.1- Questionário de Pesquisa – Câmara Legislativa do DF	50
2.2.2- Histórico das Emendas Parlamentares na CLDF	68
3- DIFERENÇAS, INFLUÊNCIAS E LIMITAÇÕES DOS DOIS MODELOS DE PLO.77	
CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
ANEXOS.....	93

INTRODUÇÃO

O Poder Executivo detém, como uma de suas iniciativas privativas, a do processo orçamentário, em que os órgãos setoriais de planejamento e orçamento dos diversos órgãos da administração pública federal, no âmbito de cada Poder, elaboram as propostas setoriais e as encaminham ao órgão central de planejamento, que faz a consolidação da Proposta de Lei Orçamentária, tornando-se, a partir de seu encaminhamento pelo Chefe do Poder Executivo no Projeto de Lei do Orçamento Anual.

A Constituição de 1988 trouxe novas peças que privilegiam o planejamento orçamentário, consoante o art. 165 da nossa Carta Magna, quando menciona que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual – PPA, as diretrizes orçamentárias – LDO e os orçamentos anuais – LOA.

Ao inovar e trazer o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, aquele com o perfil de planejamento de médio a longo prazo e esta com o condão de traçar diretrizes e metas para os orçamentos anuais, o constituinte privilegiou o planejamento.

As atribuições precípua dos poderes legislativos das três esferas de governo – federal, estadual e municipal – são, nesta ordem, a de conduzir o processo legislativo e a de fiscalização das ações do poder executivo. Essas duas atribuições estão presentes na condução do processo legislativo orçamentário, uma vez que, além de participar efetivamente do processo por meio das chamadas “emendas orçamentárias”, o legislativo deve também fiscalizar a execução das rubricas orçamentárias pelo executivo de forma a contribuir para a realização das demandas de execução de políticas públicas.

Em uma abordagem paralela de análise política, a execução orçamentária e financeira no Brasil, da qual faz parte a fase legislativa do processo orçamentário, se desenvolve em um panorama institucional complexo¹, pois se refere a um jogo de interesses

¹STN. *A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por Meio da (IN)Fidelidade Parlamentar*, p. 2. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPTN/1premio_tosi.pdf Acesso em 15 Out 2013.

entre vários atores políticos e abrange áreas multidisciplinares, tais como a de Finanças Públicas, Direito Financeiro, Ciência Política e Economia, dentre outras.

Nesse ambiente, o Governo Federal tem de avaliar, de forma continuada, as alternativas para atendimento das demandas da sociedade e, com isso, administrar a escassez dos recursos disponíveis, via planejamento e execução do orçamento, em que parte dessas demandas são, em certos casos, realizadas por meio da execução orçamentária e financeira de emendas orçamentárias individuais de parlamentares, e acabam se configurando, na esfera federal, como transferências intergovernamentais voluntárias.

O modelo misto eleitoral de representatividade, atualmente concretizado pelo sistema majoritário, para os chefes do poder executivo, e proporcional, para os parlamentares de cada esfera da federação, também têm influência nos arranjos institucionais de poder, que, no caso do ciclo orçamentário, envolvem mais diretamente o jogo político entre o executivo e o legislativo. As idiosincrasias e falhas desse modelo também refletem, diretamente, no modo de execução do orçamento, em especial sob a forma de emendas parlamentares.

O contexto de atuação política no Brasil guarda aspectos da aplicação e ocorrência dos conceitos – aplicáveis igualmente no processo legislativo orçamentário: da teoria das elites, em que pequenos (porém fortes) grupos organizados têm excessivo poder de influência, ao lado de uma classe política dominante, em detrimento da grande maioria da população não organizada; e da ignorância pluralística, em que uma grande maioria se cala e esconde sua divergência internamente, aguardando que outra pessoa se manifeste e, assim, uma opinião minoritária, porém atuante, faz valer as suas posições e domina o cenário de influência da classe política, ocorrendo o oposto da democracia.

No âmbito regional, ainda que decorrente de um contexto histórico anterior, que remete à previsão de instalação de Brasília no Centro-Oeste, a existência do Distrito Federal, como ente autônomo da federação, originou-se da Constituição Federal de 1988, a partir do art. 32, regendo-se pelo seu regramento maior que é a Lei Orgânica do DF, em que vários de seus dispositivos se espelham na Carta Magna. De igual modo, a participação do poder legislativo distrital, sob a forma de emendas, também se espelhou na legislação equivalente no âmbito federal, porém com algumas adaptações.

O fator representatividade pode, igualmente, ser analisado como componente político passível de incidência também sobre a alocação de emendas parlamentares. Nesse sentido, em um contexto de surgimento das correntes políticas regionais do DF, encontram-se várias demonstrações da influência dos atores políticos federais, “de formação política local”², que se confundem com a própria origem do povo brasileiro, ainda em formação em seus aspectos de cultura política e social.

A forma de participação de maior visibilidade do poder legislativo no orçamento se dá pelas emendas parlamentares individuais e coletivas, sendo que as primeiras são o foco principal deste trabalho. Esta participação é de suma importância para o exercício da representatividade popular por meio da alocação de recursos orçamentários com vistas à execução de políticas públicas para a população.

O fator transparência, estritamente ligado ao conceito de *accountability*, além de contribuir de forma considerável para a atribuição fiscalizadora do poder legislativo, também serve de ferramenta para o exercício da atuação parlamentar, no que, conforme salienta Mognatti³, a ampliação da transparência na execução das programações decorrentes de emendas parlamentares pode contribuir para inibir disfunções como a que ocorreu em meados de 2006, envolvendo o mau uso de recursos públicos para a compra de ambulâncias, por meio de convênios firmados entre o Ministério da Saúde e municípios beneficiários de emendas no que ficou conhecido como a “Operação Sanguessuga”⁴ da Polícia Federal.

A ocorrência de escândalos como esses levanta o questionamento sobre a necessidade de identificação do autor da emenda objeto de execução, como fator adicional de transparência da atuação política dos parlamentares, tendo em conta que, na fase de aprovação do orçamento, as emendas são agregadas por seu objeto, assumindo uma classificação funcional e estrutura programática individualizada dentro do programa de

² Pela composição das bancadas federal do DF e da Câmara Legislativa (Distrital) do DF, sobressaem lideranças dos estados do Nordeste, de Goiás e Minas Gerais, que também compõem o núcleo principal de formação do povo brasileiro.

³ MOGNATTI, Marcos C. F. 2008. *Controle de Emendas Parlamentares no Orçamento da União*. p. 15. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília. 2008. 79 p.

⁴ A “Operação Sanguessuga”, que foi deflagrada pela Polícia Federal em 4 de maio de 2006 e ficou também conhecida como máfia das ambulâncias, foi um escândalo de corrupção envolvendo uma quadrilha que tinha como objetivo desviar dinheiro público destinado à compra de ambulâncias. No Congresso, a operação policial resultou na abertura de uma CPI mista, formada por deputados e senadores. A CPI das Ambulâncias, ou dos Sanguessugas, pediu o indiciamento de 72 parlamentares, sendo três senadores, porém nenhum deles foi cassado.

trabalho das unidades gestoras nos órgãos governamentais, não sendo possível, a partir daí, a identificação individual da autoria da emenda parlamentar.

Outro aspecto de grande relevância para a transparência da execução das emendas parlamentares é o conhecimento dos fornecedores de obras, serviços e materiais decorrentes de convênios firmados entre órgãos da administração federal e municípios beneficiários de emendas, por meio da verificação “na ponta”⁵, pois a identificação daqueles dar-se-á somente no momento da prestação de contas do convênio, já que nos registros da execução orçamentária e financeira da programação são apostos apenas os dados do conveniente, e não dos fornecedores.

Diante do fato de que essas prestações de contas são apresentadas a posteriori da realização do objeto conveniado, e, ainda assim, nem sempre realizadas adequadamente, os desvios vão se acumulando e se espalhando para outros convênios de mesmo objeto.

Instrumentos legais para que se cristalize a transparência na execução das emendas, tanto no sentido de identificação de seus autores quanto dos fornecedores dos objetos de convênios decorrentes de emendas, pode suscitar uma maior moralização no trato das emendas parlamentares, evitando perdas à população beneficiada com as políticas públicas estabelecidas nestas emendas. No tocante ao controle da execução dos convênios, para que se tenha melhor fiscalização sobre as transferências voluntárias decorrente das emendas parlamentares, algumas medidas foram e estão sendo trabalhadas como fruto de ações do Tribunal de Contas da União (TCU), da CPMI “das Ambulâncias” e do próprio Poder Executivo.

A análise comparativa entre o processo legislativo orçamentário federal e o equivalente distrital permite demonstrar as influências e limitações de cada modelo, bem como avaliar aspectos que envolvem a transparência e a representatividade parlamentar.

O objeto da pesquisa é demonstrar por meio de uma análise comparativa dos processos legislativo orçamentário federal e do Distrito Federal, com ênfase nas emendas parlamentares orçamentárias, sob a ótica do princípio da transparência e representatividade,

⁵ Na efetiva execução da ação pela realização da obra ou prestação do serviço ao órgão ou entidade beneficiário do recurso, normalmente pela transferência voluntária da União aos Estados e Municípios ou descentralização do crédito.

as limitações e possibilidades de cada modelo com o objetivo de atender as demandas da sociedade.

Os pontos específicos a serem abordados foram divididos em três vetores:

a) demonstrar as nuances e a atuação dos principais atores envolvidos no processo legislativo orçamentário no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em especial sob a forma de emendas parlamentares individuais;

b) avaliar a influência de fatores limitantes do nível de execução das emendas parlamentares no âmbito do Congresso Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

c) analisar, de forma comparativa, a atuação dos poderes legislativo federal e distrital, sob a ótica da transparência e representatividade, na forma de emendas parlamentares na execução de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal.

A metodologia de execução do trabalho será efetivada pela combinação de pesquisa bibliográfica – livros, trabalhos, artigos e normas afetos à execução de emendas orçamentárias pelo poder legislativo - com acesso à internet, complementado pela análise da utilização dos Sistemas Siga Brasil (do Congresso) e de dados do Sistema SIGGO⁶.

O Trabalho será, ainda, complementado por questionários de pesquisa e entrevistas, com servidores que atuam nas funções de cunho técnico-político durante a fase legislativa do orçamento, visando mensurar a atuação dos principais atores envolvidos na execução das emendas orçamentárias no âmbito do poder legislativo federal e distrital sob a ótica da transparência e representatividade.

As hipóteses esperadas, a serem ou não confirmadas, são:

- 1) há um desequilíbrio de forças entre os principais atores envolvidos no processo legislativo orçamentário sob a forma de emendas individuais;
- 2) há falhas na representatividade parlamentar das demandas da sociedade sob a forma de emendas individuais aos orçamentos federal e do Distrito Federal;
- 3) há uma efetiva transparência na condução dos processos legislativos orçamentários federal e do Distrito Federal sob a forma de emendas individuais;
- 4) há uma forte influência política na forma de condução do processo legislativo federal no equivalente distrital.

⁶ Sistema de Gestão Orçamentária e Financeira do Distrito Federal.

1 – O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

1.1- Aspectos Gerais do Processo Legislativo Orçamentário

Em uma análise externa do Processo Legislativo orçamentário, considerando que a origem das despesas está intimamente relacionada com os limites da arrecadação, uma questão que surge é se a autonomia decorrente da competência legislativa municipal, trazida pela Carta Magna, também não deveria ter sido acompanhada de um planejamento legislativo que proporcionasse, de igual modo, a autonomia decorrente e efetiva do poder de tributar desse ente da federação.

Isso fica latente quando há dados recentes que demonstram que mais de 50% dos municípios tem menos de 5.000 habitantes e dependem, essencialmente, das transferências constitucionais e voluntárias da União e dos Estados, uma vez que, no mais das vezes, esses municípios (de pequeno porte) não têm estrutura e nem condições ao menos de instalar seu órgão de receita municipal e os tributos de sua competência previstos na Constituição Federal. O estudo de Brandt⁷ mostra que, em muitos dos casos, a emancipação dos municípios está relacionada com os benefícios com as transferências do Fundo de Participação dos Municípios, que contém distorções na sua forma de distribuição.

Na mesma linha desse debate, os problemas de alocação de recursos do orçamento federal, em especial das emendas parlamentares, sofrem forte influência do federalismo fiscal vigente e somente uma reforma tributária de caráter profundo e duradouro poderá reverter esse quadro, levando-se em conta modelos alternativos de repartição tributária que reduzam a dependência atual que os Estados e, principalmente, os pequenos municípios têm em relação à União.

A inclusão dessa variável na abordagem do trabalho se justifica em razão de que está intimamente relacionada com as transferências aos municípios por meio de emendas

⁷ SENADO FEDERAL. *Impacto da Criação de Pequenos Municípios após a Constituição de 1988 sobre a Repartição de Recursos do FPM*. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-impacto-da-criacao-de-pequenos-municipios-apos-a-constituicao-de-1988-sobre-a-reparticao-de-recursos-do-fpm>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

parlamentares dos respectivos representantes do Congresso Nacional, que mantêm, com isso, um sistema de dependência política dos chamados “redutos ou bases eleitorais”, basicamente por intermediação de atores políticos regionais e municipais, ocasionando um sistema pernicioso e perene de trocas políticas.

A prática se caracteriza pelo uso de “moeda” de troca, com “benefícios recíprocos” entre os principais atores do Executivo Federal – Casa Civil, Ministérios, Liderança do Governo no Congresso, etc – e os parlamentares, por meio da execução orçamentária e financeira oriunda da alocação das emendas parlamentares, e envolve os conceitos de governança e governabilidade.

Dessa forma, o Executivo cede parte de sua governança administrativa, ao possibilitar a execução pelos aliados que ocupam pastas ministeriais ou ao autorizar a execução das emendas diretamente, emendas estas propostas pelos membros da coalizão – deputados e senadores reunidos em blocos e bancadas, intermediados pelas respectivas lideranças no Congresso - em troca da governabilidade política.⁸

Não custa pontuar que, ao utilizar seu poder de emenda, os parlamentares também têm uma publicidade positiva sobre sua atuação em prol das localidades que representam, porém o que se questiona é a qualidade da aplicação dessas emendas com vistas ao atendimento efetivo (duradouro) de políticas públicas.

No reverso da moeda, os membros aliados se comprometem a oferecer um ambiente favorável de governabilidade política ao Executivo, ao atuar no Congresso Nacional com seus votos, e esperam receber parte da governança administrativa, concretizada pela realização orçamentária e financeira de emendas parlamentares, classificadas como transferências intergovernamentais voluntárias do Executivo Federal aos outros entes da Federação, em benefício de seus redutos eleitorais.

O termo representatividade está intrinsecamente relacionado com os requisitos “*accountability*” e participação popular via grupos organizados e representativos, de onde se

⁸ Secretaria do Tesouro Nacional – STN. X Prêmio TN: “*A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por Meio da (IN)Fidelidade Parlamentar*”, p. 3 e 4, constante no sítio: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPTN/1premio_tosi.pdf

insere o conceito de Instituições Representativas, ou seja, é uma via de duas mãos, em que o efetivo controle, necessariamente, depende de organização em colegiados de representação.

Em seu estudo sobre Instituições Participativas, Pires & Nebot⁹ propõem um enfoque integrado de avaliação dos Orçamentos Participativos e das Instituições Participativas, com vistas a evitar conclusões parciais e enviesadas e também conclui que é fundamental, para o avanço teórico sobre o tema, dedicar especial atenção ao critério de desejabilidade da adoção da participação popular nas decisões governamentais sobre democracia representativa. Esse enfoque está diretamente relacionado com a avaliação da transparência e da representatividade na forma de emendas parlamentares.

Uma das teorias sociais aplicável ao cenário político brasileiro é a chamada “teoria das elites”¹⁰, que surgiu no final do século XIX, a partir das ideias do filósofo e pensador político italiano Gaetano Mosca (1858-1941), concebidas em seu livro "Elementi di Scienza Política" (1896), estabelecendo os pressupostos do elitismo ao salientar que em toda sociedade, seja ela arcaica, antiga ou moderna, existe sempre uma minoria que é detentora do poder em detrimento de uma maioria que dele está privado. Os poderes econômicos, ideológicos e políticos são igualmente importantes, mas em seus escritos, o filósofo deu ênfase à força política das elites, em que o restrito grupo de pessoas que a detém também pode ser denominado de classe dirigente.

O ponto basilar da teoria sustenta que as sociedades estão divididas entre dois grupos: os governantes e os governados, em que os primeiros são menos numerosos, porém monopolizam o poder e impõem sua vontade ao valer-se de métodos legítimos ou arbitrários e violentos ao restante da sociedade. A originalidade dessa teoria advém da preocupação em explicar que a classe dominante (os governantes) constitui uma minoria detentora do poder pelo fato de serem mais organizados.

⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Biblioteca Digital. Brasília, jun. 2013. *Orçamentos Participativos e Instituições Participativas: Aspectos para a Avaliação de Experiências e Casos*. Disponível em:

<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14436>. Acesso em: 29 Ago. 2013.

¹⁰ Resumo de artigo publicado em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/teoria-das-elites-o-poder-politico-monopolizado-pelos-governantes.htm>

Outro fenômeno aplicável ao cenário de inserção política atual é o da “ignorância pluralística”, denominação dada por Fábio Iglesias¹¹. Segundo o pesquisador, os brasileiros apresentam uma “cultura coletivista”, ou seja, as pessoas têm como referência o grupo em que vivem para espelhar seu comportamento, escondendo sua divergência internamente, com receio da possível reprovação do grupo de inserção e, antes de reclamar de alguma coisa, as pessoas observam a reação das outras pessoas, se estão passivos ou se reclamam, então surge o comportamento identificado como “ignorância pluralística”.¹²

Esse fenômeno fica bastante evidente em períodos eleitorais, quando os indecisos tendem a votar em candidatos melhor posicionados nas pesquisas ou naqueles que estão mais em evidência na mídia. De acordo com Iglesias, a solução para a ignorância coletiva está na comunicação, ou seja, “as pessoas têm de expressar mais aquilo que sentem e pensam”, avalia o estudioso, então se percebe que esse fenômeno está diretamente relacionado com a necessidade de maior participação popular e aplica-se, igualmente, no acompanhamento do orçamento público.

1.2 - Descrição do Processo Legislativo Orçamentário Federal

Dentre as atribuições constitucionais do Congresso Nacional, a partir do art. 165 da Constituição Federal vigente, destaca-se a competência para dispor sobre o orçamento anual, como forma de representação e atuação indireta da população na programação das receitas e despesas do Estado. O § 1º do art. 166 dispõe que caberão a uma Comissão Mista de Senadores e Deputados várias atribuições, em especial a análise, emissão de parecer e emendamento sobre as peças orçamentárias.

Desta forma, em uma instância fundamental, a Constituição Federal prevê que 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 ser relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

¹¹Psicólogo do Instituto de Psicologia da UNB, em seu trabalho de doutorado.

¹² UnB. Instituto de Psicologia. Comportamentos em Filas de Esperas: Uma Abordagem Multimétodos. Disponível em: http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2225. Acesso em outubro de 2013.

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, previstas na Constituição (CF/88, art. 166, § 3º), classificam-se em individuais e coletivas, sendo que, no âmbito do Congresso Nacional, as primeiras são apresentadas pelos deputados e senadores, constituindo o escopo maior deste estudo, e as últimas pelas Bancadas estaduais e Comissões de ambas as Casas.

Essas proposições têm a sua possibilidade de uso e, com isso, a propriedade de modificar o projeto da lei orçamentária anual, por meio de sua propositura, modulada conforme as restrições previstas nas normas de regência - estabelecidas na Constituição Federal e em normas legais, especialmente, a LRF, a LDO e a Resolução nº 1/2006-CN - não sendo, portanto, de eficácia plena e irrestrita.

De acordo com a Resolução nº 1, de 2006-CN, art. 49, cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas individuais, limitadas ao valor previamente definido no Parecer Preliminar. Nos termos da aludida Resolução, art. 37, há três tipos de emendas aos projetos de lei orçamentária anual no que tange à despesa:

a) Emenda de Apropriação – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação;

b) Emenda de Remanejamento – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência; e

c) Emenda de Cancelamento – é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

De acordo com Bijos¹³, as emendas à despesa são as mais populares e representam o grande objeto de interesses e conflitos, tendo em vista que a LOA é a única das leis orçamentárias que tem o condão de efetivamente autorizar a realização de despesas públicas.

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

¹³ *Apud* VESELY, Thiago Andriago. *Emendas Orçamentárias como Instrumento de Coordenação no Legislativo Brasileiro* [manuscrito] - 2012. 44 f.

pode alterar a lei orçamentária anual (LOA) e seus créditos adicionais, buscando identificar as prioridades das políticas públicas em benefício de suas localidades de origem.

As emendas podem ser classificadas, segundo sua autoria, em individuais e coletivas. As emendas individuais, que são o foco principal desse trabalho, são apresentadas, de forma geral, por todos os parlamentares no exercício do mandato e, em particular, pelos relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. O limite de valores para as emendas individuais no exercício de 2013, conforme previsão no Parecer Preliminar da CMO, é de R\$ 15 milhões.

As emendas coletivas se dividem em Emendas de Comissão – quando resultam dos acordos dos componentes das comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional – e Emendas de Bancada – quando do consenso dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação.

A apresentação das emendas coletivas segue requisitos da Resolução nº 1/2006, complementada pelo Parecer Preliminar da CMO, sendo que as Emendas de Comissão tem sua apresentação condicionada à aprovação pela maioria de seus membros e as Emendas de Bancada devem constar de ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO.

Os recursos destinados ao atendimento das emendas coletivas de apropriação, líquidos nos termos do art. 56 da aludida resolução, são destinados com a vinculação de fontes de acordo com os incisos do art. 57 e o detalhamento de sua metodologia de cálculo e fixação de limites constam do Parecer Preliminar, na parte de distribuição de recursos.

Ademais, há outras normas restritivas, igualmente estabelecidas pela Resolução nº 1/2006-CN, de vinculação a requisitos previstos no Parecer Preliminar da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, em função do tipo de autor da emenda¹⁴.

¹⁴ São exemplos: a observação de limites e critérios fixados no parecer; a proibição de utilização de quaisquer fontes que não tenham sido autorizadas por ele; e, no caso de atendimento de emendas coletivas de apropriação, a obrigatoriedade de utilização das fontes de recursos definidas nesta peça de normatização orçamentária.

O PLOA passa, a partir de seu recebimento na CMO, e antes do Parecer Preliminar, pela fase de relatoria da receita, em cujo parecer é feita uma análise da estimativa da receita e das respectivas emendas individuais e coletivas recebidas, necessária para que haja uma compatibilização entre os parâmetros de receita que servirão de base para o parecer preliminar, muito embora haja, na prática, uma relativa margem para costura política entre as relatorias. O Parecer Preliminar da Lei Orçamentária vigente para o exercício de 2013 deixa clara, em seu item 5, a necessidade de cumprimento do conjunto de normas orçamentárias relacionadas ao assunto, quando, neste documento, cada emenda deverá cumprir as disposições constitucionais e legais¹⁵.

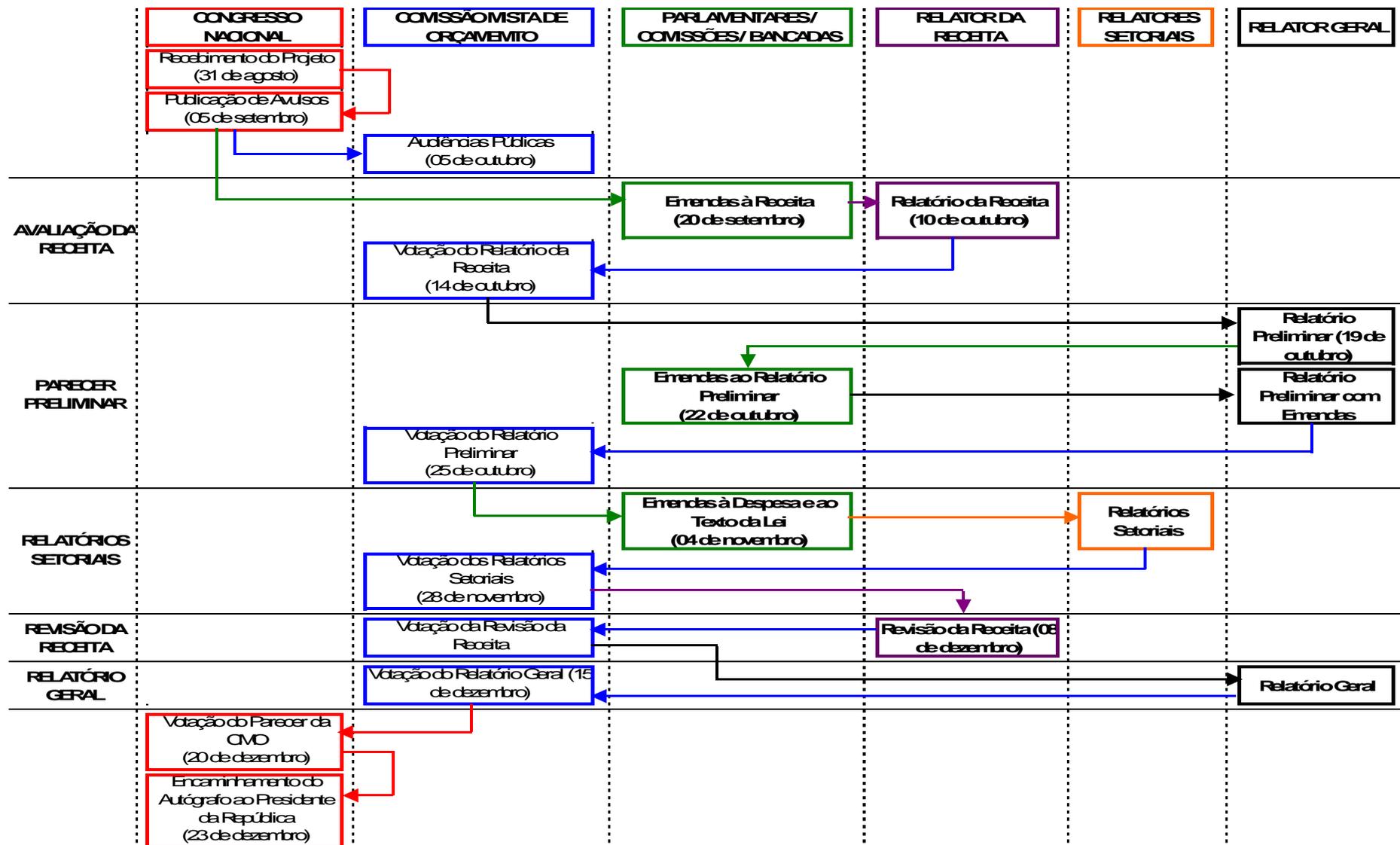
Além dos vários dispositivos previstos na legislação, na Resolução nº 01/2006 e no Parecer Preliminar, no que tange ao conjunto de requisitos para a alocação de emendas parlamentares, a própria atuação do Comitê de Admissibilidade de Emendas sofre influência, via representação por assessoria técnica dos partidos em sua composição, na definição desses requisitos de admissibilidade das emendas, com forte atuação também de representantes do Executivo, em especial do líder de governo.

A partir da votação e aprovação do Parecer Preliminar com as respectivas emendas, como forma de beneficiar o caráter democrático na fase interna do orçamento, durante sua apreciação pelo poder legislativo - na CMO - a análise do projeto de lei orçamentária passa, atualmente por dez relatores setoriais¹⁶, que representam, por acordo das lideranças, a proporcionalidade partidária no Congresso Nacional e têm a atribuição precípua de analisar a despesa e respectivas emendas parlamentares - individuais e coletivas - bem como as emendas ao texto da lei orçamentária nas subáreas temáticas relacionadas. A figura 1 abaixo mostra o fluxo do PLOA no Congresso Nacional:

¹⁵ Em especial, quanto a: lei complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); lei nº 12.708, de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - LDO/2013); resolução nº 1, de 2006; e normas contidas no Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade.

¹⁶ I - Infraestrutura; II - Saúde; III - Integração Nacional e Meio Ambiente; IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano; VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; VII - Justiça e Defesa; VIII - Poderes de Estado e Representação; IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e X - Trabalho, Previdência e Assistência Social.

FIGURA 1 - FLUXO DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LOA NO CONGRESSO NACIONAL



Além da verificação de cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais e dos requisitos previstos no Parecer Preliminar, na fase das relatorias setoriais, são observados outros itens adicionais para análise da pertinência e compatibilidade da despesa.¹⁷ O resultado da fase das relatorias setoriais passa, então, pelo crivo do relator geral segundo parâmetros de avaliação contidos no Parecer Preliminar¹⁸, com certa margem de discricionariedade e avaliação daquele relator.

O Parecer Preliminar, no que tange às emendas, prevê, em sua parte especial, parâmetros que reduzem a flexibilidade do processo, tais como os de ordem técnica e de localização, dentre outros:

- orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator;
- o limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar, bem como a origem dos recursos destinados a seu atendimento;
- valor mínimo por Bancada Estadual para atendimento das emendas de apropriação;
- programação passível de ser objeto de emendas individuais, que deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas.

Em que pese a existência de critérios e requisitos não muito flexíveis para o emendamento do PLOA na CMO, sob outra ótica, segundo Mognatti¹⁹, um facilitador para a utilização das emendas parlamentares como mecanismo de malversação de recursos públicos, desviando a finalidade do ato público, é a falta de transparência quanto à sua autoria durante a execução. Isto ocorre, pois, após sua inclusão na

¹⁷ Podemos citar, dentre outros: os efeitos da aprovação dos créditos especiais e extraordinários aprovados ou em apreciação pelo Congresso nos últimos quatro meses do exercício; os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados na programação orçamentária e seus efeitos sobre a distribuição regional; e as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção.

¹⁸ O Parecer Preliminar: estabelece os parâmetros e critérios para a apresentação de emendas, elaboração do relatório do projeto pelo Relator Geral e pelos Relatores Setoriais; contera o relatório dos comitês permanentes que analisarem a consistência fiscal do projeto; e poderá ser emendado pelos parlamentares e Comissões Permanentes.

¹⁹ MOGNATTI, Marcos César de Farias. *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União* [manuscrito] - 2008. p.26.

LOA, perde-se a capacidade de identificação da autoria de forma plena, o que contribui para dificultar a identificação daqueles que procuram benefícios outros que não o de prover melhores aparelhos e serviços públicos à população de seus municípios.

A possibilidade de malversação de recursos ficou demonstrada há cerca de duas décadas (em 1993), com o escândalo dos “*anões do orçamento*” – em que vários parlamentares da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO se envolveram no desvio de recursos públicos a título de alocação para atividades filantrópicas, que, na verdade, eram destinados a parentes destes parlamentares ou aos chamados “*laranjas*” - e mais recentemente (em 2006), em que a Polícia Federal deflagrou outro escândalo, o da “*máfia das sanguessugas*”, em que emendas destinadas à saúde eram utilizadas em licitações fraudulentas por meio da compra de equipamentos superfaturados.

O fato é que, no processo de emendamento das despesas do Projeto da LOA (PLOA), durante a sua tramitação no legislativo, as emendas com o mesmo objeto e localização geográfica são aglutinadas em uma única categoria de programação, cuja identificação se dá por meio da classificação funcional e por programas. Assim, são aglutinadas em uma mesma codificação quando parlamentares, bancadas estaduais e comissões permanentes das Casas do CN apresentam emendas para o mesmo objeto (dotação) ou quando emendam dotações originárias do PLOA, o que dificulta bastante sua individualização.

Uma parcela de parlamentares do Congresso Nacional sustenta uma posição divergente, até mesmo como reverso da moeda que demonstra a possibilidade de atos de corrupção na fase legislativa do orçamento, argumentando, em sua visão, que ocorre um excessivo contingenciamento das dotações orçamentárias previstas e, por conseguinte, a também excessiva limitação de empenhamento a cargo dos órgãos e poderes, em detrimento à participação constitucional do poder legislativo no orçamento público, levantando-se o questionamento de afronta à autonomia dos poderes.

Em uma análise ainda mais rigorosa, esse excessivo controle por parte do poder executivo, na prática, é combinado com o retardamento da liberação dos

limites de empenho, o que acaba dificultando a efetiva execução orçamentária e financeira, favorecendo, de acordo com prioridades políticas de cada governante, aplicações em projetos pontuais²⁰, bem como o crescimento dos valores inscritos na Rubrica de Restos a Pagar. Isso demonstra que a questionável eleição de determinadas prioridades políticas desprivilegia o planejamento orçamentário.

Nesse sentido, cresceu nos últimos anos o debate sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, o chamado “Orçamento Impositivo”, objeto da Proposta de Emenda Constitucional nº 565/2006, que já foi aprovada na Câmara dos Deputados e está sendo apreciada no Senado Federal. O assunto ganhou tanto destaque que interferiu na aprovação da LDO/2014, que, até meados de outubro de 2013, não havia sido aprovada no Congresso Nacional.²¹

1.3 - Descrição do Processo Legislativo Orçamentário Distrital

A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, em decorrência dos dispositivos constitucionais específicos, dispõe sobre o orçamento público do respectivo ente no Capítulo III, artigos 147 a 157, com ampla similaridade com os dispositivos constitucionais correspondentes para o processo legislativo orçamentário federal. Uma das poucas diferenças reside no prazo para encaminhamento do projeto de lei orçamentária pelo poder executivo ao legislativo, que, no âmbito distrital, ocorre até 15 de setembro de cada exercício, ou seja, com um limite superior de quinze dias ao prazo federal, que se esgota em 31 de agosto.²²

O processo legislativo orçamentário propriamente dito, com a participação do poder legislativo do DF, ocorre na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF da Câmara Legislativa, sendo que seu Regimento Interno - RICLDF, em seus

²⁰ Um exemplo claro desta prática nos últimos anos ocorre com a excessiva proteção às obras do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que possuem execução privilegiada em vários dispositivos do Plano Plurianual – PPA e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

²¹ O fator decisivo para o adiamento na aprovação da LDO/2014, sem sombra de dúvidas, foi o andamento das negociações que envolvem a possibilidade ou não de aprovação do orçamento impositivo, que visa tornar obrigatória a execução das emendas individuais.

²² JEZINI NETTO, Patrícia D. *A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). FGV. Brasília. 2011, p. 12.

artigos 217 a 223, estabelece o rito de tramitação interna dos projetos de leis orçamentárias relativos: ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

O art. 219 do RICLDF prevê que, ao receber o referido projeto, o Presidente da CEOF deve fazer publicar um cronograma de eventos para a tramitação e análise do PLOA no prazo de cinco dias no Diário da Câmara Legislativa, bem como designar um membro titular para elaborar o parecer preliminar, no prazo máximo de quinze dias.

O art. 220, *caput* e § 1º, menciona que, após a publicação do parecer preliminar, as emendas aos projetos de leis orçamentárias somente poderão ser apresentadas na CEOF, no prazo mínimo de dez dias, cabendo ao Colégio de Líderes definir, anualmente, em relação às emendas individuais, sua quantidade e valor máximos permitidos.²³

A previsão para a apresentação de emendas coletivas (pela Mesa Diretora, por Comissão, por partido ou bloco parlamentar) consta do § 5º do art. 220, e determina que devam ser subscritas pela maioria dos respectivos membros de cada colegiado. Em que pese essa previsão, nos últimos três exercícios, os órgãos não tem utilizado desta prerrogativa, exceto a Mesa Diretora no que tange às emendas corporativas – referentes ao órgão CLDF.

Jezini Netto²⁴ demonstrou o fluxo interno do processo orçamentário na CLDF conforme figura 2 seguinte:

²³ No mês de outubro de 2013, o atual Colégio de Líderes fixou como limites a quantidade de 40 emendas e o valor de R\$ 14.500.000,00 para alocação de emendas ao PLOA/2014.

²⁴ JEZINI NETTO, Patrícia D. *A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). FGV. Brasília. 2011, p. 13.

FIGURA 2. FLUXO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA CLDF



As LDO's dos últimos anos têm trazido dispositivo²⁵ com a previsão de que o projeto de lei orçamentária anual deve apresentar um montante de reserva de contingência equivalente a 3% da receita corrente líquida (RCL), e a lei aprovada deve possuir no mínimo 1% da RCL. Dessa forma, 2% da RCL podem ser utilizados para o financiamento das emendas parlamentares.

Cambraia²⁶ questiona a qualidade da participação parlamentar no processo orçamentário quando se utiliza recursos da reserva de contingência, que além de desviar o foco para discussão sobre o projeto de lei, não analisa a respectiva política de governo e, como isso, menos ainda a sua eficiência e eficácia na solução das demandas da sociedade:

²⁵ Art. 36 da LDO/2013, que trata dos percentuais da RCL.

²⁶ CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf.2011>. 2011, p. 16. Último acesso em 30 de julho de 2013.

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. (...) Não cabe delegação ou transferência do encargo. Isso (...) 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.

Nesse sentido, Jezini Netto argumenta ainda que, apesar das diversas críticas sobre este modelo, a prática na CLDF é a utilização da referida reserva no financiamento das emendas ao projeto de lei orçamentária e, no que se refere à reestimativa de receitas, o Poder Legislativo utilizou-se deste artifício pela primeira vez na análise da Lei Orçamentária para 2011 – LOA/2011, quando a receita estimada foi elevada em valores que abarcassem a elaboração de emendas individuais.

Enquanto avançam as negociações para a possibilidade de apreciação do orçamento impositivo, com base na aprovação da PEC 565/2006, que pode acarretar possíveis mudanças em relação ao caráter autorizativo das emendas individuais, no cenário atual, o Poder Executivo ainda detém as rédeas sobre a execução orçamentária e tem o poder de escolher os gastos prioritários segundo sua agenda política, definindo, por conta própria, o orçamento real durante o exercício.

Além disso, como bem lembra Jezini Netto²⁷, existem despesas que devem ser obrigatoriamente executadas, pois existem limites mínimos a serem aplicados em saúde, educação e precatórios, e, no caso do Distrito Federal, limites mínimos com cultura e apoio à pesquisa.²⁸ Dessa forma, o Poder Executivo tem a competência de efetuar a execução do orçamento anual, e as emendas parlamentares são executadas de acordo com a intenção e interesse do Governo.

De acordo com Figueiredo e Limongi²⁹, “se quiserem ver suas emendas executadas, os parlamentares, tanto da base do governo quanto da oposição,

²⁷ JEZINI NETTO, Patrícia D. *A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). FGV. Brasília. 2011, p. 15.

²⁸ Ver LODF, arts. 195 e 256, § 3º.

²⁹ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. 1ª edição. Editora FGV: 2008, p.25.

precisam direcionar suas emendas para programas cuja prioridade é definida pelo governo.”

O que ocorre na prática é que a capacidade de o parlamentar obter a liberação de recursos, via orçamento público, está relacionada com sua atuação política, possibilidades de reeleição e capacidade de arrecadar fundos para a campanha, conforme salienta Cambraia.³⁰ As emendas podem, nesse cenário, definir o comportamento dos parlamentares nas decisões e servem de “moeda de troca” com o Executivo nas matérias de seu interesse, o que acaba criando uma dependência na liberação de verbas na execução orçamentária daquele poder em troca de apoio político para aprovar as proposições de sua agenda prioritária.

Na mesma linha de debate, Jezini Netto³¹ aprofunda sua análise se remetendo à perspectiva de vários autores, estudiosos do tema, que argumentam que a relação entre o Poder Executivo e Legislativo se baseiam numa barganha entre um Executivo carente de apoio no Congresso e legisladores desejosos de orientar as políticas públicas para o atendimento dos interesses particulares e imediatos de suas clientelas eleitorais.

De acordo com o estudo desses autores, é possível observar uma correlação positiva entre os votos dados ao Executivo em apoio à sua agenda e a liberação de recursos orçamentários, o que contribui para a falta de segregação entre os poderes e, com isso, para o enfraquecimento do estado democrático, uma vez que, com essa forma de “barganha política”, ocorre um “toma-lá-dá-cá” com “cartas marcadas”, deixando o atendimento às demandas da sociedade para um plano secundário e menos meritório.

Bassani³² reforça essa tese afirmando que “os governos costumam liberar as emendas dos parlamentares fiéis e desconsiderar, ou atender com menor afinco, as

³⁰ CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf.2011>. 2011, p. 9. Último acesso em 30 de julho de 2013.

³¹ JEZINI NETTO, Patrícia D. *A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). FGV. Brasília. 2011. p. 14.

³² BASSANI, Cleonir. *Emendas Parlamentares: uma análise à luz dos Princípios Constitucionais*. Especialização em Administração Pública Eficaz. Universidade Federal do rio Grande do Sul. 2009, p. 33.

demandas dos parlamentares que lhe fazem oposição”, em que a consequência disso é uma forte influência do Poder Executivo sobre a liberdade dos parlamentares perante a agenda legislativa.³³

Estudos recentes³⁴ têm demonstrado que a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo é mais de complementaridade do que de conflito, ou seja, não há segregação das agendas, ainda que diversos autores e até mesmo a mídia insistirem na tese de que a liberação de recursos de emendas depende do apoio oferecido ao Poder Executivo nas votações, em que os autores defendem que a execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários na coalizão que sustenta o governo.

Os referidos autores se posicionam de forma, ainda, mais incisiva quando mencionam que, na prática, existe uma postura discriminatória para com os deputados que se pautam pela imparcialidade e independência nas votações e que este conflito constitui-se em fator que inevitavelmente enfraquece a democracia e a representatividade política dos parlamentares.

Esta relação conflituosa também pode ensejar o detrimento das políticas do respectivo Ente em nome das políticas locais e particularistas. Não se pode negar que os parlamentares têm forte interesse na execução de suas emendas individuais, o que impacta diretamente nas suas chances de reeleição. Em outras palavras, segundo os autores, há uma “relação direta entre execução de emendas orçamentárias e continuidade das carreiras políticas”.

³³ SOUZA & BITTENCOURT *apud* BASSANI, p. 32.

³⁴ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. 1ª edição. Editora FGV: 2008, p.25.

2 - ANÁLISE COMPARATIVA DOS DOIS MODELOS DE P.L.O. COM ASPECTOS DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

A análise comparativa entre os modelos de processo legislativo orçamentário na esfera federal e no Distrito Federal, necessariamente, tem de levar em consideração as diferenças na composição do cenário político de cada ente, bem como a legislação de referência, que, em alguns pontos, se aproxima e, em outros, se distancia, influenciando na forma de execução das emendas parlamentares.

A divisão de forças políticas atualmente é bastante divergente, ao se comparar a composição das bancadas no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa do DF, guardadas as devidas proporções do quantitativo de membros, 594 membros no Congresso, entre Senadores e Deputados Federais, e 24 membros, na Câmara Legislativa do DF.

Dessa forma, utilizou-se de alguns parâmetros comparativos adaptados às respectivas legislações e, igualmente, levando-se em conta as diferenças de cenário de inserção dos principais atores políticos, e, em decorrência disso, foram elaborados dois questionários, um para entrevista com servidores envolvidos na fase legislativa do processo orçamentário federal, e outro com servidores envolvidos no equivalente processo no âmbito distrital.

Uma das metodologias utilizadas na comparação dos dois modelos foi a aplicação, com necessária adaptação ao contexto de inserção técnica e política da fase legislativa do orçamento, do modelo de Borges-Andrade & Lima³⁵, que foi desenvolvido com a utilização de referencial teórico oriundo da abordagem de

³⁵ Este método propõe um mapeamento de competências necessárias ao desempenho do indivíduo em seu cargo, as quais deverão ser analisadas de acordo com sua importância para o exercício de seu papel ocupacional na organização e de acordo, também, com o grau de domínio ou conhecimento daquelas mesmas competências pelo ocupante do cargo. Assim, para a análise de papéis ou tarefas, são relacionadas as competências julgadas necessárias ao desempenho ideal de determinado cargo. Essas descrições são posteriormente refinadas e lançadas em questionário, respondido pelos ocupantes daquele cargo, em escalas de *Likert* de quatro pontos, no qual são identificadas as prioridades de treinamento a partir da opinião a respeito do grau de domínio sobre cada competência listada e o grau de importância que aquela mesma competência tem para o resultado de seu trabalho.

sistemas e métodos, um método de análise de necessidades de treinamento denominado *Análise do Papel Ocupacional*.

No presente trabalho, o modelo adaptado desse método foi aplicado com a utilização de questionário aos servidores diretamente envolvidos, nas duas esferas de governo analisadas, com a fase legislativa do processo orçamentário, guardadas as diferenças de estrutura interna e atribuições, dos órgãos e setores selecionados e os resultados foram comparados com a análise do Sistema Siga Brasil, do Senado Federal, e de dados do Sistema de Gestão Orçamentária e Financeira do DF – SIGGO, para verificação da execução das emendas parlamentares individuais.

Em face disso, no âmbito federal, foi escolhido um órgão da estrutura da Câmara dos Deputados, diretamente envolvido na fase legislativa do orçamento, a Consultoria de Orçamento e Financeira – CONOF, e na esfera distrital, a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do DF.

Na Câmara dos Deputados, há um assessoramento eminentemente técnico desenvolvido pela CONOF, que subsidia os trabalhos e as decisões dos relatores na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização – CMO, enquanto que, na Câmara Legislativa do DF, há um assessoramento técnico e, ao mesmo tempo, político, como veremos mais adiante na análise de cada processo.³⁶

Esse fato ocorre em razão de que não há, no âmbito da CLDF, uma previsão legal de um crivo técnico, de análise das emendas, segregado das negociações políticas na fase das relatorias na CEOF³⁷, reforçado por grandes limitações e ausência de estrutura adequada, com quadro efetivo, nessa Comissão.³⁸

Os parâmetros da pesquisa foram baseados em itens que influem diretamente nas limitações e possibilidades da fase legislativa do orçamento, levando-se em conta a legislação e a divisão de forças políticas, sob a ótica dos servidores selecionados para responder aos questionários, e, com isso, procurou-se demonstrar os principais gargalos e nuances das negociações para execução das

³⁶ Isso ocorre pois há uma grupo de Consultores que exercem simultaneamente as atribuições de cunho técnico e também o assessoramento político às lideranças, Comissões e aos Gabinetes parlamentares.

³⁷ Tal como ocorre no Congresso Nacional³⁷ - por meio da Resolução nº 1/2006.

³⁸ Em que pese essa limitação, os poucos servidores exercem suas atribuições com profissionalismo e empenho.

emendas. Uma segunda fonte de pesquisa foi a análise dos bancos de dados disponíveis, constante dos sistemas Siga Brasil, no Senado Federal, e SIGGO no GDF.

2.1- Análise do PLO Federal - Transparência e Representatividade

O fluxo do PLO federal está descrito na Figura 1 (item 1.2), conforme rito especial previsto na Resolução do Congresso Nacional nº 01/2006, que pode ser resumido nas seguintes fases, após o seu recebimento pela CMO: avaliação da receita; parecer preliminar; relatórios setoriais; revisão da receita e relatório geral. Em que pese a segregação das fases, as decisões são tomadas por acordo, em virtude do caráter político das decisões de tal forma, por exemplo, que os Relatores da Receita, Relatores Geral e Setoriais da Despesa se comunicam e normalmente vão alinhando alguns critérios e prioridades.

Um parâmetro relevante para os trabalhos a cargo da CMO é o parecer preliminar, a cargo do Relator-Geral, que, conforme art. 51 da aludida resolução, após ser aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais. Esta proposição também contribui para o grande poder de influência do parlamentar investido na função de Relator-Geral, por isso há uma disputa política (“de bastidores”) acirrada entre os interessados.

Após a ocorrência de escândalos recentes, como o da Máfia das Ambulâncias em 2006, algumas providências foram tomadas em relação ao controle da execução dos convênios, para que se tenha melhor fiscalização sobre as transferências voluntárias decorrente das emendas parlamentares, como fruto de ações do Tribunal de Contas da União (TCU), da CPMI “das Ambulâncias” e do próprio Poder Executivo, com vistas a melhorar a transparência do processo, principalmente na fase de execução das ações decorrentes das emendas.

Um trabalho recente de auditoria no SICONV³⁹, realizado pelo TCU⁴⁰, detectou mais de 20 mil indícios de ocorrências irregulares nos dados apresentados pelo sistema, em sua maioria (mais de 12 mil) tratam de convênios sem apresentação de projeto básico ou termo de referência, porém há outras irregularidades apontadas.⁴¹ Há outras falhas demonstradas no relatório de trabalho de prestação de contas obtidas com o cruzamento de dados do SICONV com os de outros sistemas.⁴²

Em suma, pela análise dos dados desse trabalho de auditoria do TCU, fica evidenciado que há maior transparência nas transferências voluntárias de recursos da União aos demais entes federados e às entidades sem fins lucrativos, com base na legislação de regência, porém há muito o que se avançar no sentido de adoção de medidas mais efetivas de controle e responsabilização dos agentes públicos e terceiros envolvidos.

2.1.1- Análise dos Dados do Questionário de Pesquisa – Câmara dos Deputados

Neste questionário, o método de Borges-Andrade & Lima, descrito anteriormente, foi adaptado com a utilização de questionário aplicado aos assessores de cunho técnico que participam do processo legislativo orçamentário e, em especial, sob a forma de assessoria às relatorias setoriais, compostas por parlamentares, em subsídio às atividades da CMO e estão diretamente envolvidos com a análise técnica sobre o acolhimento e execução das emendas parlamentares na Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF.

Na Câmara dos Deputados, a assessoria técnica é exercida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, em virtude de previsão

³⁹ Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, conhecido como o Portal dos Convênios, o Siconv é o principal sistema utilizado pela União para controlar transferências voluntárias de recursos a Estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. A base de dados do Siconv somava mais de 87 mil convênios em abril de 2012, totalizando R\$ 68 bilhões.

⁴⁰ Acórdão nº 2550/2013 – TCU/Plenário.

⁴¹ São exemplos as transferências para entidades inadimplentes com o poder público e entidades cujos dirigentes tinham restrições perante o TCU, bem como contratações de empresas com impedimentos perante a União.

⁴² Outros sistemas: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes (Cadin).

regimental e por meio da Resolução nº 1/2006 - de um crivo técnico, de análise das emendas, segregado das negociações políticas na fase das relatorias na CMO.

A metodologia utilizada neste trabalho, em lugar de mapear competências - como no modelo original, procurou identificar gargalos e fatores que influem diretamente nas limitações e possibilidades da fase legislativa do orçamento (fase interna do Congresso Nacional), basicamente no processo de alocação de emendas ao orçamento federal. A Consultoria de Orçamento e Financeira da Câmara dos Deputados – CONOF foi tomada como amostra, em sua rotina de assessoramento aos trabalhos da CMO, levando-se em conta a legislação e a divisão de forças políticas, sob a ótica dos Consultores selecionados, e, com isso, procurou-se demonstrar os principais gargalos e nuances na execução das emendas.

Os entrevistados são, em sua totalidade, ocupantes de cargos da carreira de Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, com idade média de 49,5 anos, de ambos os gêneros, na maioria do gênero masculino, com tempo médio de serviço público de 24,2 anos e, na área de orçamento, de 14,8 anos, e responderam a um questionário autoexplicativo dividido em quatro partes.

A primeira parte do questionário busca dos entrevistados um posicionamento, em uma escala de nenhuma (0) a total influência (4), ou seja, em cinco níveis, sobre itens, pré-selecionados de trabalhos científicos sobre o processo legislativo orçamentário, que podem influenciar na melhoria da alocação de emendas parlamentares. Assim, a análise foi dividida em duas escalas: de relevância para representatividade dos parlamentares na alocação de emendas ao orçamento federal; e de influência na decisão e atuação dos parlamentares na alocação de emendas ao orçamento federal.

Os itens relacionados foram no total de quinze. Na primeira escala, conforme **Anexo I – A**, o item considerado de maior relevância, para a representatividade na alocação de emendas parlamentares, foi o seguinte:

- simplificação na forma de divulgação e na linguagem utilizada como meio de propiciar maior acessibilidade e compreensão sobre as possibilidades de participação das instituições efetivamente representativas

da população, tais como conselhos participativos comunitários e similares, com média de 3,5 e o segundo menor desvio padrão de 0,3.

Quatro itens empataram em segundo lugar, com relevância média, na opinião dos servidores, de 3,33, dos quais os três de menor desvio padrão (maior convergência das opiniões) são nesta ordem:

a) valorização e maior divulgação dos trabalhos produzidos pelo corpo técnico da Câmara dos Deputados em prol de sua utilização para a sociedade, em especial para melhor participação na fase legislativa do processo legislativo orçamentário com a alocação de emendas parlamentares, com menor desvio padrão de 0,27;

b) maior atuação das instituições efetivamente representativas da sociedade na divulgação e no combate aos atos de corrupção e impunidade dos atores políticos, com desvio padrão de 0,67; e

c) conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular, com desvio padrão de 0,67.

Na segunda escala, conforme **Anexo I – B**, os itens considerados de maior influência na decisão dos parlamentares para exercer a representatividade por meio de alocação de emendas ao orçamento, foram os seguintes:

a) publicidade qualitativa sobre a possibilidade de aproveitamento do caráter representativo das emendas parlamentares por meio de modelos de partilha da decisão, entre os parlamentares e instituições efetivamente representativas da sociedade no processo, sobre as prioridades no atendimento das políticas públicas, com média 2,40 (acima de razoável influência) e desvio padrão 1,8; e

b) conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular, com média 2,17 e desvio padrão 1,77.

Fica latente a divergência na escolha entre os itens relevantes e aqueles que efetivamente influem, na opinião dos entrevistados, na decisão e atuação dos parlamentares, bem como há um grande decréscimo entre os graus de relevância dos itens e a possível influência na decisão dos parlamentares, o que demonstra um possível gargalo na representatividade, visto que aquilo que é relevante nem sempre é tido como prioritário nas escolhas dos titulares da representação popular no Congresso Nacional.

A segunda parte do questionário, composta de 10 itens, oito deles conforme o **Anexo II - A**, procura mensurar o nível de impacto, na opinião dos entrevistados, em relação aos itens relacionados com a transparência, participação e representatividade da fase legislativa do orçamento, em especial no processo de alocação de emendas parlamentares. Um desses itens objetiva identificar os fatores que mais contribuem para a rigidez ou engessamento da peça orçamentária e, com isso, reduzem as possibilidades de alterações, incluindo-se aquelas feitas por meio de emendas.

O primeiro item que teve seu impacto aferido se refere ao nível de efetividade das mudanças no PPA vigente em relação ao anterior, com a redução do número de programas, sob o argumento de melhor segregação destes de acordo com suas características similares e, com isso, a melhoria de seu acompanhamento e execução, e a criação de dois novos níveis de detalhamento orçamentário, quais sejam os Objetivos e as Iniciativas. O nível médio de impacto apontado pelos participantes ficou em 1,6, ou seja, abaixo do nível regular.

Em relação ao segundo item, os entrevistados foram incentivados a opinarem sobre quais os fatores que, em sua opinião, mais contribuem para o grau médio abaixo do nível regular de efetividade, atribuído pelo grupo de Consultores em relação ao cumprimento do dispositivo mencionado no primeiro item, no que os mais citados foram:

- I. a nova versão do PPA foi deliberadamente disposta para distanciá-lo da LOA e impedir a interferência do Legislativo em ações de longo prazo;
- II. faltam indicadores para aferição dos resultados;
- III. falta um elo efetivo entre o planejamento de médio prazo e as leis orçamentárias anuais;
- IV. impossibilidade de identificação dos objetivos de governo.

O terceiro item dessa parte da pesquisa buscou dos servidores, de um total de oito itens pré-selecionados da bibliografia sobre o assunto, sua opinião sobre os fatores que mais contribuem para o engessamento ou rigidez do orçamento e, em especial da fase legislativa de alocação de emendas, em uma escala de nenhuma

influência (grau zero) a total influência (grau quatro), conforme **Anexo II - B**, em que os fatores que obtiveram maiores médias, em ordem de maior influência, foram:

- a) alto nível de comprometimento do orçamento com as chamadas “despesas obrigatórias”, entre as quais as despesas contratuais, de pessoal e referentes à dívida pública (com grau médio de 3,83 - grau próximo ao de total influência – e desvio padrão de 0,17, que demonstra a certeza e homogeneidade das opiniões);
- b) alto índice de comprometimento dos recursos com volume considerável de restos a pagar (com grau médio de 3,33, superior ao grau de alta influência e desvio padrão de 0,67).

O quarto item da segunda parte procurou mensurar o nível de limitação que o art. 19 da LDO/2013 impõe ao acolhimento das emendas parlamentares apresentadas, na opinião dos respondentes e pela sua participação no processo, ao prever algumas restrições, em relação à possibilidade de inclusão de ações e subtítulos novos na fase legislativa de apreciação da LOA, que resultou no grau médio de 0,33, mais próximo do nível muito baixo de limitação, com desvio padrão de 0,27, que demonstra grande convergência de opiniões.

Isso demonstra, na opinião dos entrevistados, que o dispositivo citado não interfere na possibilidade de inclusão de ações e subtítulos novos, por meio de emendas parlamentares, na fase legislativa da lei orçamentária. Ainda sobre esse item, os participantes foram incentivados a opinar sobre a efetividade, para a realização de políticas públicas, da inclusão de novos subtítulos na execução das emendas orçamentárias, de onde se podem extrair alguns posicionamentos:

“O dispositivo não impede a aprovação, individualmente consideradas, das emendas parlamentares, mostrando-se mais um princípio do que norma cogente.”

“Em grande parte, as emendas parlamentares não refletem políticas públicas, mas sim as necessidades locais dos municípios que compõem a base eleitoral do parlamentar.”

“A inclusão de novos subtítulos aumenta a transparência e especifica melhor a destinação dos recursos.”

“Há concorrência de recursos, fazendo com que a execução de obras em andamento seja prejudicada.”

O quinto item buscou saber a opinião dos servidores envolvidos na alocação de emendas, em uma escala de intervalos percentuais, variando de baixíssima (0 a 20%) até ótima (superior a 80%), sobre a possibilidade de apreciação e aprovação do chamado “orçamento impositivo”, em especial a PEC 565/2006, com a obrigatoriedade de execução da totalidade das emendas parlamentares individuais no âmbito da CLDF, em que se chegou ao grau médio de 3,8, maior grau desta parte da pesquisa, ficando mais próximo do intervalo percentual de ótima probabilidade de aprovação (grau 4,0, superior a 80 %) e desvio padrão de 0,2.

Nesse mesmo item, os entrevistados foram solicitados a opinarem sobre o fato de a possível aprovação do orçamento impositivo na esfera federal ser fruto da influência do que alguns parlamentares consideram como “baixo nível de execução das emendas individuais”, em que o maior empecilho seriam os limites de empenhamento nas diversas unidades gestoras, de onde se podem extrair alguns posicionamentos:

“Efetivamente, a baixa execução das emendas individuais não é gerada só por critérios políticos, mas igualmente pela falta de planejamento prévio da ação a ser incluída na LOA e pela ausência de órgãos e mecanismos eficientes de implementação de propostas veiculadas pelas emendas individuais.”

“A aprovação da PEC do Orçamento Impositivo sem dúvida reflete a insatisfação parlamentar com os baixos níveis de execução das emendas por eles aprovadas.”

“Essa PEC está sendo utilizada como forma de talvez explicitar o fato de que grande parte das emendas individuais é contingenciada e não executada.”

“A aprovação do orçamento impositivo na esfera federal é fruto da influência do (...) “baixo nível de execução das emendas individuais (...).”

A principal conclusão que se pode extrair da opinião dos servidores sobre a possibilidade de apreciação e aprovação do orçamento impositivo na esfera federal como influência do que alguns parlamentares consideram “baixo nível de execução das emendas individuais”, é de que, pela proximidade do trabalho dos Consultores com o ambiente político das decisões e pela convergência de opiniões, há uma

grande possibilidade de aprovação da PEC do orçamento impositivo e também se pode balizar que a possível aprovação está relacionada com a busca, pelos parlamentares, de obtenção de maior nível de execução na alocação de emendas individuais.⁴³

O sexto item questiona aos participantes, em relação à previsão, por dispositivos esparsos das LDO's dos últimos anos, de publicação de diversos relatórios e demonstrativos com vistas à publicidade e acompanhamento do orçamento pela população, sua opinião sobre qual é o nível de percepção da sociedade não organizada sobre o conteúdo dos demonstrativos publicados, variando de 0 (nenhum) a 4 (ótimo) nível de percepção, no que foi obtido o grau médio 1,0, equivalente ao nível baixo de percepção.

O sétimo item fez o mesmo questionamento do anterior em relação aos grupos organizados da população, tais como conselhos populares, representações, grupos organizados, etc, em que o grau médio, segundo a opinião dos entrevistados, subiu para 2,0, ou seja, nível regular de percepção em relação aos demonstrativos publicados, com o mesmo desvio padrão (0,40), demonstrando que a percepção dos grupos organizados, pela opinião dos respondentes, é maior do que a da população não organizada.

O oitavo item solicitou dos participantes opinar sobre o nível de possibilidade de adesão da totalidade dos parlamentares da Câmara dos Deputados em relação à participação popular no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares como ferramenta para o orçamento participativo, variando de 0 (nenhum) até 4 (ótimo), resultando no grau médio de 1,17, que é pouco superior ao nível baixo de possibilidade de adesão e desvio padrão de 0,17.

O item seguinte (nono) fez o mesmo questionamento, porém, desta vez, em relação aos grupos organizados da sociedade, no que o grau médio se elevou para

⁴³ Em relação a esse tema, há comentários, nos bastidores do Congresso Nacional, inclusive de que um número expressivo de parlamentares se contentaria com a redução dos limites autorizados para as emendas individuais, contando que a totalidade da execução das emendas fosse garantida em um possível acordo com o Executivo.

1,5, que fica entre os níveis de baixa e regular possibilidade de adesão, porém, neste caso, com desvio padrão de 0,70. Isso demonstra, na opinião dos servidores, que a mudança é pequena de adesão dos parlamentares, sobre a utilização dessa ferramenta de participação popular, quando o foco da iniciativa é abrangente ou quando é direcionado aos grupos organizados.

O décimo e último item da segunda parte da pesquisa buscou a opinião do grupo de servidores selecionados sobre o nível de adesão da totalidade dos parlamentares da CD, em relação à representatividade popular, variando de nenhuma (0) até ótima (4), no que tange a possibilidade de participação popular, via população não organizada, no processo legislativo orçamentário, obtendo o grau 1,0, ou seja, equivalente à baixa possibilidade de adesão a esta modalidade de representatividade na alocação de emendas.

A terceira parte do questionário-pesquisa procurou extrair dos entrevistados, por meio de quatro questionamentos, a visão que têm das fases do processo legislativo orçamentário, desde a escolha de prioridades na LDO, passando pelas fases de relatoria setorial e geral e, por fim, cotejando-se o orçamento aprovado com a efetiva execução, em que há negociações políticas entre as lideranças do Congresso Nacional e o Poder Executivo.⁴⁴

O último item dessa parte se refere à aferição do percentual de influência de cada ator político envolvido, no total de 100% de influência, conforme gráfico abaixo, no processo legislativo orçamentário, em especial na forma de emendas ao orçamento federal, em que é feita uma simulação de influência e decisão política de cada um dos atores políticos, inseridos nos arranjos institucionais, com base na opinião do grupo de servidores entrevistados.

Dessa forma, o que se busca é medir a impressão dos servidores que atuam bem próximos a esses atores sobre a divisão de influência no processo de alocação de recursos no orçamento, em especial sob a forma de emendas orçamentárias, e,

⁴⁴ Alguns detalhes foram incorporados à descrição do processo legislativo orçamentário federal – item 1.2.

com isso, percebem as nuances das negociações para aprovação e execução das emendas parlamentares.

Pela análise do **Quadro I** seguinte, os atores mais influentes são, na ordem, O Poder Executivo Federal, por meio dos órgãos Presidência, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com percentual médio de 40% de influência no processo de alocação de emendas parlamentares, seguido do Relator Geral da Despesa na CMO, com 21,25% de influência, dos Relatores setoriais da despesa, com 7,50%, e Lideranças e/ou Bancadas no Congresso, com 4,25%.

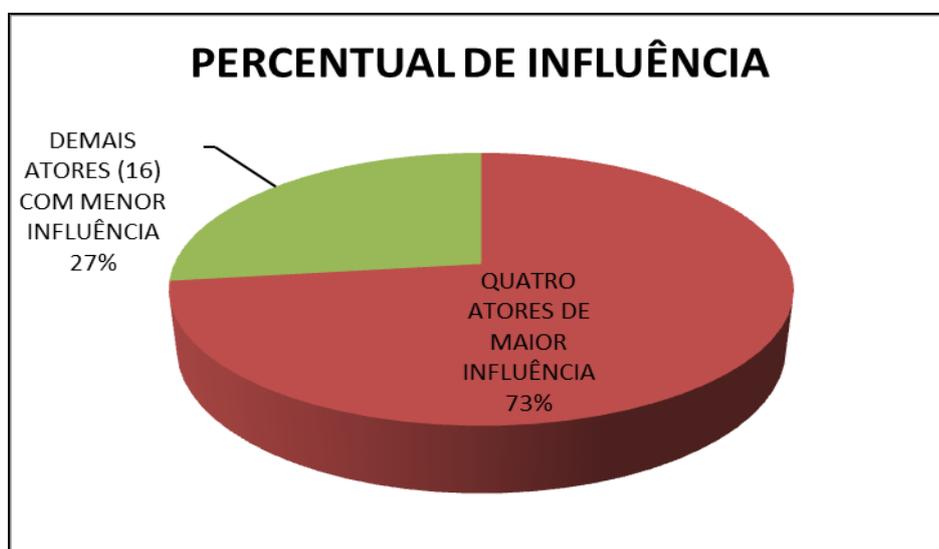
QUADRO I - DIVISÃO DE PODER DE INFLUÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS NO CONGRESSO NACIONAL

ATORES POLÍTICOS QUE INFLUEM NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE INFLUÊNCIA NAS EMENDAS						
		E1	E2	E3	E4(*)	E5	E6(**)	\bar{X}
1	PODER EXECUTIVO (Presidência, Casa Civil, MPOG e STN)	50%	50%	25%		35%		40,00%
2	LÍDER DO GOVERNO	0%	0%	10%		5%		3,75%
3	PRESIDENTE DA CMO	5%	0%	5%		4%		3,50%
4	RELATOR DA RECEITA	5%	2%	5%		3%		3,75%
5	RELATOR GERAL DA DESPESA	30%	25%	10%		20%		21,25%
6	RELATORES SETORIAIS DA DESPESA	5%	15%	2%		8%		7,50%
7	LIDERANÇAS E/OU BANCADAS NO CONGRESSO	5%	2%	5%		5%		4,25%
8	PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL	0%	0%	5%		2%		1,75%
9	PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	0%	0%	5%		2%		1,75%
10	COMISSÕES DO SENADO	0%	1%	2%		3%		1,50%
11	COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	0%	1%	2%		3%		1,50%
12	REPRES. E/OU LOBISTAS EMPRESARIAIS	0%	1%	5%		2%		2,00%
13	REPRES. E/OU LOBISTAS DAS CARR. PÚBLICAS	0%	1%	2%		1%		1,00%
14	REPRES. E/OU LOBISTAS DE INST. ASSISTENCIAIS	0%	0%	2%		1%		0,75%
15	REPRES. E/OU LOBISTAS DE INST. ESP., CULT., ETC.	0%	0%	2%		1%		0,75%
16	REPRES. E/OU LOBISTAS DOS GOV. ESTADUAIS	0%	1%	5%		2%		2,00%
17	REPRES. E/OU LOBISTAS BASES ELEITORAIS	0%	1%	5%		2%		2,00%
18	REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS	0%	0%	1%		1%		0,50%
19	POPULAÇÃO NÃO ORGANIZADA	0%	0%	1%		0%		0,25%
20	REPRESENTANTES ACADÊMICOS	0%	0%	1%		0%		0,25%
	TOTAL	100%	100%	100%		100%		100,00%

(*) Não quis opinar em virtude de que seu trabalho se restringe mais à avaliação da receita. (**) Não opinou.

A figura 3 abaixo demonstra, de forma resumida, por meio dos grupos de maior e menor influência na fase legislativa do processo orçamentário, a desigualdade na divisão de forças entre os atores políticos envolvidos com a alocação de emendas parlamentares na CLDF nos últimos anos. Assim, enquanto os quatro atores destacados detêm um percentual equivalente a quase três quartos (3/4) do total de influência, os outros atores (dezesseis) ficam com o restante (cerca de 1/4) da influência.

FIGURA 3 – DIVISÃO DE FORÇAS DOS ATORES POLÍTICOS NO PLO FEDERAL (CONGRESSO NACIONAL)



A principal conclusão que se pode tirar dos números extraídos das entrevistas é que há um forte desequilíbrio de representação, quando os percentuais médios de influência desses quatro atores atingem, na opinião dos respondentes, 73% de influência, ficando outros dezesseis atores políticos, que incluem as representações populares, instituições esportivas, culturais, assistenciais e, até mesmo, os representantes dos locais de representação parlamentar (as bases eleitorais) com o somatório de percentuais médios de 27%, que pode ser interpretado como um problema de representatividade.

A quarta e última parte da pesquisa, conforme **Anexo III - A**, incentivou os respondentes a se posicionarem sobre afirmações de cunho político, envolvendo

essencialmente características de representatividade relacionadas com o caráter político do processo de alocação de emendas parlamentares ao orçamento. O grupo de entrevistados tinha de se posicionar de forma totalmente concordante, parcialmente concordante ou discordante em relação às afirmativas, justificando seu posicionamento.

A primeira afirmativa foi:

“A população se faz representada pelos parlamentares eleitos, ou seja, o problema não é de representatividade e sim um problema cultural, de baixo nível educacional da população em geral e, com isso, de má escolha nas eleições. Isso reflete também na alocação de recursos, especialmente sob a forma de emendas parlamentares ao orçamento.”

A maioria (2/3) se posicionou de forma parcialmente concordante e 1/3 discordou, de onde se podem extrair algumas justificativas:

Opinião parcialmente concordante:

“As falhas na representatividade espelham os próprios interesses do povo, que, em geral, colocam demandas particulares ou clientelistas acima dos interesses comuns, ou seja, a população normalmente não age de forma politicamente correta e, então, não se sente muito à vontade de cobrar dos políticos. A falta de organização da população em geral também ajuda na manutenção do quadro, pois grupos pequenos, mas com poder de mobilização, fazem valer suas reivindicações em detrimento dos interesses da maioria.”

Opiniões discordantes:

“A má escolha na representação não é atributo exclusivo dos que possuem baixa formação acadêmica. O Congresso Nacional reflete a sociedade, com todas as suas mazelas. As pessoas votam em quem atende seus interesses, independente das consequências para o país. Há parlamentares corruptos, na mesma proporção em que a corrupção existe no seio de nossa sociedade. Pode até ser que esse tipo de parlamentar seja uma minoria. Mas são os que fazem mais estrago”.

“As emendas parlamentares espelham as necessidades sociais, não aquelas estigmatizadas pela mídia ou academia, mas aquelas presentes nos rincões do Brasil.”

A principal conclusão, pela opinião dos servidores, é que as falhas no processo de representatividade espelham o senso comum, então a mudança tem de

ocorrer vinda do seio da população, quer seja na mudança de pequenas atitudes, quer seja na cobrança aos políticos.

A segunda afirmativa foi:

“As deficiências na representatividade dos parlamentares eleitos pelo povo, em grande parte, são consequência da falta de acompanhamento e cobrança da maioria dos eleitores e isso reflete também na escolha das prioridades na execução de políticas públicas, em especial na apropriação e execução das emendas parlamentares, em que pequenos grupos organizados de interesse conseguem o atendimento de suas demandas em detrimento da exclusão da grande maioria da população não organizada.”

A totalidade dos participantes se posicionou de forma concordante, sendo que a maioria (2/3) de forma parcial, em que se podem extrair algumas justificativas:

1) Posição totalmente concordante:

“A genuína mobilização popular é algo que não ocorre no Brasil, exceção feita a alguns casos isolados e mais emblemáticos, como as diretas já, impeachment do Collor. As pessoas até têm acesso à informação, mas não sabem o que fazer para cobrar providências. Não há confiança nas instituições e nas respostas que estas podem dar. É também uma questão cultural, num país que convive com alto grau de exclusão social (...).”

2) Posição parcialmente concordante:

“A classe política é uma amostra da sociedade brasileira, com suas virtudes e defeitos, e até mesmo na hora da cobrança, nosso povo não quer se compromissar, então, com isso, os eleitores têm de tolerar todo o período do mandato, com erros e acertos.”

A terceira afirmativa foi:

“O movimento parlamentar recente pela aprovação do orçamento impositivo - ou seja, pela execução obrigatória das emendas parlamentares - é totalmente demagógico, pois o que está ocorrendo, de verdade, é uma reação pelo baixo nível de execução das emendas - em grande parcela, pelo controle na liberação dos empenhos pelo executivo, o que afeta as bases dos parlamentares em detrimento de um excessivo poder do executivo.”

Essa afirmação foi a que mais dividiu as opiniões dos entrevistados, em que surgiram posicionamentos totalmente concordantes, parcialmente concordantes e também discordantes, 1/3 para cada um. No entanto, cabe ressaltar que, em parte,

a divisão de opiniões pode estar ligada ao conceito que cada um tem de demagogia⁴⁵, uma vez que nem sempre é clara sua denotação⁴⁶.

1) Posição parcialmente concordante:

“Não há dúvidas de que essa PEC do orçamento impositivo reflete interesses particulares de interessados que estão insatisfeitos com o nível de execução de suas emendas, mas, infelizmente, a sua aprovação, ao contrário do que se pensa, não vai trazer a sonhada transparência, talvez somente a publicidade de interesse desses parlamentares.”

2) Posições discordantes:

“Não há demagogia nesta questão. O que está em jogo são as defesas de interesses particulares, que claramente se exacerbam em ano de eleições. Como a Dilma tem sido mais dura do que os outros presidentes, a questão entrou na berlinda.”

“Demagógico não, pois as emendas parlamentares são forma de manifestação da representação parlamentar e a concretização de anseios da sociedade expressos na caixa de ressonância representada pelo Poder Legislativo”.

A quarta afirmativa foi:

“O sistema político brasileiro é afetado em boa parte pela aplicação e ocorrência dos conceitos: da teoria das elites, em que pequenos, porém fortes grupos organizados tem excessivo poder de influência sobre a classe política em detrimento da grande maioria da população não organizada; e da ignorância pluralística, em que uma grande maioria se cala e esconde sua divergência internamente, aguardando que outra pessoa se manifeste e, assim, uma opinião minoritária, porém atuante, faz valer as suas posições e domina o cenário de influência da classe política, ocorrendo o oposto da democracia.”

A quase totalidade dos entrevistados (5/6) se posicionou de forma totalmente concordante e, com isso, não sentiram necessidade de justificar suas posições.

A quinta afirmativa foi:

⁴⁵ Segundo a Wikipédia, significa a estratégia de obter poder político apelando aos preconceitos, emoções, medos, vaidades e expectativas do público. Em política, está associada a propostas e declarações que não podem ser postas em prática, feitas apenas com o intuito de obter benefício eleitoreiro ou de popularidade para quem as promete. Para maiores detalhes, ver: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Demagogia>. Acesso em: 25 de outubro de 2013.

⁴⁶ Significado real ou próprio.

“A possível aprovação do orçamento impositivo não muda a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois o orçamento é uma peça totalmente política, em que os atores: governo, lideranças, parlamentares, setores organizados da sociedade interagem por acordos e, de qualquer forma, o Poder Executivo sempre vai deter a maioria dos aliados, pois, em virtude de seu controle da máquina estatal, sempre vai ter também o controle do orçamento e o comando das ações políticas..”

A grande maioria se posicionou de forma parcialmente concordante (2/3). Houve uma posição discordante e outro justificou sua ausência de opção:

“Não sei responder. Tem que ver como a coisa vai funcionar na prática.”

A sexta afirmativa foi:

“A forma de execução do orçamento, seja ele impositivo ou não, não vai mudar muito do que ocorre atualmente, pois sempre vai haver negociações por ocupações de cargos de indicação política nos escalões do poder executivo, cargos estes que são imprescindíveis para reeleição dos parlamentares e, conseqüentemente, a atuação parlamentar fica bastante influenciada pela necessidade de contrapartida ao executivo por estas demandas. Dessa forma, as perspectivas de mudança de cenário são praticamente inexistentes, com exceção da possibilidade de afetação do sistema por movimentos populares de grande vulto, tal como ocorreu recentemente durante as manifestações na “Copa das Confederações”, em várias capitais brasileiras, porém, em virtude de seu aspecto não duradouro e desorganizado, os efeitos também tendem a não ser efetivos.”

A totalidade das opiniões foi concordante, a metade de forma parcial e a outra metade plenamente, de onde se extraem as seguintes justificativas:

1) Posição totalmente concordante:

“O montante a ser executado com base nas regras da PEC do orçamento impositivo é ínfimo, comparado com o restante. Seu poder de alterar a estrutura de execução orçamentária, portanto, é ínfima.”

2) Posição parcialmente concordante:

“Em relação às negociações por cargos, isso é fato. Porém, creio que a imensa maioria da população não está suficientemente esclarecida sobre como se processam as emendas parlamentares, nem menos o orçamento, o que confirma ainda mais a teoria das elites, com duas categorias principais: as elites de influência: empresários, instituições, carreiras públicas fortes, etc; e as elites de poder político: governantes e parlamentares.”

Uma análise sobre o caráter de transparência do orçamento federal passa pela utilização de duas excelentes ferramentas para a transparência e participação da sociedade no processo legislativo orçamentário: o sistema Siga Brasil, aplicativo acessível pela internet no sítio do Senado Federal, que permite montar várias tabelas com dados de execução orçamentária e financeira, entre as quais acessar os dados completos de emendas apresentadas, aprovadas, empenhadas, liquidadas e pagas em determinado exercício; e o sistema Orçamento Brasil, no sítio da Câmara dos Deputados.

2.2 - Análise do PLO Distrital

O fluxo do PLO distrital está descrito na Figura II – item 1.3, com rito previsto, de forma resumida, no Regimento Interno da CLDF - RICLDF, com participação principal da CEOF no processo, conforme arts. 218 a 223. Em que pese uma série de atribuições para a CEOF, a estrutura atual não é adequada para proporcionar um trabalho técnico segregado da assessoria e análise política, especialmente no que tange ao previsto no § 6º do art. 220 do RICLDF, que prevê audiências públicas com autoridades de outros poderes ou com entidades representativas da sociedade para debater e aprimorar os projetos de leis orçamentárias.

Dessa forma, na prática, ocorrem uma ou duas audiências e praticamente não há publicidade junto às entidades representativas da sociedade, o que prejudica bastante o caráter democrático da escolha das prioridades na alocação dos recursos, especialmente na alocação de emendas parlamentares.

Entretanto, um ponto específico de grande divergência entre o PLO distrital e o federal é a escolha do relator do orçamento, que, no caso federal, se assemelha ao Relator-Geral do projeto de lei orçamentária, pois, enquanto que, no Congresso Nacional, esta função não pode ser acumulada com a função de Presidente da CMO, na CLDF, as funções de Relator do orçamento e Presidente da CEOF normalmente são acumuladas, o que contraria o princípio da segregação de funções e, em uma ótica mais profunda, o caráter democrático das decisões.

No âmbito da CLDF, de acordo com a previsão no RICLDF, em seu art. 220, § 1º, caberá ao Colégio de Líderes a fixação da quantidade e do montante máximo para alocação de emendas aos projetos de lei do orçamento, então pode haver uma variação desses quantitativos de acordo com decisão do Colégio de Líderes.

Para um melhor aprofundamento dos trabalhos realizados no PLO distrital, foi aplicado um questionário similar ao aplicado na Câmara dos Deputados, com pequenas adaptações de questionamentos da legislação, com a mesma adaptação também do método de Borges-Andrade & Lima, descrito no item 2.1.1, aplicado aos assessores de perfil técnico e político que participam do processo legislativo orçamentário.

2.2.1- Análise dos Dados do Questionário de Pesquisa – Câmara Legislativa do DF

A aplicação do questionário incluiu Consultores de carreira da CLDF, bem como servidores de outras carreiras na função de Assessor de Orçamento dos Gabinetes em vista de que, durante as discussões sobre os projetos de leis orçamentárias, essas categorias de servidores prestam assessoramento técnico-político aos parlamentares, um pouco diferente da estrutura da Câmara dos Deputados, já que no órgão distrital não há uma Consultoria de Orçamento com análise técnica segregada, tal como ocorre com a CONOF/CD.⁴⁷

Os Consultores e Assessores de Orçamento da CLDF - em sua atuação técnica e, parte deles, de forma concomitante, também de assessoramento político⁴⁸ no processo legislativo orçamentário, especialmente sob a forma de subsídio à decisão dos parlamentares - estão diretamente envolvidos com a análise sobre o acolhimento e execução das emendas parlamentares, quer seja na rotina da

⁴⁷ O trabalho da CONOF é eminentemente técnico, até mesmo em virtude da Resolução nº 01/2006, que regula os trabalhos da CMO, enquanto que o assessoramento político é feito nos Gabinetes e nas Comissões, porém a assessoria dos Gabinetes se submete às regras de cunho técnico previstas naquela Resolução e também no Parecer Preliminar, que contém necessariamente critérios técnicos de execução obrigatória.

⁴⁸ Não há na CLDF uma previsão normativa, tal como ocorre no Congresso Nacional - por meio da Resolução nº 1/2006 - de um crivo técnico, de análise das emendas, segregado das negociações políticas na fase das relatorias na CMO, em parte pelo quantitativo reduzido de servidores efetivos que realizam a análise técnica.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, nas lideranças e nos Gabinetes parlamentares.

A metodologia utilizada nesta segunda pesquisa foi similar à primeira, apenas modulando os questionamentos de acordo com a legislação e o fluxo interno do PLO na CLDF, em que o núcleo do processo envolve a rotina da CEOF, levando-se em conta também a divisão de forças políticas, sob a ótica dos servidores selecionados. Com isso, procurou-se demonstrar os principais gargalos e nuances das negociações que influem diretamente nas limitações e possibilidades para execução das emendas.

Os entrevistados correspondem a aproximadamente 20% do total de servidores que desempenham atribuições similares, sendo ocupantes de cargos de carreira do GDF, em sua maioria da estrutura da CLDF, com idade média aproximada de 44 anos, a maioria do gênero masculino, com tempo médio de serviço público superior a 18 anos e, na área de orçamento, superior a 11 anos, e responderam a um questionário autoexplicativo dividido em quatro partes.

A primeira parte do questionário é idêntica àquela adotada na Câmara dos Deputados, apenas modulando seus aspectos para o ente distrital. Buscou-se, igualmente, dos entrevistados um posicionamento, em uma escala de 0 a 4, ou seja, em cinco níveis, sobre itens que podem influenciar na melhoria do processo de alocação das emendas parlamentares, em duas escalas de aferição: de relevância para representatividade dos parlamentares na alocação de emendas ao orçamento do DF; e de influência na decisão e atuação dos parlamentares na alocação de emendas ao orçamento do DF.

Os itens relacionados foram no total de quinze. Na primeira escala, conforme **Anexo I – C**, o item considerado de maior relevância, para a representatividade na alocação de emendas parlamentares, com escore superior ao de muita relevância (3,0) foi o seguinte:

- maior transparência nas ações de limitações de empenhamento por parte do Poder Executivo, que inviabilizam e politizam excessivamente a execução do orçamento aprovado, com grau médio de 3,17.

Outros cinco itens ficaram empatados com o grau 3,0 (muita relevância), em que os dois de menor desvio padrão foram:

a) apoio parlamentar à participação efetiva de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos comunitários e delegados locais combinado com o aumento de audiências públicas na discussão da alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades mais prioritárias, com desvio padrão 0,0 (total convergência de opiniões);

b) debate aprofundado e com participação ampla de setores efetivamente representados da sociedade em prol de uma reforma política de caráter duradouro, que possa permitir o uso da fase legislativa do orçamento como meio de justiça e igualdade social, com desvio padrão 1,20.

Todos os demais itens atingiram no mínimo o grau 2,67, que é próximo ao nível de muita relevância (3,0) para o processo de alocação das emendas, o que demonstra, segundo a opinião dos participantes, uma boa amostra dos itens.

Na segunda escala, conforme **Anexo I – D**, o item considerado de maior influência na decisão dos parlamentares para exercer a representatividade por meio de alocação de emendas ao orçamento foi o seguinte:

- maior transparência nas ações de limitações de empenhamento por parte do Poder Executivo, que inviabilizam e politizam excessivamente a execução do orçamento aprovado, com média 2,50 (média entre razoável e muita influência).

Outros dois itens empataram em segundo lugar com escore 2,33 (superior ao nível de razoável influência):

a) apoio parlamentar à participação efetiva de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos comunitários e delegados locais combinado com o aumento de audiências públicas na discussão da alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades mais prioritárias, com desvio padrão de 0,67; e

b) conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular, com desvio padrão de 1,47.

Assim, na opinião dos entrevistados, há uma defasagem considerável entre os níveis de relevância e de influência na decisão dos parlamentares no processo de

alocação de emendas parlamentares. Chama a atenção o fato de que alguns itens, considerados de maior relevância pelo grupo de entrevistados, não serem, igualmente, considerados de maior influência na decisão dos parlamentares.

A segunda parte do questionário, composta de 10 itens, conforme **Anexo II - C**, procura mensurar o nível de impacto, variando de 0 (nenhum) a 4 (ótimo) impacto, na opinião dos entrevistados, em relação aos itens relacionados com a transparência, participação e representatividade da fase legislativa do orçamento, em especial no processo de alocação de emendas parlamentares. Um desses itens objetiva identificar os fatores que mais contribuem para a rigidez ou engessamento da peça orçamentária e, com isso, reduzem as possibilidades de alterações, incluindo-se aquelas feitas por meio de emendas.

O primeiro item que teve seu impacto aferido se refere ao nível efetivo de cumprimento do art. 4º, II das LDO's 2012 e 2013, sobre a previsão de que a elaboração do PLOA do respectivo exercício financeiro e a aprovação e execução do orçamento, entre outros dispositivos, também serão orientadas para evidenciar a transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo amplo acesso da sociedade por meio eletrônico, com atualização em tempo real, em sítio próprio, no que tange à transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo amplo acesso da sociedade por meio eletrônico, com atualização em tempo real, em sítio próprio. O impacto deste item na alocação de emendas, segundo os entrevistados, alcançou o grau médio de 1,50, ou seja, grau médio entre os níveis de baixo e regular impacto.

Ainda em relação a esse dispositivo, no segundo item, os participantes foram incentivados a indicar em caso de marcação em nível inferior ao grau 3,0 (bom), em ordem decrescente de influência, quais os fatores que, em sua opinião, mais contribuem para a não efetividade do cumprimento do dispositivo mencionado, no que os mais citados foram:

- I. falta de interesse dos gestores pela efetiva transparência, em especial o governo e a base aliada, pois o tema é abordado com fins de propaganda e sem linguagem acessível à sociedade;

- II. complexidade do tema e da abordagem do orçamento e pouca informação disponível em linguagem mais acessível;
- III. falta de conhecimento, de interesse e de mobilização das organizações representativas da sociedade em relação às questões orçamentárias, incluindo os sindicatos;
- IV. falta de acesso, por meio de ferramentas adequadas, no site da CLDF, à pesquisa sobre a execução do orçamento do GDF, bem como às emendas dos parlamentares (o SIGGO é acessível a poucos e tem linguagem específica);
- V. foco da discussão em critérios meramente quantitativos dos recursos dispendidos, sem debate quanto à qualidade e efetividade do serviço prestado e da sua efetividade (exemplo dos gastos em saúde);
- VI. nenhuma discussão sobre políticas públicas que afetam enormemente o orçamento de forma pouco perceptível (ex: políticas públicas de isenção fiscal, parcerias público-privadas, etc) e foco da informação nos fornecedores e não nos beneficiários das políticas públicas;
- VII. elevada burocracia dos órgãos de controle e baixa interação com a sociedade em termos de divulgação dos seus trabalhos de fiscalização; e
- VIII. falta de infraestrutura dos órgãos do Poder legislativo em relação ao tema transparência.

O terceiro item dessa parte da pesquisa buscou dos servidores sua opinião sobre os fatores que mais contribuem para o engessamento ou rigidez do orçamento e, em especial da fase legislativa de alocação de emendas, em uma escala de nenhuma influência (grau zero) a total influência (grau quatro), conforme **Anexo II - D**, em que os fatores que obtiveram maiores médias, em ordem de maior influência, foram:

- a) o alto nível de comprometimento do orçamento com as chamadas “despesas obrigatórias”, entre as quais as despesas contratuais, de pessoal e referentes à dívida pública (grau médio de 3,50 – de alta para total influência e menor desvio padrão – 0,30);
- b) o distanciamento e a ficção do planejamento aliados aos fortes entraves burocráticos na execução orçamentária, tais como falhas nos processos licitatórios, contratuais e na gestão pública (com grau médio de 2,83 – bem próximo à alta influência – grau 3,0); e
- c) a concentração das decisões políticas no poder Executivo e a falta de independência do Legislativo, especialmente com o chamado “governo

de coalizão”, em que ocorrem “acordos políticos” na aprovação e na execução do orçamento (grau médio de 2,50).

O quarto item da segunda parte procurou mensurar o nível de ocorrência, segundo a opinião dos assessores, em relação às restrições para inclusão de projetos e subtítulos novos na fase legislativa de apreciação da LOA, conforme incisos do art. 6º das LDO's de 2012 e 2013, variando do grau 0 (intervalo de 0 a 10 % do total de emendas) até o grau 4 (acima de 40% das emendas), em que o grau médio ficou em 0,83, ou seja, no intervalo de até 10% das emendas.

Ainda sobre esse item, os participantes foram incentivados a opinar sobre a efetividade da inclusão de projetos e subtítulos novos para a realização de políticas públicas, de onde se podem extrair alguns posicionamentos:

“Não vejo que há restrição para inclusão de subtítulos novos, o que ocorre é uma baixa execução das emendas por falta de vontade política e por entraves burocráticos. Por ser de difícil execução, as emendas são em sua maioria relacionadas a eventos culturais ou pequenas obras de infraestrutura, que são mais fáceis de serem executadas.”

“Para um parlamentar, é muito relevante demonstrar que as despesas executadas são oriundas de emendas de sua autoria. Isso é parte da sua “accountability” junto ao eleitorado da base eleitoral. A criação de subtítulos novos, ao invés de utilizar-se dos já existentes criados pelo Poder Executivo, facilita isso.”

“O parlamentar pode criar subtítulo novo na LOA, não pode é criar programas e ações que são permitidos apenas no PPA (plano plurianual). As políticas públicas, no nível orçamentário, são criados no PPA, que deve ter maior participação da sociedade que, infelizmente, não entende essa questão. Em termos de prioridades orçamentárias, basta o cidadão verificar os valores das funções para ter uma dimensão das prioridades do Governo.”

“O problema é que às vezes são subtítulos que não estão de acordo com o corpo total da LOA.”

“(…) o cumprimento do dispositivo legal citado prevê uma espécie de “orçamento mínimo”, ou seja, matérias que devem ser priorizadas (a continuidade delas, ao menos a maioria, é pressuposto lógico estatal, transformado em dispositivo legal). (...) a identificação de demandas da sociedade e a alocação de recursos para suprir essas necessidades. Entretanto, na fase de emendas parlamentares ao PLOA isso se dá de forma muito residual. (...)”

“(...) as emendas parlamentares são de pequena monta, o que inviabiliza, em regra, sua utilização para execução de políticas públicas. O conjunto dos parlamentares utiliza apenas de 2% da RCL, ou seja, 1,51% do orçamento total do DF. Individualmente esse percentual cai para 0,06% do orçamento total por parlamentar (...) a grande proximidade dos deputados da população aumenta a demanda e pressão por emendas para atendimento de questões de caráter eminente regional, o que drena ainda mais os recursos que poderiam ser canalizados para o financiamento de políticas públicas. (...) apenas 30% das emendas parlamentares são executadas, sendo que o restante ou é apropriado pelo executivo via cancelamento para pagar a folha de salários, ou é ignorado, perdendo eficácia ao final do exercício financeiro.”

Em geral, o dispositivo citado da LDO que, em tese, dificultaria a inclusão de projetos e subtítulos novos, na prática, não tem tanto efeito e interferência nessa possibilidade. Em uma pesquisa rápida e sem dados oficiais, percebe-se que o percentual de inclusão de projetos e subtítulos novos nos últimos três anos ficou próximo de 50% em relação aos encaminhados pelo Executivo no PLOA, percentual este semelhante ao da área federal.

No caso do DF, até mesmo o Anexo de Metas e Prioridades da LDO, que representa as prioridades do Executivo para o orçamento tem sido bastante modificado pelo Legislativo, que resulta nas Emendas Parlamentares Prioritárias (EPP), porém o seu acompanhamento e a sua segregação em relação às programações e subtítulos inseridos pelo Executivo só é possível pela SEPLAN, por meio de “controle paralelo”.⁴⁹

Isso se dá porque o SIGGO não permite e não há outro programa ou aplicativo de acesso público que permita essa distinção, o que contribui também para a falta de transparência, pois é possível, por exemplo, priorizar determinadas emendas de alguns parlamentares, sem necessariamente computar os respectivos valores nos limites de emendas individuais. No entanto, sob a ótica da representação dos anseios da sociedade, não há que se falar em segregação entre orçamento do executivo e emendas parlamentares, pois o orçamento é um só e deve refletir os interesses democráticos da coletividade.

⁴⁹ Este “controle paralelo”, além de não ser transparente ao público em geral, uma vez que fica adstrito ao alto escalão da SEPLAN/DF, serve como meio de controle da atuação dos próprios parlamentares da base aliada, o que demonstra a intenção de política de coalizão do governo do DF nos últimos anos.

O quinto item buscou saber a opinião dos servidores envolvidos na alocação de emendas, em uma escala de intervalos percentuais, variando de baixíssima (0 a 20% das emendas) até ótima (superior a 80%), sobre a possibilidade de apreciação e aprovação do chamado “orçamento impositivo”, com a obrigatoriedade de execução da totalidade das emendas parlamentares individuais no âmbito da CLDF, em que se chegou ao grau médio de 2,0, que equivale ao intervalo percentual de média probabilidade de aprovação (41% a 60%). Nesse mesmo item, os entrevistados foram solicitados a opinarem sobre o fato de a possível aprovação do orçamento impositivo no DF ser fruto da influência da aprovação de dispositivo equivalente na esfera federal, do que se podem extrair algumas afirmações:

“O orçamento, que já é engessado, ficaria ainda mais difícil de ter flexibilidade. Os próprios parlamentares alteram muito os subtítulos incluídos na LOA quando da tramitação de créditos adicionais na Casa.”

“Já houve, anteriormente, tentativas de se fazer orçamento impositivo para emendas parlamentares no DF, mas as leis eram consideradas inconstitucionais. Se for feita alteração constitucional, dificilmente o Poder Executivo irá conseguir impedir a replicação de lei similar no DF.”

“O orçamento impositivo já existe para as despesas mínimas constitucionais de saúde e educação e, nem por isso, temos os melhores sistemas de saúde e de educação do mundo. A aprovação de emendas parlamentares impositivas seria interessante se fossem para áreas de interesse maior da sociedade e não servisse para complementar os mínimos constitucionais e sim somar recursos adicionais para áreas prioritárias.”

“Sou totalmente contra o orçamento impositivo. O Orçamento impositivo é legalizar a corrupção....”

“Se aprovado aqui seria sim fruto de aprovação em nível federal. A admissibilidade do tema é controvertido, tanto pela questão principiológica orçamentária (autorizativa) quanto pela simetria (não havendo permissivo constitucional).”

*“A discussão do orçamento impositivo no DF nasceu nos anos 95/96, logo após a eleição de Cristovam Buarque. Naquela época havia uma oposição forte (...) no momento atual, a motivação é inegavelmente fruto da discussão no Congresso Nacional, mas não se pode perder de vista a questão histórica. (...) O cerne da questão está exatamente na excessiva preponderância dos interesses do executivo sobre os do legislativo (...) o executivo elabora o orçamento em uma rotina quase que exclusivamente **interna corporis** (...) a liberação das emendas parlamentares surge como meio de cooptação ou até mesmo de coerção sobre os parlamentares. Veja o exemplo do ocorrido no presente ano (2013) onde cada parlamentar teve o direito de fazer 13,5*

milhões em emendas, destes 4,7 milhões, o equivalente a 35% foram cancelados pelo executivo em agosto. Dos 8,8 milhões restantes a média de execução está em torno 4,0 milhões. Síntese efetivamente cada parlamentar destinou 4 milhões de reais para atender 31 cidades diferentes.(...) fica evidente a pulverização dos recursos, e mais evidente fica a necessidade de os parlamentares trabalharem em favor da aprovação do orçamento impositivo de suas emendas.”

O sexto item questiona aos participantes sobre qual o nível que consideram de cumprimento, pelos poderes Executivo e Legislativo do DF, do art. 12 da Lei do PPA, que prevê a promoção da participação da sociedade no acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei, variando de nenhum (0) até ótimo (4), no que foi obtido o grau 1,17, ou seja, mais próximo do nível baixo.

Se a participação da sociedade nas discussões sobre o orçamento (LOA) já está distante da realidade, a participação no acompanhamento e avaliação do PPA chega ao nível de ficção, segundo os comentários dos servidores entrevistados na pesquisa, que estão bem próximos às fases do ciclo orçamentário, pois os próprios poderes não discutem com profundidade o assunto, uma vez que as atenções se voltam para o orçamento anual, que é mais tangível.

O sétimo item proporcionou o mesmo questionamento do item anterior, porém direcionado aos grupos organizados da população, e o grau médio extraído da opinião dos entrevistados foi idêntico (1,17), ou seja, mais próximo ao nível baixo de cumprimento desse dispositivo, o que demonstra que o PPA ainda é uma peça distante da discussão da população, seja ela organizada ou não, que direciona seus olhares mais para a LOA, que é mais tangível.⁵⁰

Além disso, há deficiências na análise da qualidade da destinação de recursos, conforme alguns comentários, para áreas como a saúde, por exemplo, em que, não muito raro, é comum a construção de um hospital que fica fechado por falta de médicos e, depois que os médicos são contratados, percebe-se que faltam equipamentos, demonstrando falta de planejamento na alocação de recursos.

⁵⁰ No sentido de mais próxima da realidade da população que acompanha as discussões sobre o orçamento.

O oitavo item solicitou dos participantes opinar sobre a possibilidade de adesão da totalidade dos parlamentares da CLDF sobre a participação popular no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares como ferramenta para o orçamento participativo, variando de nenhuma (grau 0) até ótima (grau 4), no que foi obtido o grau médio 1,17, ou seja, mais próximo do nível de baixa adesão dos parlamentares a essa possibilidade de iniciativa.

O item seguinte (nono) fez o mesmo questionamento, porém, desta vez, em relação aos grupos organizados da sociedade, no que o grau médio subiu para 1,50, que se situa entre os níveis de baixa a regular possibilidade de adesão dos parlamentares. Isso demonstra, na opinião dos servidores, que os deputados distritais estão mais propensos a aceitar esse tipo de participação quando ela é oriunda de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos populares, conselhos de bairro, associações representativas e similares.

O décimo e último item da segunda parte da pesquisa buscou a opinião do grupo de servidores selecionados sobre o nível de adesão da totalidade dos parlamentares da CLDF, em relação à representatividade popular, variando de nenhuma (0) até ótima (4), no que tange a possibilidade de participação popular, via população não organizada, no processo legislativo orçamentário, obtendo o grau 1,17, ou seja, pouco acima do nível de baixa possibilidade de adesão a esta modalidade de representatividade na alocação de emendas.

A terceira parte do questionário-pesquisa procurou extrair dos entrevistados, em quatro questionamentos, a visão que têm das fases do processo legislativo orçamentário, desde a escolha de prioridades na LDO, passando pelas fases de relatoria setorial e geral e, por fim, cotejando-se o orçamento aprovado com a efetiva execução, em que há negociações políticas entre as lideranças da CLDF e o Poder Executivo. Algumas conclusões foram incorporadas no item de descrição do processo legislativo orçamentário distrital – **item 1.3**.

O último item dessa parte se refere à aferição do percentual de influência de cada ator político envolvido, no total de 100% de influência, no processo legislativo orçamentário, em especial na forma de emendas ao orçamento distrital.

Essa simulação é de grande importância, pois o fator de influência e decisão política é de caráter altamente subjetivo, não sendo possível um regramento sobre a discricionariedade de atuação de cada um ou do conjunto de atores políticos que interagem entre si e com os arranjos institucionais em que se inserem. Dessa forma, o que se busca é medir a impressão dos servidores que atuam bem próximos a esses atores sobre a divisão de influência no processo de alocação de recursos no orçamento, em especial sob a forma de emendas orçamentárias, cujos percentuais médios, segundo a opinião dos entrevistados, constam do Quadro II (abaixo):

QUADRO II - DIVISÃO DE PODER DE INFLUÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS NA CLDF⁵¹

	ATORES POLÍTICOS QUE INFLUEM NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS	GRAU DE INFLUÊNCIA NAS EMENDAS						\bar{X}
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	
1	PODER EXECUTIVO (GOVERNO DO DF)	25%	35%	75%	15%	60%	80%	48,33%
2	LÍDER DO GOVERNO	5%	1%	5%	5%	0%	0%	2,67%
3	LIDERANÇAS E/OU BANCADAS NA CLDF	5%	1%	1%	5%	0%	0%	2,00%
4	MESA DIRETORA DA CLDF	1%	1%	4%	0%	0%	1%	1,17%
5	COMISSÕES DA CLDF	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0,50%
6	PRESIDENTE DA CEOF/RELATOR GERAL	10%	2%	5%	10%	15%	7%	8,17%
7	RELATORES PARCIAIS	10%	1%	1%	5%	5%	5%	4,50%
8	REPRES. E/OU LOBISTAS EMPRESARIAIS	5%	3%	3%	10%	1%	1%	3,83%
9	REPRES. E/OU LOBISTAS DAS CARR. PÚB.	5%	7%	1%	5%	1%	2%	3,50%
10	REPRES. E/OU LOBISTAS DE INST. ASSINTENCIAIS	5%	5%	1%	5%	1%	1%	3,00%
11	REPRES. E/OU LOBISTAS DE INST. ESPORT. CULT., ETC.	5%	13%	1%	5%	1%	2%	4,50%
12	REPRES. E/OU LOBISTAS DE ADM. REG. DO DF	5%	20%	1%	5%	1%	1%	5,50%
13	REPRES. E/OU LOBISTAS DOS REDUTOS ELEITORAIS	5%	5%	1%	25%	12%	0%	8,00%
14	REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS	5%	3%	0%	5%	1%	0%	2,33%
15	POPULAÇÃO NÃO ORGANIZADA	3%	1%	0%	0%	1%	0%	0,83%
16	REPRESENTANTES ACADÊMICOS	5%	1%	0%	0%	1%	0%	1,17%
15	TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,00%

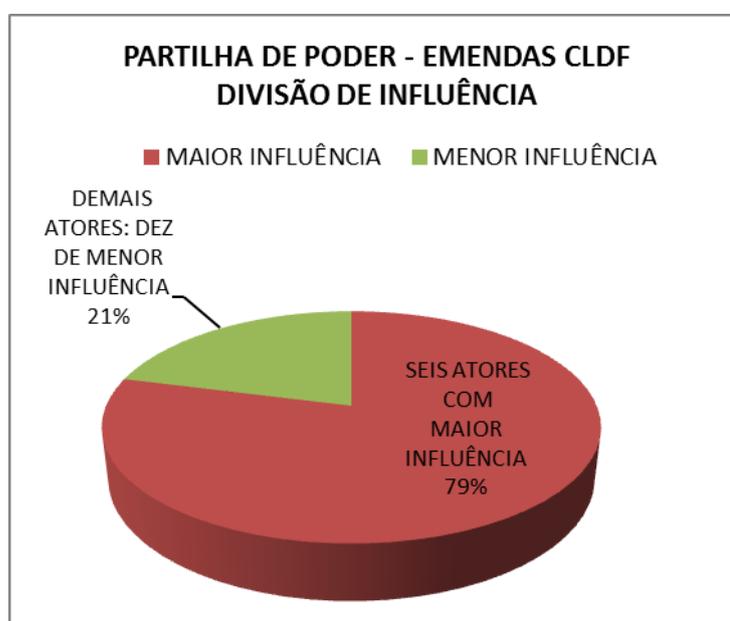
Segundo a opinião dos assessores, que participam diretamente desse processo e, com isso, percebem as nuances das negociações para aprovação e execução das emendas parlamentares, os atores mais influentes são, na ordem, o Poder Executivo (Governo do DF), com percentual médio de 48,33%, seguido do Presidente da CEOF, que acumula também a função de Relator Geral do Orçamento, com percentual médio de 8,17%, dos Representantes e/ou Lobistas dos

⁵¹ Segundo a opinião do grupo de Consultores e Assessores de Orçamento entrevistados no mês de outubro de 2013, conforme perfil no item 2.2.1.

Redutos Eleitorais, as chamadas bases dos parlamentares, com média de 8,0%, dos Representantes e/ou Lobistas das Administrações Regionais, com média de 5,50%, e, por fim, empatados com média de 4,50%, os Relatores Parciais e os Representantes e/ou Lobistas de Instituições Esportivas, Culturais, etc.

A figura 4 seguinte demonstra a desigualdade na divisão de forças entre os atores políticos envolvidos com o processo de alocação de emendas parlamentares na CLDF nos últimos anos:

FIGURA 4 – DIVISÃO DE FORÇAS DOS ATORES POLÍTICOS NO PLO DISTRITAL (CLDF)



A principal conclusão que se pode tirar dos números extraídos das entrevistas é o grande poder de influência que o Executivo, via Governo do DF, tem no processo de alocação de emendas, percentual médio de quase 1/2 do total do poder a ser partilhado pelos atores políticos. Outro ponto de destaque é que somados os percentuais dos seis atores políticos considerados de maior influência, pelos percentuais médios de opinião dos entrevistados, no processo de alocação de emendas parlamentares, obtém-se o percentual de 79%, que representa quase 4/5 do poder total de influência, restando apenas 21% para ser distribuído entre os dez outros atores políticos, que estão mais diretamente ligados a instituições

representativas da sociedade, dos quais nenhum alcança o percentual de 4% de influência individualmente.

A quarta e última parte da pesquisa, conforme **Anexo III – B**, incentivou os respondentes a se posicionarem sobre afirmações de cunho político, envolvendo essencialmente características de representatividade relacionadas com o caráter político do processo de alocação de emendas parlamentares ao orçamento. O grupo de entrevistados tinha de se posicionar de forma totalmente concordante, parcialmente concordante ou discordante em relação às afirmativas, justificando seu posicionamento.

A primeira afirmativa foi:

“A população merece os representantes que elege, ou seja, o problema não é de representatividade e sim um problema cultural, de baixo nível educacional da população em geral e, com isso, de má escolha nas eleições. Isso reflete também na alocação de recursos, especialmente sob a forma de emendas parlamentares ao orçamento.”

A totalidade dos servidores se posicionou de forma concordante, sendo que a grande maioria (5/6) de forma parcial, com algumas justificativas:

1) Posições parcialmente concordantes:

“Concordo que existe um baixo nível educacional da população, no entanto os representantes eleitos têm uma responsabilidade ainda maior de propor emendas que vão contribuir para o desenvolvimento do DF e não para atender seus interesses particulares.”

“O que mantém um parlamentar no poder é a reeleição. (...) ele depende de criar uma imagem junto ao eleitorado (...). Ele é guiado pelas demandas do eleitorado e do que se fala dele em meios de comunicação. (...) há também os meios institucionais que também não criam mecanismos propícios a uma devida cobrança do comportamento do político. (...). A própria mídia, principal elo entre o político e o eleitor em geral (não em bases eleitorais), é desqualificada tecnicamente, (...) e de visão tendenciosa...”

“O sistema eleitoral partidário também tem sua culpa ao eleger candidatos que isoladamente não teriam votos suficientes para sua eleição além da falta de representação regional no nosso sistema eleitoral...”

“As Camadas populares foram excluídas do processo político durante 500 anos da nossa história. Levaremos décadas para educar estes setores

excluídos. O Orçamento participativo é um caminho de educação política do povo Brasileiro.”

“A falta de representatividade ou frustração das expectativas são elementos que se misturam (...). Assim, dada a premissa da questão, que trata da insatisfação da população com os Parlamentares, essa é decorrente de vários fatores, inclusive de certo nível de preconceito com relação ao Legislativo, o Poder mais fiscalizado proporcionalmente e, (...), mais exposto as críticas.”

2) Posição totalmente concordante:

“O baixo nível de educação e de politização gera grandes dificuldades para que o cidadão faça uma correta avaliação dos interesses coletivos, ou até mesmo o impede de conhecer e avaliar tais interesses. Este fator faz com que a maioria escolha seu representante por impulso e considerando prioritariamente as demandas imediatistas e interesses particulares. (...)”

A principal conclusão que se pode tirar dos comentários é de que o tema representatividade está intrinsicamente relacionado com o arranjo institucional, ou seja, como as forças políticas e instituições representativas atuam no cenário político, e com a intensidade e qualidade da representação, neste caso com a inclusão dos políticos – parlamentares, que no mais das vezes não atendem, de forma proporcional ao eleitorado, as demandas da sociedade.

A segunda afirmativa foi:

“As deficiências na representatividade dos parlamentares eleitos pelo povo, em grande parte, são consequência da falta de acompanhamento e cobrança da maioria dos eleitores e isso reflete também na escolha das prioridades na execução de políticas públicas, em especial na apropriação e execução das emendas parlamentares, em que pequenos grupos organizados de interesse conseguem o atendimento de suas demandas em detrimento da exclusão da grande maioria da população não organizada.”

A maioria se posicionou de forma parcialmente concordante (2/3), de onde se podem extrair algumas justificativas:

3) Posição totalmente concordante:

“De fato, os pequenos grupos organizados que conseguem exercer uma pressão aos parlamentares acabam sendo atendidos em suas demandas, enquanto a maioria não acompanha e cobra uma atuação mais imparcial e eficiente do parlamentar.”

4) Posições parcialmente concordantes:

“Atualmente temos representantes de determinados segmentos específicos da sociedade porque se organizam para defender a sua classe.”

“Realmente, o acompanhamento e cobrança deficientes contribuem para a perda da representatividade. Entretanto, superar essa dificuldade também é tarefa dos gestores, que devem fomentar a cultura de transparência e melhorar os canais de comunicação com a sociedade.”

“Não vejo deficiência significativa de representatividade dos parlamentares. Lembro que eles foram eleitos pelo povo segundo as leis de nosso país, e vejo no parlamento um espelho muito fiel da sociedade.”

5) Posição discordante:

“O sentimento de falta de representatividade não deriva do comportamento dos parlamentares durante a tramitação do orçamento. (...) deriva do baixo compromisso da Casa Legislativa na sua função precípua de fiscalização (...). Isso, porque a maioria dos parlamentares torna-se governista, pois aumenta a chance de reeleição. Além disso, a mídia (...) investe em desgastar a imagem dos políticos, (...). (...), pouco instrui a sociedade das obrigações do Poder Legislativo quanto à fiscalização e corresponsabilidade no desempenho do governo. Não há valorização do papel institucional do legislativo, (...).”

A terceira afirmativa foi:

“O movimento parlamentar recente pela aprovação do orçamento impositivo - ou seja, pela execução obrigatória das emendas parlamentares – é totalmente demagógico, pois o que está ocorrendo, de verdade, é uma reação pelo baixo nível de execução das emendas – em grande parcela, pelo controle na liberação dos empenhos pelo executivo, o que afeta as bases dos parlamentares em detrimento de um excessivo poder do executivo.”

Essa afirmação dividiu a opinião dos servidores entrevistados, com 1/3 para cada posicionamento, de onde se extraem algumas justificativas:

1) Posição totalmente concordante:

“Concordo que o nível de execução das emendas é baixo, especialmente entre os parlamentares que não são da base de governo. Acredito que a execução obrigatória das emendas é temerária, pois favorecerá as emendas de caráter eleitoral, além de facilitar a atuação dos parlamentares mal intencionados.”

2) Posição parcialmente concordante:

“O movimento é legítima disputa de poder. Como ponto positivo defendido está uma menor dependência dos parlamentares da liberação do Executivo. Como ponto negativo o Legislativo passa a se imiscuir diretamente na execução, tarefa precípua do Executivo.”

“É um pouco de demagogia, mas também é uma tentativa de valorização do legislativo. É legítimo na medida em que abre caminho para a futura imposição do orçamento das áreas como saúde, educação e segurança. (...) É legítimo também no sentido de buscar o equilíbrio entre os poderes. Há ainda que se falar que o próprio executivo não cumpre minimamente sua programação orçamentária (...). A título de exemplo, temos o programa Águas do DF, um programa estruturante e de grande relevância para o DF que teve apenas 0,6% de sua dotação executada em 2012.(...)”

3) Posições discordantes:

“Discordo quanto ao fato de ter sido caracterizado como demagógico. É uma reação à concentração de poder nas mãos do Executivo. Os parlamentares querem beneficiar as suas bases eleitorais e prestar contas ao seu eleitorado (...). Discute-se muito no Brasil atualmente a questão do (...) parlamentar para representar regiões específicas. O que seria de um parlamentar (...) que não consiga executar as suas emendas porque é da oposição? (...)”

“A aprovação do orçamento impositivo é institucionalizar a corrupção...”

A quarta afirmativa foi:

“O sistema político brasileiro é afetado em boa parte pela aplicação e ocorrência dos conceitos: da teoria das elites, em que pequenos, porém fortes grupos organizados tem excessivo poder de influência sobre a classe política em detrimento da grande maioria da população não organizada; e da ignorância pluralística, em que uma grande maioria se cala e esconde sua divergência internamente, aguardando que outra pessoa se manifeste e, assim, uma opinião minoritária, porém atuante, faz valer as suas posições e domina o cenário de influência da classe política, ocorrendo o oposto da democracia.”

A totalidade das opiniões se posicionou em concordância com a afirmação, sendo a maioria (2/3) de forma totalmente concordante e 1/3 de forma parcialmente concordante, de onde se extraem algumas justificativas:

1) Posições totalmente concordantes:

“Uma maioria silenciosa e de interesses difusos tem sido deixada à margem dos diretos em favor de pequenos grupos organizados e com interesses específicos (...) (as ditas minorias tem tido muita influência política). Isso é notório reflexo das políticas públicas e das leis aprovadas nas duas últimas décadas no Brasil. Cada vez mais as leis são radicais em favores de pequenos

grupos, (...), sem nenhum embasamento em dados científicos ou direitos coletivos (...). Os movimentos políticos desses grupos são baseados (...) em demonizar aqueles considerados opositores, (...). Ao invés de se tratar as causas, criminaliza-se a maioria silenciosa sem que ela perceba (...).”

“Penso que há (...) várias categorias de elites, (...) econômicas, setoriais, etc, que envolvem algumas carreiras públicas com maior influência. Além dessas, a própria classe política é uma elite, a elite dos governantes, que, em muitos casos, atua em causa própria. Essa classe não inclui somente os parlamentares, mas também vários atores políticos do Executivo.”

“Essa assertiva identifica perfeitamente o que ocorre na fase de elaboração orçamentária do DF. Dentro do executivo, um teto orçamentário é fixado arbitrariamente para cada unidade orçamentária. É também perceptível nas audiências públicas das leis orçamentárias, (...) que são meramente formais, realizadas sem público, (...). Fica mais evidente se se considerar que (...) no máximo 1/3 das emendas parlamentares são executadas.”

2) Posições parcialmente concordantes:

“A mobilização de determinados grupos foge à questão econômica como é o caso dos representantes na CLDF da área de segurança. Corporações fortes elegem os seus representantes fugindo à tese da teoria das elites.”

“O próprio contexto democrático oferece a opção teórica da mudança de postura por parte da população.”

A quinta afirmativa foi:

“A possível aprovação do orçamento impositivo não muda a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois o orçamento é uma peça totalmente política, em que os atores: governo, lideranças, parlamentares, setores organizados da sociedade interagem por acordos e, de qualquer forma, o Poder Executivo sempre vai deter a maioria dos aliados, pois, em virtude de seu controle da máquina estatal, sempre vai ter também o controle do orçamento e o comando das ações políticas..”

Essa afirmação dividiu a opinião dos servidores entrevistados em parcialmente concordantes e discordantes, 1/2 para cada, com as seguintes opiniões:

1) Posições parcialmente concordantes:

“O orçamento não é meramente uma peça política, mas principalmente o controle sobre as prioridades do governo que, no caso, foi eleito e deve refletir a promessa de campanha.”

“Não creio que o orçamento é uma peça totalmente política, mas sim predominantemente técnica. No entanto, concordo que existem acordos políticos entre os atores envolvidos na execução do orçamento.”

“A prevalência do Executivo via máquina estatal não se altera com o orçamento impositivo. Entretanto, a possibilidade de execução compulsória de emendas de todos os parlamentares irá gerar uma alteração no cenário.”

2) Posições discordantes:

“O Poder Executivo irá perder poderosa ferramenta de barganha e terá que arrumar outra. Provavelmente cargos na estrutura administrativa do Estado.”

“(…) com a imposição do orçamento o parlamento passa a deter uma parcela de força maior, e a pluralidade do parlamento fará com que um maior número de grupos possam efetivamente participar do processo orçamentário e assim, (...) se tornará possível uma discussão qualitativa do orçamento e uma fiscalização social mais efetiva. Teremos ainda um efeito de concretização das demandas feitas em audiências públicas (...) a comunidade começará a dar valor ao orçamento e ao parlamento.”

A sexta afirmativa foi:

“A forma de execução do orçamento, seja ele impositivo ou não, não vai mudar muito do que ocorre atualmente, pois sempre vai haver negociações por ocupações de cargos de indicação política nos escalões do poder executivo, cargos estes que são imprescindíveis para reeleição dos parlamentares e, conseqüentemente, a atuação parlamentar fica bastante influenciada pela necessidade de contrapartida ao executivo por estas demandas. Dessa forma, as perspectivas de mudança de cenário são praticamente inexistentes, com exceção da possibilidade de afetação do sistema por movimentos populares de grande vulto, tal como ocorreu recentemente durante as manifestações na “Copa das Confederações”, em várias capitais brasileiras, porém, em virtude de seu aspecto não duradouro e desorganizado, os efeitos também tendem a não ser efetivos.”

A grande maioria das opiniões (2/3) foi parcialmente concordante e o restante discordante, de onde se extraem as seguintes justificativas:

3) Posições parcialmente concordantes:

“O orçamento impositivo das emendas vai mudar a relação de poder entre o Executivo e os parlamentares. O Executivo tentará arrumar outro meio (...), provavelmente por meio de cargos na estrutura administrativa. As possibilidades de mudanças existem, mas têm que ser melhor direcionadas. Manifestações populares, como as citadas, (...) tendem a se degenerar em breve espaço de tempo. (...) serem dominadas por grupos radicais e servindo

de massa de manobra. (...) O que proporciona melhor democracia é criar meios institucionais propícios, (...). Preservar os Poderes independentes e funcionando como contrapeso uns contra os outros é uma delas. (...) Algumas mudanças podem ser mais frutíferas: instruir a sociedade do papel de cada Poder e da correlação de forças; da importância da cidadania (não de consumo de bens); das obrigações do Estado para o cidadão e do cidadão para o Estado e coletividade..”

“(...) A questão do orçamento impositivo não nasceu de uma proposta do povo e sim do próprio parlamento. Além disso, não podemos ver a imposição de execução das emendas parlamentares como sendo a solução dos problemas da sociedade. A demanda da sociedade é infinita e o orçamento é finito, ou seja, sempre teremos que eleger prioridades (...).”

“Realmente acho que o orçamento impositivo não vai alterar significativamente nosso panorama. Por outro lado, também não acho que os ditos movimentos populares irão fazê-lo. Acho que a reforma é lenta e menos barulhenta, mas está em curso: se chama transparência!”

“Pode não mudar muito, mas que vai mudar não há como negar. Quanto às nomeações políticas já existe um processo em andamento. (...) tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica do DF determinam que no mínimo 50% dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores concursados. Assim, com o passar do tempo teremos menos indicações meramente políticas e uma maior parcela do orçamento de execução obrigatória. (...) não se pode ter um orçamento totalmente impositivo, nem tampouco uma administração com cargos exclusivamente técnicos.”

4) Posições discordantes:

“Sou contra o orçamento impositivo, pois penso que a corrupção vai aumentar.”

“Acredito que por meio do aumento da transparência do orçamento e de sua execução, (...), é possível haver uma mudança na forma de execução do orçamento. O cenário atual pode ser modificado com o crescimento da atuação da população, seja por meio de movimentos populares, seja pelo acesso às informações na internet. A transparência deve ser implementada pelos Poderes e deve ser exigida pela população. Esse é o canal para a melhoria do atual cenário.”

2.2.2- Histórico das Emendas Parlamentares na CLDF

Em complemento aos dados da pesquisa do item anterior, foram extraídos dados do Sistema SIGGO para análise da execução de emendas parlamentares

individuais no âmbito do GDF nos exercícios de 2011 a 2013. Ao mesmo tempo, foram analisados os aspectos de transparência e publicidade do orçamento distrital.

As primeiras dificuldades de acesso aos dados de execução do orçamento foram encontradas pela total falta de disponibilização, no site da CLDF, dos dados de execução das emendas parlamentares e do difícil manuseio dos sistemas disponíveis, uma vez que o sistema SIGGO não permite a segregação dos dados de emendas por parlamentar, apenas por Unidades Gestoras, o que dificulta em muito a análise da atuação dos parlamentares.

Dessa forma, as lacunas foram supridas pelo acesso ao sistema “Discovered” da Secretaria de Planejamento – SEPLAN/GDF, que permite, com menor dificuldade, a compilação dos dados. Os dados obtidos foram compilados e segregados pelo tipo de classificação de emenda no SIGGO: Emenda Parlamentar – EP (na aprovação do orçamento); Emenda Parlamentar de Execução (durante a execução do orçamento no exercício); e Emenda Parlamentar Prioritária – EPP (nas ações prioritárias da LDO).⁵²

Os Anexos IV – A a D e V trazem as informações completas sobre a execução das emendas, desde a previsão inicial na LOA até a sua realização, com os valores liquidados das despesas. A título de exemplificação, algumas observações sobre os dados de execução do orçamento podem ser extraídas conforme demonstração nas figuras 5 a 13.

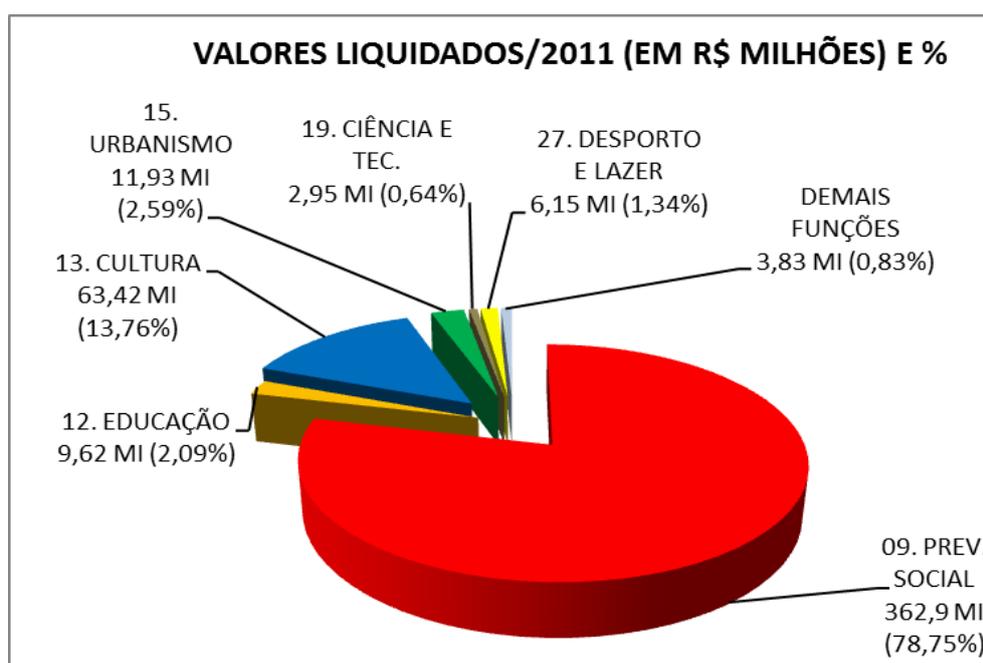
A figura 5 demonstra a classificação orçamentária funcional, ou seja, a segregação da despesa por áreas temáticas de utilização dos recursos, em que as funções que mais demandaram recursos das emendas parlamentares foram: 09 – Previdência Social; 13 – Cultura; e 15 – Urbanismo. A área de previdência utilizou cerca de 363 milhões de um total de recursos de 460,8 milhões, que corresponde a quase 80% dos recursos.

Em contato com um cargo do alto escalão do Executivo, obteve-se a informação de que há um “acordo de cavalheiros” entre o Governo do DF e os parlamentares, em especial da base aliada, para disponibilizar cerca de R\$ 5

⁵² Estas últimas, segundo informações da Secretaria da CEOF, não entram no cômputo do limite das emendas individuais, que, para 2014, foi fixado em R\$ 14,5 milhões por parlamentar, porém são levadas a cabo no controle paralelo que a SEPLAN faz no sentido de controlar a execução de emendas de cada parlamentar.

milhões por parlamentar, do total previsto para as emendas individuais⁵³, a título de colaboração com recursos na gestão da máquina administrativa, que, normalmente, são utilizados para pagamento de pessoal ativo e inativo. No ano de 2011, além dos valores desse acordo, foram utilizados mais de R\$ 200 milhões de remanejamento (após o cancelamento de dotações de emendas não utilizadas).

FIGURA 5 – VALORES LIQUIDADOS DAS EMENDAS / 2011 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÕES)

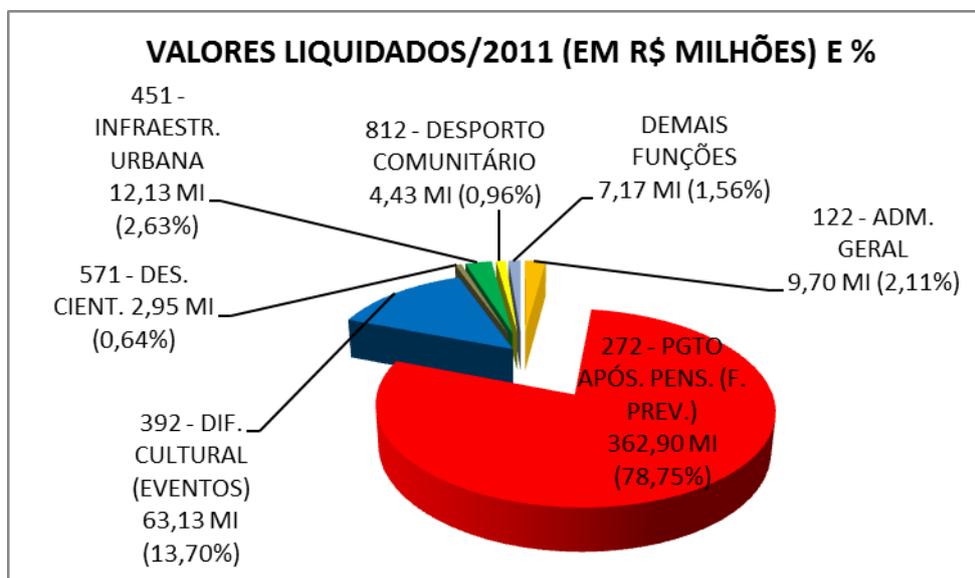


As outras áreas de maior aplicação de recursos de emendas parlamentares são a função 13 – Cultura, com cerca de R\$ 63 milhões (quase 14% do total) e 15 – Urbanismo, com cerca de R\$ 12 milhões (2,59%).

É importante frisar que, os valores da função urbanismo, em sua maioria, estão relacionados na subfunção Infraestrutura Urbana, com a aplicação de recursos em pequenas obras, em virtude principalmente de terem retorno e publicidade mais imediatos aos parlamentares que as indicam, ao contrário das grandes obras de infraestrutura da agenda do Executivo, que são morosas em face dos entraves burocráticos decorrentes das licitações e contratações. A figura 6 (seguinte) demonstra que os mesmos valores acima ficaram assim distribuídos pelas subfunções orçamentárias:

⁵³ Em 2013, o valor previsto foi de R\$ 13,5 milhões.

FIGURA 6 – VALORES LIQUIDADOS 2011 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (SUBFUNÇÕES)



Dessa forma, a totalidade dos recursos da função previdência foi aplicada na subfunção 272 – Fundo de Previdência, enquanto que a quase totalidade dos recursos da área de cultura foi aplicada na subfunção 392 – Difusão Cultural, representada pelos diversos eventos culturais, religiosos, etc.⁵⁴ A grande quantidade desses eventos demonstra o caráter eleitoreiro das indicações de emendas, visto que esta alternativa de aplicação, além de ter maior celeridade de execução, proporciona, igualmente, a publicidade da atuação de cada parlamentar, ainda que não resulte na adequada aplicação em políticas públicas prioritárias.

A partir de 2012, como se apura pelos números seguintes, a aplicação de recursos das emendas nas obras de urbanismo, em especial na subfunção 451 – Infraestrutura Urbana, decorreu principalmente da ampla divulgação pela mídia em geral, no final de 2011 e início de 2012, do grande volume de recursos de emendas aplicados em eventos festivos e religiosos, porém essa alternativa também vem sendo reavaliada em virtude da burocracia em sua execução e do que alguns parlamentares consideram como apropriação indevida das indicações⁵⁵, o que leva

⁵⁴ Em uma contagem aproximada, chega-se a cerca de 800 eventos anuais em todo DF.

⁵⁵ As apropriações indevidas são as ocorrências mencionadas por alguns parlamentares de que várias emendas não foram utilizadas exatamente para os mesmos eventos indicados, em virtude principalmente de cancelamentos por parte do Executivo, que, então, estaria remanejando dotações para subtítulos de interesse dos parlamentares de maior aproximação política do governo. Em decorrência desse impasse, após acordo entre o Executivo e a base aliada na CLDF, a partir de 2012, a LOA passou a conter dispositivo que prevê o controle da liberação das dotações orçamentárias decorrentes mediante o envio de Ofício de cada parlamentar.

boa parte dos parlamentares a procurar outras alternativas, mais rápidas e visíveis pela população.

As figuras 7 e 8 demonstram a aplicação dos recursos de emendas, pela mesma classificação, no exercício de 2012.

FIGURA 7 – VALORES LIQUIDADOS 2012 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÕES)

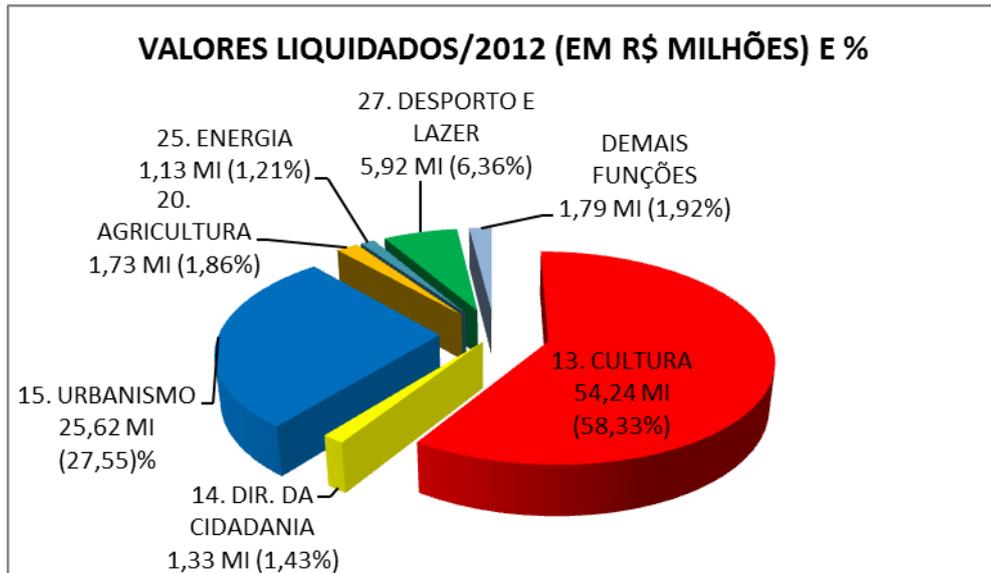
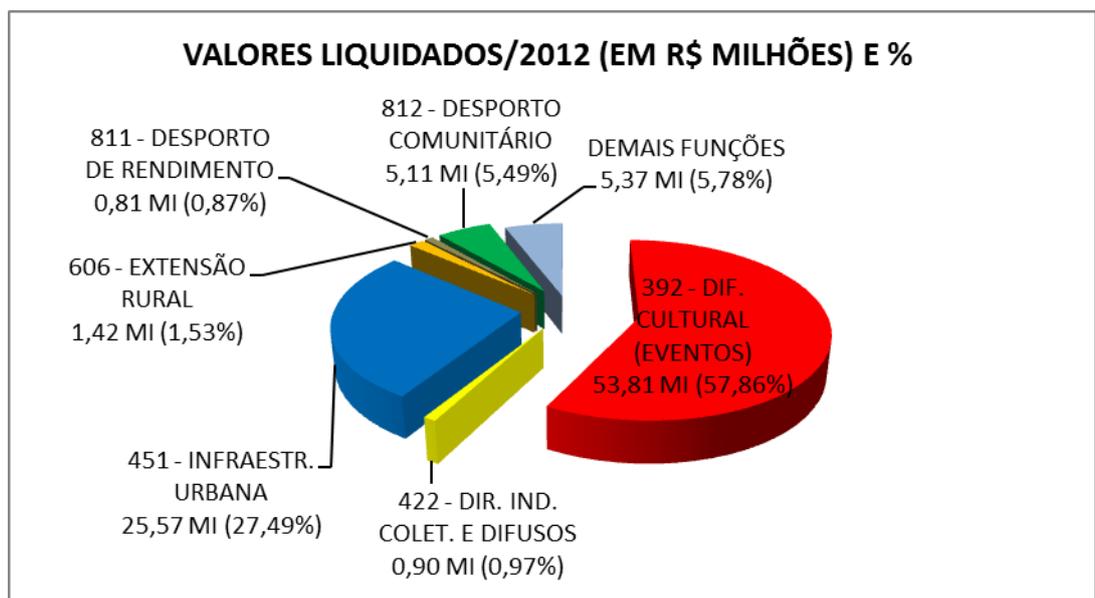


FIGURA 8 – VALORES LIQUIDADOS 2012 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (SUBFUNÇÕES)



Em comparação com a distribuição de recursos de 2011, a alteração mais visível foi em relação à área 27 – Desporto e Lazer, especialmente na subfunção 812 – Desporto Comunitário, uma vez que não houve recursos para previdência e as áreas de cultura e urbanismo permaneceram com nível similar de aplicação.

FIGURA 9 – VALORES LIQUIDADOS 2013 – POR FUNÇÕES

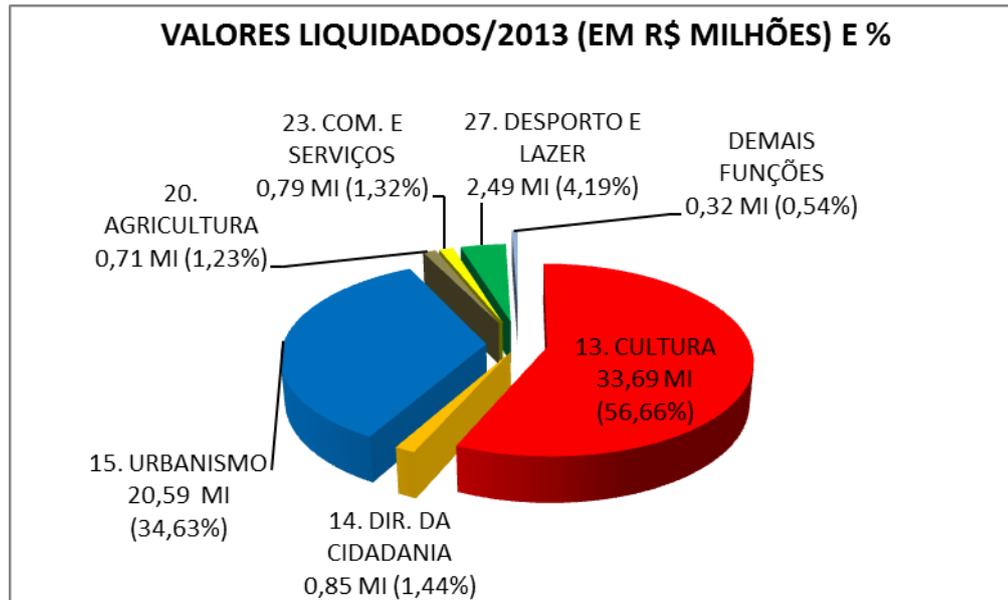
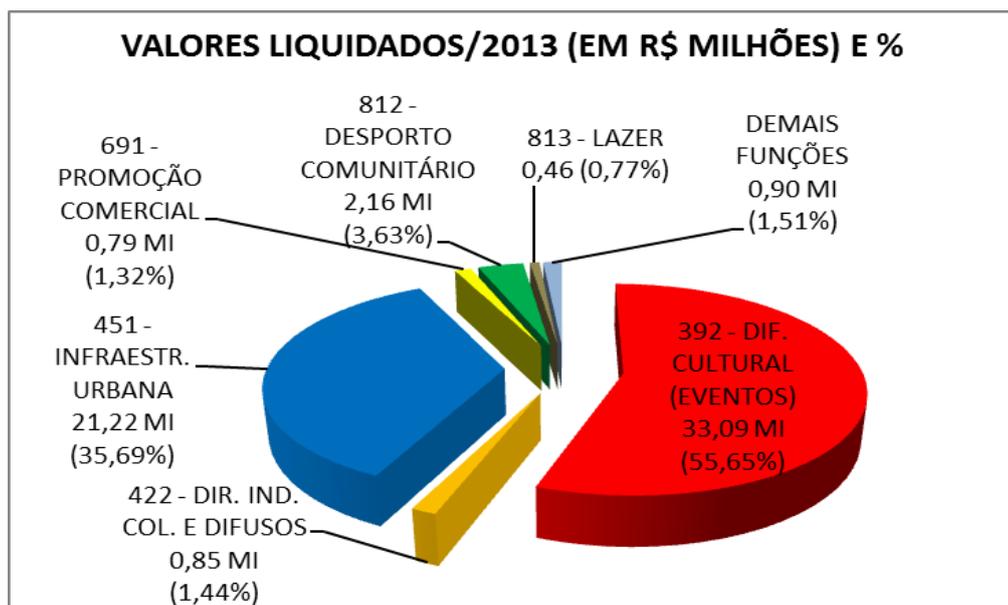


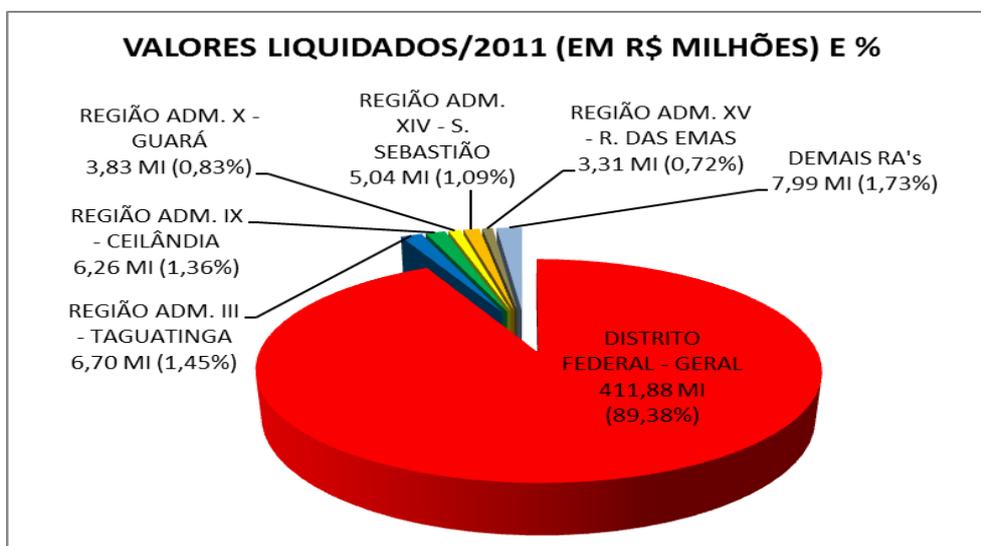
FIGURA 10 – VALORES LIQUIDADOS 2013 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (SUBFUNÇÕES)



No período de 2013⁵⁶, conforme dados dos valores aplicados nas funções e subfunções do período, descritos nas figuras 9 e 10 acima, houve um nível menor de execução que 2012, considerando-se os valores proporcionais ao mesmo período do ano anterior, afetados em parte pelo cancelamento de R\$ 4,7 milhões das dotações de emendas de cada parlamentar, o que demonstra uma interferência do Executivo a título de priorizar obras, tais como as do Projeto Estruturante do DF – PEDF e outros de sua agenda de governo.

Outra forma de demonstração da distribuição dos valores de emendas ocorre por meio de sua aplicação nas trinta e uma Regiões Administrativas do DF. Nos três exercícios, de 2011 a 2013, há uma aplicação preponderante no localizador geral, que corresponde ao Distrito Federal, ou seja, são subtítulos que não tem localizador específico ou que se referem a valores aplicados em mais de uma região administrativa.⁵⁷ As figuras 11 a 13 mostram a distribuição dos valores executados de emendas pelas regiões administrativas do DF:

FIGURA 11 – VALORES LIQUIDADOS EM 2011 POR REGIÃO ADMINISTRATIVA - RA DO DF⁵⁸



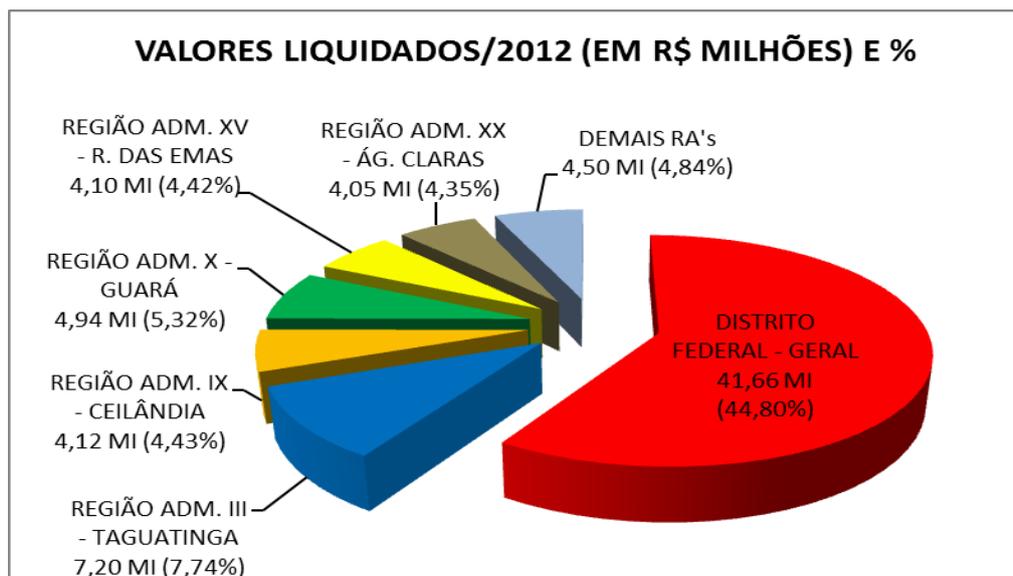
⁵⁶ Dados consolidados até 17 de outubro de 2013.

⁵⁷ Um exemplo disso é o Programa de Trabalho 13.392.6219.3678.2329, que corresponde à Promoção de Eventos Culturais a serem realizados em todas as RA's do DF. Assim, muito embora os valores de emendas desse subtítulo constem do localizador geral, eles podem ser aplicados em RA's específicas, tais como Taguatinga, Ceilândia, etc.

⁵⁸ Parte significativa dos valores aplicados é oriunda dos cancelamentos de dotações de emendas não realizadas, que são convertidas em ações do Executivo, tais como os valores aplicados no Fundo de Previdência dos Servidores do DF, conforme visto nas figuras 5 e 6.

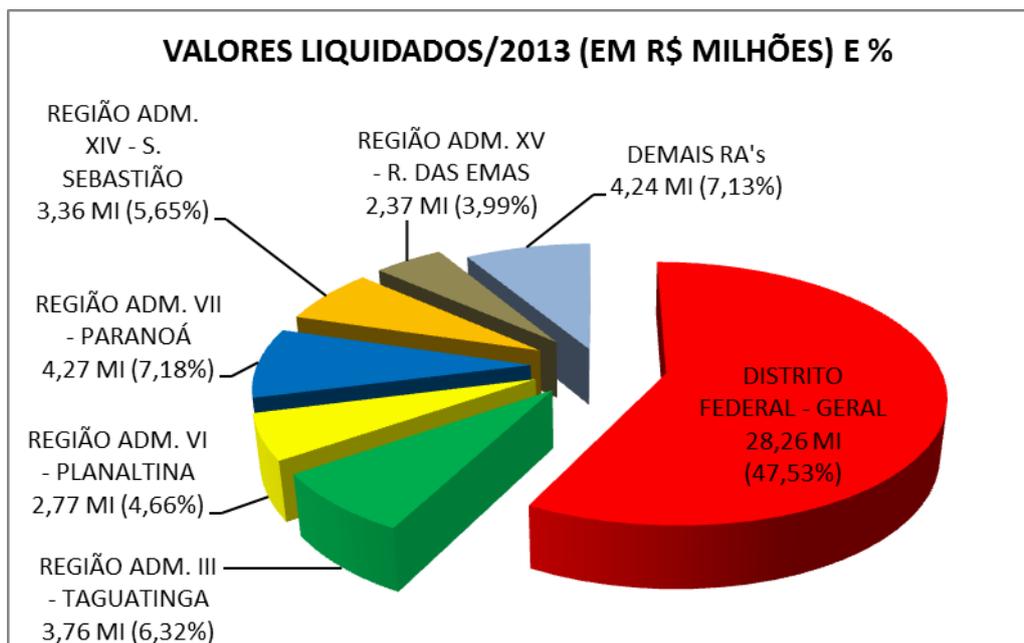
Afora os recursos de localizador geral, em ordem de maiores valores aplicados, as regiões administrativas que mais tiveram recursos executados de emendas parlamentares em 2011 foram, em ordem, Taguatinga, Ceilândia, São Sebastião, Guará e Recanto das Emas.

FIGURA 12 – VALORES LIQUIDADOS EM 2012 POR RA DO DF



Conforme figura 12, os recursos oriundos de emendas em 2012, de localização geral (Distrito Federal), tiveram sua execução reduzida praticamente pela metade quando comparados a 2011. As demais áreas de localização dos recursos executados, em ordem de maior aplicação, foram Taguatinga, Guará, Recanto das Emas e Águas Claras, com destaque para a distribuição mais equitativa dos recursos executados entre as cidades-satélites.

Já em 2013, conforme figura 13 (seguinte), a distribuição foi ainda mais equitativa que os dois períodos antecedentes, em que os recursos executados no localizador geral mantiveram praticamente a mesma proporção em relação ao total de recursos do período. As demais áreas de execução de emendas foram, na ordem, Paranoá, Taguatinga, São Sebastião, Planaltina e Recanto das Emas.

FIGURA 13 – VALORES LIQUIDADOS EM 2013 POR RA DO DF

Em suma, conclui-se que a execução das emendas parlamentares nos três últimos anos não ultrapassou o percentual médio de 30% em relação ao previsto na LDO para a aplicação da diferença de percentuais da Reserva de Contingência em relação à RCL, entre o PLOA e a LOA, que gira em torno de R\$ 300 milhões no DF (2% da RCL).⁵⁹

Os dados confirmam também a situação de coalizão do Executivo em relação ao Legislativo e a falta de critérios técnicos e indicadores socioeconômicos na distribuição dos recursos orçamentários pelas regiões administrativas do DF. Isso se confirma, principalmente, quando há uma grande defasagem na aplicação de recursos entre as cinco ou seis regiões administrativas mais beneficiadas e o restante das RA's, cerca de vinte e cinco.

⁵⁹ Nos três exercícios financeiros analisados, os valores liquidados foram inferiores a R\$ 100 milhões, de um total autorizado superior a R\$ 300 milhões.

3. DIFERENÇAS, INFLUÊNCIAS E LIMITAÇÕES DOS DOIS MODELOS DE PLO

A descrição dos dois PLO – federal e distrital, conforme Figuras 1 e 2, demonstra que há variações de fluxo de um modelo para outro. Algumas lacunas de entendimento dos fluxos foram sanadas nas próprias entrevistas feitas aos servidores diretamente envolvidos com as atividades da fase legislativa do orçamento na CONOF – Câmara dos Deputados – e na CEOF – Câmara Legislativa do DF.

Antes de adentrarmos nas diferenças entre os dois modelos, faz-se necessário pontuar algumas modificações nos níveis de detalhamento das dotações, que ocorreram nas últimas peças do ciclo orçamentário. A primeira delas ocorreu no PPA vigente (2012/2015) na esfera federal, com a inclusão de dois níveis adicionais de programação: os objetivos e as iniciativas.

Segundo a opinião dos Consultores da CONOF/CD, a criação desses níveis tem que ser vista com restrição, pois contribuiu para um distanciamento da LOA do planejamento de médio prazo, havendo deficiências de indicadores de desempenho para aferição dos resultados e, com isso, dificulta ainda mais a participação do Legislativo em ações de longo prazo do ciclo orçamentário federal.

No âmbito da LOA, o nível adicional incluído foi o Plano Orçamentário - PO, que, segundo o MTO/2013⁶⁰, se constitui em uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante da LOA). Pela opinião de alguns dos Consultores, o PO não afeta as emendas parlamentares, reduz a transparência do orçamento, desprivilegia o caráter de especificidade, permitindo o caráter genérico das ações, porém traz benefícios do ponto de vista da eficiência da gestão ao permitir maior flexibilidade ao Poder Executivo na execução de despesas de natureza comum.

A primeira diferença dos fluxos de PLO está na previsão da fase de avaliação da receita no PLO federal, que prevê audiências públicas na sua realização, antecede a fase do parecer preliminar do projeto de LOA⁶¹ e conta com um Relator

⁶⁰ Manual Técnico do Orçamento. MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2013.

⁶¹ O mesmo rito vale para o PPPA e PLDO.

da Receita, de forma segregada das outras fases. Nessa fase, é que normalmente são feitas as reestimativas de receita, que acabam em regra ampliando a margem para os limites de emendas parlamentares.

Já no PLO distrital, não há previsão para esta fase, então a possibilidade de utilizar a reestimativa é por emenda do Relator Geral, o que ocorreu pela primeira vez na aprovação da LOA/2011, conforme mencionou Jezini Netto.⁶²

Na sequência do fluxo do PLO federal, após a fase de emendamento e aprovação do Relatório da Receita, então a próxima fase é a análise e aprovação do Parecer Preliminar, peça importante que estabelece vários critérios que afetam os trabalhos posteriores na CMO.

Em ambos os PLO's, a fase de emendas à despesa ocorre após a aprovação do Parecer Preliminar, porém, na estrutura federal, há uma melhor segregação entre os trabalhos técnicos de consultoria técnica e os de assessoria e avaliação política. Para isso, as fases do PLO federal contam com a participação de Comitês de Avaliação (por exemplo, o Comitê de Avaliação de Emendas – CAE), em que requisitos técnicos têm de ser atendidos em relação à previsão do conjunto de normas aplicáveis.

No caso da fase das relatorias setoriais, na Câmara dos Deputados, em que os relatores ocupam as vagas pelo critério da proporcionalidade, nos termos do art. 26 da Resolução nº 1/2006, a CMO é segregada em dez núcleos de áreas temáticas, critério este replicado nas estruturas de apoio permanente da CONOF/CD e CONORF/Senado Federal. Dessa forma, o trabalho de consultoria técnica é previamente determinado nas normas de regência, pelas quais cada Núcleo assessora o respectivo relator setorial da despesa ou o Relator da Receita.

No PLO distrital, em relação às relatorias setoriais (parciais), a CLDF não possui uma estrutura técnica⁶³ de apoio, então, na prática, os relatores trabalham

⁶² JEZINI NETTO, Patrícia D. *A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). FGV. Brasília. 2011, p. 13.

⁶³ Não há um órgão setorial na estrutura da CLDF específico para consultoria orçamentária tal como ocorre no SF e na CD. Uma alternativa possível para CLDF, em virtude de sua menor estrutura, seria a criação de um núcleo permanente de avaliação preliminar, composto por Consultores de Orçamento, para as relatorias parciais.

individualmente em relação às emendas relativas às Unidades Orçamentárias de cada área, sem muita interação entre eles. A ausência de uma norma, tal como ocorre na CMO (Congresso Nacional), por exemplo, com maior detalhamento dos trabalhos, contribui para o esvaziamento das discussões e, normalmente, as emendas são todas acatadas, inclusive com erros que somente são percebidos posteriormente e, em alguns casos, contam com a boa vontade do Executivo para que sejam sanados.

Ainda no PLO distrital, em virtude da previsão de prazos para apreciação dos pareceres dos relatores, contida no art. 221 do RICLDF, o trabalho resultante das relatorias parciais é concluído com sua apreciação na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, no que os assessores mais participativos interagem previamente na discussão sobre as emendas do parlamentar que assessoram.

Em regra, cada deputado tem sua própria equipe técnica, geralmente servidores ocupantes de cargos comissionados, para fazer avaliação e não usa o corpo técnico da Comissão, o que acaba contribuindo pelo alto caráter político das decisões, em parte pela carência de norma que estabeleça critérios de avaliação previamente, a exemplo da Resolução nº 1/2006 do Congresso.⁶⁴ Um dos raros trabalhos, de cunho eminentemente técnico, resultante da análise setorial, ocorre, quando da compilação das despesas pelas Unidades Orçamentárias, para verificar se as alterações afetaram os limites mínimos previstos na legislação e apenas os membros da CEOF podem atuar nesta fase, ainda que subordinados à orientação dos partidos, lideranças e blocos partidários.

No PLO federal, há mais uma fase adicional em relação ao distrital, que é a Revisão da Receita, que ocorre entre a aprovação dos relatórios setoriais e a apreciação e votação do Relatório Geral. Nessa fase, como vem ocorrendo em relação ao PLOA/2014, há negociações, principalmente com atuação de representantes do Executivo, via liderança do Governo, junto ao Relator da Receita, para que valores de reestimativa de receita possam retornar ao patamar constante

⁶⁴ Considerando que não há uma norma permanente, uma vez que o Parecer Preliminar do Relator na CEOF / CLDF não dispõe sobre critérios de admissibilidade de emendas, por exemplo, tal como ocorre na área federal com a Resolução nº 1/2006 – CN, e analisa mais os aspectos formais do texto do PLOA no que, em regra, resulta na cobrança de explicações e justificativa ao Executivo sobre aspectos omissos do Projeto de Lei.

do PLOA que chegou ao Congresso vindo do Executivo, contando também com acordos envolvendo as lideranças dos blocos partidários.

No âmbito federal, em relação à designação de relatorias, há requisitos que impedem, por exemplo, que: a função de Relator-Geral seja exercida por membro da mesma Casa por dois anos consecutivos; haja recondução de membros por dois anos consecutivos; haja o acúmulo das funções de Presidente e Relator-Geral; dentre outras. Na CLDF, estas regras não estão previstas e, normalmente, o Presidente da CEOF é também o Relator do PLOA.

No PLO federal, o Relator Geral prepara seu parecer levando em conta as solicitações dos líderes de bancadas estaduais e presidentes de comissões, primeiramente. As emendas de relator, para atendimento de demandas do Poder Executivo, do Poder Judiciário, de bancadas suprapartidárias, etc., são realizadas nos limites definidos no Parecer Preliminar, aprovado antes da apresentação de emendas.

No PLO distrital, após a votação dos pareceres setoriais (parciais) é feita uma consolidação e harmonização de toda a peça orçamentária pelo relator geral (em regra, o Presidente da Comissão, que normalmente é da base governista). O parecer dele é votado na CEOF e depois vai para apreciação do Plenário, sendo que, nessa fase, são comuns novas emendas e alterações, muitas das quais, a pedido da liderança de governo.

Quanto à execução no exercício seguinte, o Executivo distrital tem autorização, por percentual autorizado na LDO e fixado na LOA (atualmente é de 20% por UO), para os chamados remanejamentos, que são alterações por meio de Decreto. Acima desse percentual, este poder deve enviar à CLDF projetos de lei de créditos adicionais, conforme a legislação, em que é muito comum a indicação de recursos oriundos de superávit financeiro e de excesso de arrecadação.

No caso do DF, além do limite autorizado na LDO, o Poder Executivo, desde o orçamento de 2013, conseguiu incluir um dispositivo na legislação que lhe dá ainda mais independência na gestão do orçamento (art. 8º da LOA), ao prever um grupo de despesas chamadas Projetos Estruturantes do DF – PEDF, em que ele

tem liberdade total para fazer remanejamentos sem necessidade de se submeter à análise do Poder Legislativo.⁶⁵

No caso da execução das emendas parlamentares no DF, os deputados solicitam alterações ao longo do ano, por meio também de emendas aos projetos de créditos adicionais, para ajustarem às reais possibilidades de execução. A liberação dos recursos, assim como no governo federal, sofre influência política, não bastando para tanto, o cumprimento dos requisitos legais. A execução das emendas, da mesma forma que no governo federal, também se torna objeto de barganha e fonte de negociação do Poder Executivo.⁶⁶

Ademais, a execução das emendas parlamentares no DF, a partir da LOA/2012⁶⁷, fica condicionada á comunicação formal (por remessa de Ofício) pelo parlamentar - autor da emenda. Essa previsão surgiu de reclamações de alguns parlamentares, em decorrência de supostas “apropriações” indevidas na execução de emendas em finalidades diversas das previstas pelos respectivos autores, e vem contribuindo para a redução dos níveis de execução das emendas parlamentares desde então.

A principal diferença entre os PLO's federal e distrital está na previsão para os limites de quantidade e valor dessas emendas, que, no Congresso Nacional, tem a quantidade fixada em até 25 emendas pela Resolução nº 01/2006 (dispõe sobre os trabalhos da CMO), ficando apenas o limite de valor a critério do Parecer Preliminar, emitido pelo Relator-Geral. Já na CLDF, ambos os limites são definidos por Decisão anual do Colégio de Líderes, normalmente após a definição do cronograma de trabalhos para apreciação do PLOA, que, neste exercício ocorreu em outubro, fixando a quantidade máxima em 40 e o limite de valor em R\$ 14,5 milhões para as emendas parlamentares.

A tabela seguinte mostra a evolução dos limites para valores de emendas individuais no Congresso Nacional e na Câmara Distrital:

⁶⁵ Apenas para se ter uma dimensão dos valores previstos para o PEDF, para o exercício de 2014, eles estão estimados em mais de R\$ 4 bilhões.

⁶⁶ No caso da esfera federal, a maior interferência ocorre por meio dos contingenciamentos de empenhos. No DF, a interferência inicia-se no controle das liberações das dotações de emendas parlamentares.

⁶⁷ Leis nº 4.744/2011, art. 12 (LOA/2011) e nº 5.011/ 2012, art. 11 (LOA/2012).

DEMONSTRATIVO DE EVOLUÇÃO DOS LIMITES DE VALORES PARA EMENDAS INDIVIDUAIS – PERÍODO DE 2010 a 2014				
EXERCÍCIO	LOA FEDERAL		LOA DISTRITAL	
	PREV. LEGAL: Parecer Preliminar da CMO – Parte B Especial – Item 9		PREV. LEGAL: RI, art. 220, § 1º e Decisão do Colégio de Líderes Anual	
2010	VALOR (R\$)	12.500.000,00	VALOR (R\$)	6.000.000,00
2011	VALOR (R\$)	13.000.000,00	VALOR (R\$)	7.000.000,00
2012	VALOR (R\$)	13.000.000,00	VALOR (R\$)	10.000.000,00
2013	VALOR (R\$)	15.000.000,00	VALOR (R\$)	13.500.000,00
2014	Idem – Parte Esp. Item 10		VALOR (R\$)	14.500.000,00
	VALOR (R\$)	14.686.000,00		

No caso do DF, as emendas individuais são classificadas na LOA com os seguintes códigos: EP – Emendas Parlamentares (feitas na apreciação e aprovação da LOA); EPE - Emendas Parlamentares de Execução (feitas na apreciação e aprovação das Leis de créditos adicionais – que alteram a LOA no ano da execução); e EPP - Emendas Parlamentares Prioritárias (ações prioritárias previstas no Anexo de Prioridade da LDO). Neste último caso, segundo informações da Assessoria da CEOF, os valores de emendas parlamentares alocados nessas ações prioritárias não contam para o limite de emendas individuais, porém esses valores entram no cômputo do controle paralelo que o Executivo faz por meio da Secretaria de Planejamento - SEPLAN.

Outra diferença está na previsão e no uso das emendas coletivas. No PLO federal, há requisitos pré-fixados para apresentação e quantidade determinada segundo os parâmetros previstos no art. 43 e seguintes da Resolução nº 01/2006. Assim, por exemplo, as emendas coletivas de bancada variam conforme o tamanho da Bancada estadual, de 15 a 20 emendas de apropriação e 3 emendas (quantidade fixa) de remanejamento e, no caso de investimentos, tem de estar vinculadas às obras com abrangência estadual, enquanto que as emendas de Comissão vão até 4 emendas, para a comissão que abranja uma subárea temática, ou até oito emendas, no caso de mais uma subárea temática.

No caso da CLDF, as emendas coletivas ficam praticamente adstritas à apresentação pela Mesa Diretora para ações institucionais, ainda que haja, também, a previsão de apresentação por Comissão, partido ou bloco parlamentar, desde que subscritas pela maioria dos membros, sem limite de valor, porém, nos últimos anos, esta previsão não vem sendo utilizada. De qualquer forma, a diferença principal das emendas coletivas da CLDF para o Congresso Nacional está na falta de requisitos, quantidade e limites de valores pré-definidos.

Uma das formas de se aumentar os valores disponíveis para alocação de emendas se dá por meio do artifício de reestimativa das receitas, utilizado tanto no Congresso Nacional quanto na CLDF, com base em critérios que apontam supostos erros na metodologia utilizada pelo Executivo para estimar os valores previstos no PLOA, aplicando o dispositivo previsto na LDO sobre essa possibilidade quando da ocorrência de erros e omissões, o que em tese afastaria a ilegalidade da mudança na previsão. Coincidência ou não, estudos demonstram que as reestimativas feitas nos últimos anos no Congresso, em sua maioria, se aproximaram mais dos valores efetivamente arrecadados que as previsões do próprio Poder Executivo.

Outro ponto de similaridade entre a legislação orçamentária federal e a equivalente distrital está na utilização da diferença de percentuais previstos para a Reserva de Contingência em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, entre o PLOA e a LOA, para custear a alocação de emendas parlamentares. Esta previsão normalmente encontra-se na LDO, porém enquanto que, na legislação federal, o percentual previsto para a Reserva de Contingência é de 2% da RCL, na LDO distrital, o previsto chega a 3% da RCL, resultando em 2% disponíveis para a alocação em emendas parlamentares, superando, no atual exercício, a casa de R\$ 300 milhões.

Se considerarmos o valor previsto para as emendas individuais na CLDF para 2014, ou seja, R\$ 14,5 milhões, multiplicado pelo quantitativo de 24 deputados distritais, obtém-se o valor de R\$ 348 milhões, que fica próximo a 2% dos valores atualizados de RCL (R\$ 16,7 bilhões) distrital.⁶⁸ Já, na esfera federal, se

⁶⁸GDF. SIAC. Previsão atualizada para RCL do GDF. Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br/LRF%20%20Gesto%20oramentaria/2013_03_b_rreo_DCRCL.pdf

considerarmos o percentual disponível em relação à RCL para as emendas parlamentares no Congresso, ou seja, 1% da RCL⁶⁹, obtém-se o valor aproximado de R\$ 6,25 bilhões, que fica abaixo do valor previsto para as emendas individuais multiplicado pelo total de parlamentares - 594 (513 deputados mais 81 senadores) multiplicado por R\$ 15 milhões, que resulta em R\$ 8,91 bilhões.

Há outro dispositivo similar entre as legislações federal e distrital, no que tange às emendas: se refere à previsão na LDO para que haja percentual na LOA de autorização para remanejamento de dotações, por Ato próprio do Poder Executivo, que, nas leis orçamentárias das duas esferas, nos últimos anos, tem previsto o percentual de 20%.

Outro ponto relevante, ainda, sobre o processo legislativo orçamentário é o cenário de composição política que forma a base de apoio ao governo federal (Executivo), que atualmente conta com dois terços dos parlamentares do Senado (54 dos 81 senadores) e ainda maior na Câmara (388 dos 513 deputados), demonstrando uma forte coalizão.⁷⁰

Na circunvizinha Câmara Legislativa do DF, a situação é ainda de maior desigualdade: são 21 deputados distritais da base governista contra apenas 3 da oposição, sendo que nesse ano pré-eleitoral já ocorreram algumas trocas de partidos dos atuais parlamentares com vistas, em parte, a um maior espaço político, considerando-se também as tendências de formação dos blocos de coligações nacionais, em especial para apoio às candidaturas presidenciais.

Em suma, por razões óbvias, esse cenário de desigualdade de forças partidárias (no caso, a forte coalizão) acaba rumando na contramão da democracia, uma vez que enfraquece o debate sobre diversos temas, em especial sobre a fiscalização e a alteração do orçamento por emendas dos parlamentares.

⁶⁹ Previsão atualizada, conforme Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2013: R\$ 625.461 milhões.
FONTE: STN. Acesso em 25 Out 2013: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Politica_Fiscal/arquivos/RGF2Q2_013.pdf

⁷⁰ Considerando a composição dos blocos partidários do primeiro semestre de 2013, que pode sofrer alterações em virtude das novas composições dos blocos e partidos, em especial pela proximidade das eleições de 2014.

CONCLUSÃO

A comparação entre os PLO's federal e distrital, pelos dados da pesquisa realizada, permite aferir inicialmente que as diferenças de cenário institucional em que se desenvolvem as rotinas da fase legislativa do orçamento afetam diretamente as relações entre os atores e a percepção dos servidores que trabalham próximos aos parlamentares. Dessa forma, na CLDF, as decisões sobre as alocações das emendas, em face do conteúdo normativo à disposição, ocorrem em um nível mais político, pelas deficiências de uma apreciação técnica preliminar segregada, até mesmo em virtude das limitações de estrutura interna.

Em relação às escalas de relevância e influência na decisão dos parlamentares, tanto a pesquisa realizada na Câmara dos Deputados quanto a da CLDF demonstram que os níveis de influência na decisão dos parlamentares, na alocação de emendas, são sensivelmente inferiores à relevância dos mesmos itens para o emendamento do orçamento. Percebe-se que os itens relacionados com a publicidade da atuação parlamentar são mais passíveis de influência na decisão que os itens baseados em critérios socioeconômicos de distribuição da população, estes parâmetros ideais para pautar a escolha das prioridades de políticas públicas, o que demonstra uma lacuna na representação que os parlamentares exercem.

Em relação ao caráter de engessamento do orçamento, ambas as pesquisas demonstraram que o item que mais contribui para essa situação é o alto nível de comprometimento do orçamento com as chamadas “despesas obrigatórias”. Na área federal, o alto índice de inscrição em restos a pagar é um item adicional em relação ao PLO distrital que demonstra a distorção da peça orçamentária.

No que se refere à aprovação do orçamento impositivo no Congresso Nacional, com a execução obrigatória das emendas individuais, a possibilidade de ocorrência, segundo as opiniões na pesquisa da área federal, ficou bem próxima de **80%**, e, muito embora, os entrevistados da CLDF estejam céticos em realização às mudanças que essa medida possa trazer, a influência da aprovação na esfera federal pode acarretar a aprovação também no DF.

A principal conclusão que se pode extrair da opinião dos servidores sobre a possibilidade de apreciação e aprovação do orçamento impositivo na esfera federal como influência do que alguns parlamentares consideram “baixo nível de execução das emendas individuais”, é de que, em que pese uma pequena divisão de opiniões sobre a pertinência da proposição, a proximidade do trabalho dos Consultores com o ambiente político das decisões permite balizar que há uma grande possibilidade de aprovação da PEC do orçamento impositivo e também que a possível aprovação está relacionada sim com a busca, pelos parlamentares, de obtenção de maior nível de execução na alocação de emendas individuais.

Outro ponto que se pode deduzir das observações é que, em virtude da falta de entendimento sobre os critérios e a forma de execução das emendas parlamentares, uma vez que o Executivo federal ignora sua execução em detrimento de suas próprias prioridades, se comprova que as negociações entre os dois poderes pela execução de emendas não são transparentes, ainda que o Congresso Nacional tenha sistemas avançados de informação aos usuários, tais como o Siga Brasil e o Orçamento Brasil.

Uma parcela expressiva de responsabilidade pela não efetividade do caráter transparência ocorre pela incapacidade que a população tem de fazer bom uso das informações disponíveis e, então, participar efetivamente das discussões sobre as prioridades na execução do orçamento, em ambas as esferas de governo.

Fica comprovado, ademais, que a qualidade da representação, ou o pilar democrático da representatividade, depende do nível de participação da sociedade e, em relação ao orçamento, em especial a alocação de emendas, como a população não entende muito a sistemática e a linguagem utilizada, por conseguinte, ainda que a divulgação seja transparente, com a publicação de vários demonstrativos, então há uma publicidade sem efetividade na realização dos seus objetivos, visto que o teor dessas publicações não é acessível à população.

Outro ponto a se destacar da análise é que há uma diferença em relação ao tratamento que os políticos dispensam aos seus representados, tanto na esfera federal como na distrital, a depender da forma de organização da sociedade, principalmente quando há uma efetiva mobilização, no sentido de baixo para cima.

Dessa forma, o nível de organização dos grupos representativos da sociedade, além de aumentar a sua participação, contribui para melhor compreensão do fator representatividade, em especial sobre a participação do Legislativo no orçamento, neste caso específico no processo de alocação de emendas parlamentares.

Feitas essas ponderações até o momento, podemos responder sobre duas hipóteses colocadas em teste nesse trabalho. A primeira hipótese foi confirmada, ou seja, há falhas na representatividade parlamentar das demandas da sociedade sob a forma de emendas individuais aos orçamentos federal e do Distrito Federal, pois, em suma, a condução das escolhas e decisões dos parlamentares dos dois níveis de governo estão mais direcionados à “publicidade” de sua atuação, com vistas à reeleição, do que propriamente com as demandas reais da sociedade.

Isso se comprova ainda mais com o movimento atual que, ao que tudo indica, deverá concluir pela aprovação da PEC do orçamento impositivo, com a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, entretanto essa medida parece mais uma reação contra o baixo nível de execução das emendas e, com isso, uma forma de pressionar o Executivo para um acordo que reverta esse quadro “adverso” para os parlamentares.

Além do mais, outra conclusão que se pode extrair do estudo é que os enunciados da teoria das elites e da ignorância pluralística são perfeitamente aplicáveis ao cenário político atual, tanto na esfera federal quanto na distrital.

A segunda hipótese a ser cotejada é se, realmente, há uma efetiva transparência na condução dos processos legislativos orçamentários federal e do Distrito Federal sob a forma de emendas individuais. Como demonstrado no item sobre os sistemas de informação do Congresso, não se pode dizer que, no âmbito federal, não haja transparência, pois com um pouco de conhecimento e com as ferramentas disponíveis, muitas das informações estão acessíveis, porém, conforme demonstrado em relação ao Siconv, há um bom caminho no sentido de se alcançar a transparência na execução “na ponta” dos recursos de transferências oriundos das emendas e, devido também a esta lacuna, é que surgem alguns escândalos de corrupção.

No âmbito do DF, infelizmente, o alcance da transparência está muito longe da realidade, pois a estrutura interna da CLDF carece de um sistema que forneça dados completos da execução das emendas, tal qual é feito no Congresso Nacional, pois o sítio atual da CLDF na internet não possui nenhuma informação nesse sentido. Além disso, não há transparência nas negociações entre a CLDF e o Executivo, a respeito da execução do orçamento, o que favorece apadrinhamentos, diferenças de tratamento entre os parlamentares pelo Executivo, etc.

Outro ponto que necessita de sensível aperfeiçoamento no PLO distrital é a realização de audiências públicas para debater as prioridades na execução do orçamento, com participação de segmentos representativos da sociedade, mas, para isso, a CLDF tem que criar uma estrutura permanente de apoio ao orçamento, com quantitativo adequado de pessoal na CEOF e com um núcleo técnico permanente de avaliação e admissibilidade das alterações ao orçamento. Na última apreciação do PLOA (2012), por exemplo, houve apenas uma audiência pública de debate.

Em suma, no que tange à transparência dos PLO's dos dois entes, o federal tem um bom nível de transparência, porém tem que ser melhor evidenciada a relação Executivo x Legislativo na fase de execução das emendas, enquanto que o PLO distrital precisa avançar muito também no item transparência. Dessa forma, em relação à análise da ocorrência da terceira hipótese, ela foi parcialmente confirmada: em relação ao PLO federal, há transparência, ao contrário do PLO distrital, que muito há que ser aperfeiçoado para se atingir a transparência do processo.

Na sequência da análise das hipóteses, em relação ao desequilíbrio de forças entre os principais atores envolvidos no processo legislativo orçamentário sob a forma de emendas individuais, o primeiro destaque é para uma enorme desproporcionalidade entre os blocos da situação e da oposição tanto no Congresso Nacional como na CLDF, sendo que nesta a situação é mais gravosa. Decorrente deste desequilíbrio, outros surgem em virtude da coalizão governista.

Nesse sentido, as Figuras 3 e 4, que mostram a divisão de forças entre os atores políticos envolvidos nos processos legislativos orçamentários, expõem uma situação de desequilíbrio indesejável, pois a imensa maioria das representações legítimas fica com o menor poder de influência, enquanto que os **principais** atores,

quatro no CN e **seis** na CLDF incluindo o Executivo, detêm percentuais médios equivalentes, respectivamente, a **73 e 79%** de poder de influência, fato que desprivilegia a democracia. Assim sendo, conclui-se pela confirmação do desequilíbrio na influência sobre o processo legislativo orçamentário sob a forma de emendas individuais entre os principais atores envolvidos tanto na esfera federal quanto na distrital.

Sobre a quarta e última hipótese - de que há uma forte influência política na forma de condução do processo legislativo federal no equivalente distrital, isso se mostra de forma até explícita quando vários dispositivos da legislação federal são recepcionados pelo ente distrital, entre eles, o principal são os valores de limites para emendas individuais, que atualmente estão bem próximos, em que pese o fato de haver uma grande diferença de tamanho dos respectivos orçamentos. Outra evidência está na possibilidade de aprovação do orçamento impositivo, que muito provavelmente, se aprovado na esfera federal, será igualmente recepcionado no DF.

Como sugestões de aperfeiçoamento do PLO distrital, merece destaque a necessidade de se criar uma estrutura adequada na CEOF, com a efetiva segregação entre a análise técnica e as decisões políticas. Isso seria possível com a aprovação de um regramento adequado para as atividades da CEOF, nos moldes da Resolução nº 1/2006 – CN e a criação de um núcleo permanente de avaliação e admissibilidade das alterações nas leis orçamentárias com servidores do quadro da CLDF na função de Consultoria Legislativa (Técnica) de Orçamento.

Ademais, os itens publicidade e transparência devem ser perseguidos até o ponto de a sociedade, organizada ou não, efetivamente participar das decisões sobre as prioridades e alocações de recursos públicos, em especial sob a forma de emendas parlamentares ao orçamento. Um primeiro passo seria a adoção de um sistema similar ao Siga Brasil, do Senado Federal, no âmbito da CLDF.

No entanto, há que se ter o cuidado de não tornar a priorização da divulgação da atuação parlamentar maior que a própria publicidade do orçamento, uma vez que a atuação no Processo Legislativo Orçamentário, sob a forma de emendas parlamentares – em especial as chamadas emendas individuais, não pode se tornar um fim em si mesmo, tal como pressuposto eleitoreiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASSANI, Cleonir. *Emendas Parlamentares: uma análise à luz dos Princípios Constitucionais*. Especialização em Administração Pública Eficaz. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Biblioteca Digital. Brasília, jun. 2013. *Orçamentos Participativos e Instituições Participativas: Aspectos para a Avaliação de Experiências e Casos*. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14436>. Acesso em: 29 Ago. 2013.
- CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>. 2011. Último acesso em 30 de julho de 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. 1ª edição. Editora FGV: 2008.
- GDF. SIAC. Previsão atualizada para RCL do GDF. Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br/LRF%20%20Gesto%20oramentaria/2013_03_b_rreo_DCRCL.pdf
- STN. Previsão atualizada, conforme Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2013: R\$ 625.461 milhões. Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Politica_Fiscal/arquivos/RGF2Q2013.pdf
- JEZINI NETTO, Patrícia D. *A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal*. Monografia (Especialização em Orçamento Público). FGV. Brasília. 2011, 40 p. [manuscrito] - 2008. 78 f.
- Manual Técnico do Orçamento. MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2013.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União* [manuscrito] - 2008. 78 f.

Resumo de artigo publicado em:
<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/teoria-das-elites-o-poder-politico-monopolizado-pelos-governantes.htm>

SENADO FEDERAL. *Impacto da Criação de Pequenos Municípios após a Constituição de 1988 sobre a Repartição de Recursos do FPM*. Disponível em:
<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vingte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-impacto-da-criacao-de-pequenos-municipios-apos-a-constituicao-de-1988-sobre-a-reparticao-de-recursos-do-fpm>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

STN. *A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por Meio da (IN)Fidelidade Parlamentar*, p. 2. Disponível em:
http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPT/N/1premio_tosi.pdf Acesso em 15 Out 2013.

STN. Previsão atualizada, conforme Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2013: R\$ 625.461 milhões. Disponível em:
https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Politica_Fiscal/arquivos/RGF2Q2013.pdf Acesso em 20 Out 2013.

TCU. *Convênios e Outros Repasses*. 4ª edição, 2013. Disponível em:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF>

UnB. Instituto de Psicologia. *Comportamentos em Filas de Esperas: Uma Abordagem Multimétodos*. Disponível em:
http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2225. Acesso em outubro de 2013.

VESELY, Thiago Andrigo. *Emendas Orçamentárias como Instrumento de Coordenação no Legislativo Brasileiro* [manuscrito] - 2012. 44 f.

WIKIPEDIA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Demagogia>. Acesso em: 25 de outubro de 2013.

_____. **Constituição Federal de 1988;**

_____. **Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais da União e do DF (aprovadas anualmente, para cada exercício);**

_____. **Leis Orçamentárias Anuais da União e do DF (aprovadas anualmente, para cada exercício);**

_____. **Manual Técnico de Orçamento da União;**

_____. **Lei Orgânica do DF;**

_____. **Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF.**

ANEXO I – A: ITENS DE RELEVÂNCIA NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS NO CONGRESSO NACIONAL

ITENS RELACIONADOS DE RELEVÂNCIA PARA A REPRESENTATIVIDADE PARLAMENTAR NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE RELEVÂNCIA								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades do território nacional baseada em estudos técnicos com indicadores socioeconômicos regionais.	2	4	2	4	4	0	2,67	2,67	1,63
2	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades do território nacional baseada em planejamento da aplicação das políticas públicas com as especificidades de cada região.	2	4	2	4	4	0	2,67	2,67	1,63
3	Apoio parlamentar à participação efetiva de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos regionais de desenvolvimento e delegados de representações regionais, com o aumento de audiências públicas na discussão da alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades mais prioritárias.	2	2	3	4	3	0	2,33	1,87	1,37
4	Publicidade qualitativa sobre a possibilidade de aproveitamento do caráter representativo das emendas parlamentares por meio de modelos de partilha da decisão, entre os parlamentares e instituições efetivamente representativas da sociedade no processo, sobre as prioridades no atendimento das políticas públicas.	3	3	3		3	0	2,40	1,80	1,34
5	Simplificação da forma de acesso da sociedade não organizada aos dados orçamentários, em especial ao processo de emendas parlamentares, com o incentivo à utilização de cursos pela internet, com efeito multiplicador, acessíveis à população das principais localidades do território nacional.	3	3	2	4	2	3	2,83	0,57	0,75
6	Simplificação na forma de divulgação e na linguagem utilizada como meio de propiciar maior acessibilidade e compreensão sobre as possibilidades de participação das instituições efetivamente representativas da população, tais como conselhos representativos regionais e similares.	3	4	3	4	4	3	3,50	0,30	0,55
7	Conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular.	2	3	3	4	4	4	3,33	0,67	0,82
8	Valorização e maior divulgação dos trabalhos produzidos pelo corpo técnico da Câmara dos Deputados em prol de sua utilização para a sociedade, em especial para melhor participação na fase legislativa do processo legislativo orçamentário com a alocação de emendas parlamentares.	3	3	3	4	3	4	3,33	0,27	0,52
9	Adequação do efetivo de servidores dos órgãos internos da Câmara dos Deputados envolvidos no processo legislativo orçamentário, bem como incentivo à educação continuada, em especial a estrutura permanente da Consultoria de Orçamento e Financeira - CONORF.	1	2	3	4	3	4	2,83	1,37	1,17
10	Maior transparência e controle social com vistas à efetiva segregação dos papéis institucionais dos poderes executivo e legislativo no que tange às suas competências e atuação em todo o processo do ciclo amplo orçamentário	2	4	2	2	3	4	2,83	0,97	0,98
11	Atuação independente do poder legislativo no caráter de fiscalização da execução do orçamento de forma a usar as emendas parlamentares como um dos meios efetivos de ajuste e correção das lacunas na execução de políticas públicas.	3	4	1	4	4	4	3,33	1,47	1,21
12	Debate aprofundado e com participação ampla de setores efetivamente representados da sociedade em prol de uma reforma política de caráter duradouro, que possa permitir o uso da fase legislativa do orçamento como meio de justiça e igualdade social.	1	4	1	4	3	4	2,83	2,17	1,47
13	Fiscalização e controle dos órgãos responsáveis, tais como o Tribunal de Contas da União e os órgãos internos de correção de cada poder, voltados para o resultado e a efetividade de forma a reduzir os atos de má gestão dos recursos orçamentários e financeiros e, com isso, otimizar a utilização desses recursos em prol da sociedade.	2	4	2	4	3	4	3,17	0,97	0,98
14	Maior atuação das instituições efetivamente representativas da sociedade na divulgação e no combate aos atos de corrupção e impunidade dos atores políticos.	3	3	2	4	4	4	3,33	0,67	0,82
15	Maior transparência nas ações de limitações de empenhamento por parte do Poder Executivo, que inviabilizam e politizam excessivamente a execução do orçamento aprovado.	4	1		4	3	4	3,20	1,70	1,30

ANEXO I – B: ITENS DE INFLUÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS NO CONGRESSO NACIONAL

ITENS RELACIONADOS DE INFLUÊNCIA NA DECISÃO E ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE INFL. NA DECISÃO								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades do território nacional baseada em estudos técnicos com indicadores socioeconômicos regionais.	1	4	2	1	1	0	1,50	1,90	1,38
2	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades do território nacional baseada em planejamento da aplicação das políticas públicas com as especificidades de cada região.	1	4	2	1	1	0	1,50	1,90	1,38
3	Apoio parlamentar à participação efetiva de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos regionais de desenvolvimento e delegados de representações regionais, com o aumento de audiências públicas na discussão da alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades mais prioritárias.	1	3	3	2	3	0	2,00	1,60	1,26
4	Publicidade qualitativa sobre a possibilidade de aproveitamento do caráter representativo das emendas parlamentares por meio de modelos de partilha da decisão, entre os parlamentares e instituições efetivamente representativas da sociedade no processo, sobre as prioridades no atendimento das políticas públicas.	3	3	3		3	0	2,40	1,80	1,34
5	Simplificação da forma de acesso da sociedade não organizada aos dados orçamentários, em especial ao processo de emendas parlamentares, com o incentivo à utilização de cursos pela internet, com efeito multiplicador, acessíveis à população das principais localidades do território nacional.	3	1	3	1	2	0	1,67	1,47	1,21
6	Simplificação na forma de divulgação e na linguagem utilizada como meio de propiciar maior acessibilidade e compreensão sobre as possibilidades de participação das instituições efetivamente representativas da população, tais como conselhos representativos regionais e similares.	3	1	2	2	2	0	1,67	1,07	1,03
7	Conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular.	2	4	3	2	2	0	2,17	1,77	1,33
8	Valorização e maior divulgação dos trabalhos produzidos pelo corpo técnico da Câmara dos Deputados em prol de sua utilização para a sociedade, em especial para melhor participação na fase legislativa do processo legislativo orçamentário com a alocação de emendas parlamentares.	3	1	3	2	3	0	2,00	1,60	1,26
9	Adequação do efetivo de servidores dos órgãos internos da Câmara dos Deputados envolvidos no processo legislativo orçamentário, bem como incentivo à educação continuada, em especial a estrutura permanente da Consultoria de Orçamento e Financeira - CONORF.	1	1	3	2	2	0	1,50	1,10	1,05
10	Maior transparência e controle social com vistas à efetiva segregação dos papéis institucionais dos poderes executivo e legislativo no que tange às suas competências e atuação em todo o processo do ciclo amplo orçamentário	1	3	2	1	2	0	1,50	1,10	1,05
11	Atuação independente do poder legislativo no caráter de fiscalização da execução do orçamento de forma a usar as emendas parlamentares como um dos meios efetivos de ajuste e correção das lacunas na execução de políticas públicas.	3	4	1	1	3	0	2,00	2,40	1,55
12	Debate aprofundado e com participação ampla de setores efetivamente representados da sociedade em prol de uma reforma política de caráter duradouro, que possa permitir o uso da fase legislativa do orçamento como meio de justiça e igualdade social.	1	4	1	1	2	0	1,50	1,90	1,38
13	Fiscalização e controle dos órgãos responsáveis, tais como o Tribunal de Contas da União e os órgãos internos de correção de cada poder, voltados para o resultado e a efetividade de forma a reduzir os atos de má gestão dos recursos orçamentários e financeiros e, com isso, otimizar a utilização desses recursos em prol da sociedade.	2	3	2	3	2	0	2,00	1,20	1,10
14	Maior atuação das instituições efetivamente representativas da sociedade na divulgação e no combate aos atos de corrupção e impunidade dos atores políticos.	3	1	2	1	2	0	1,50	1,10	1,05
15	Maior transparência nas ações de limitações de empenhamento por parte do Poder Executivo, que inviabilizam e politizam excessivamente a execução do orçamento aprovado.	2	1		0	2	4	1,80	2,20	1,48

ANEXO I – C: ITENS DE RELEVÂNCIA NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF

ITENS RELACIONADOS DE RELEVÂNCIA PARA A REPRESENTATIVIDADE PARLAMENTAR NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE RELEVÂNCIA								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e regiões administrativas baseada em estudos técnicos com indicadores socioeconômicos locais do DF.	4	1	2	2	3	4	2,67	1,47	1,21
2	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e regiões administrativas baseada em planejamento da aplicação das políticas públicas no DF.	4	2	2	1	3	4	2,67	1,47	1,21
3	Apoio parlamentar à participação efetiva de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos comunitários e delegados locais combinado com o aumento de audiências públicas na discussão da alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades mais prioritárias.	3	3	3	3	3	3	3,00	0,00	0,00
4	Publicidade qualitativa sobre a possibilidade de aproveitamento do caráter representativo das emendas parlamentares por meio de modelos de partilha da decisão, entre os parlamentares e instituições efetivamente representativas da sociedade no processo, sobre as prioridades no atendimento das políticas públicas.	3	3	3	2	3	3	2,83	0,17	0,41
5	Simplificação da forma de acesso da sociedade não organizada aos dados orçamentários, em especial ao processo de emendas parlamentares, com aperfeiçoamento dos sistemas informatizados disponíveis.	4	1	4	1	4	4	3,00	2,40	1,55
6	Simplificação na forma de divulgação e na linguagem utilizada como meio de propiciar maior acessibilidade e compreensão sobre as possibilidades de participação das instituições efetivamente representativas da população, tais como conselhos participativos comunitários e similares.	4	1	4	1	4	4	3,00	2,40	1,55
7	Conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular.	4	2	4	1	4	3	3,00	1,60	1,26
8	Valorização como forma de preservação do corpo técnico e medidas de incentivo à capacitação dos órgãos internos da CLDF envolvidos no processo legislativo orçamentário, em especial a estrutura permanente da CEOF.	4	1	4	1	4	4	3,00	2,40	1,55
9	Adequação do efetivo de servidores dos órgãos internos da CLDF envolvidos no processo legislativo orçamentário, bem como incentivo à educação continuada, em especial a estrutura permanente da CEOF.	4	1	4	1	4	4	3,00	2,40	1,55
10	Maior transparência e controle social com vistas à efetiva segregação dos papéis institucionais dos poderes executivo e legislativo no que tange às suas competências e atuação em todo o processo do ciclo amplo orçamentário	4	2	4	1	3	3	2,83	1,37	1,17
11	Atuação independente do poder legislativo no caráter de fiscalização da execução do orçamento de forma a usar as emendas parlamentares como um dos meios efetivos de ajuste e correção das lacunas na execução de políticas públicas.	4	1	4	0	3	4	2,67	3,07	1,75
12	Debate aprofundado e com participação ampla de setores efetivamente representados da sociedade em prol de uma reforma política de caráter duradouro, que possa permitir o uso da fase legislativa do orçamento como meio de justiça e igualdade social.	3	3	4	1	3	4	3,00	1,20	1,10
13	Fiscalização e controle dos órgãos responsáveis, tais como o Tribunal de Contas e os órgãos internos de correção de cada poder, voltados para o resultado e a efetividade de forma a reduzir os atos de má gestão dos recursos orçamentários e financeiros e, com isso, otimizar a utilização desses recursos em prol da sociedade.	3	1	4	1	3	4	2,67	1,87	1,37
14	Maior atuação das instituições efetivamente representativas da sociedade na divulgação e no combate aos atos de corrupção e impunidade dos atores políticos.	3	1	4	1	3	4	2,67	1,87	1,37
15	Maior transparência nas ações de limitações de empenhamento por parte do Poder Executivo, que inviabilizam e politizam excessivamente a execução do orçamento aprovado.	3	4	4	1	3	4	3,17	1,37	1,17

ANEXO I – D: ITENS DE INFLUÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF

ITENS RELACIONADOS DE INFLUÊNCIA NA DECISÃO E ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE INFL. NA DECISÃO								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e regiões administrativas baseada em estudos técnicos com indicadores socioeconômicos locais do DF.	2	1	2	2	1	1	1,50	0,30	0,55
2	Definição das prioridades na alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e regiões administrativas baseada em planejamento da aplicação das políticas públicas no DF.	2	2	2	2	1	1	1,67	0,27	0,52
3	Apoio parlamentar à participação efetiva de grupos organizados da sociedade, tais como conselhos comunitários e delegados locais combinado com o aumento de audiências públicas na discussão da alocação de emendas parlamentares pelas áreas temáticas e localidades mais prioritárias.	3	2	3	2	3	1	2,33	0,67	0,82
4	Publicidade qualitativa sobre a possibilidade de aproveitamento do caráter representativo das emendas parlamentares por meio de modelos de partilha da decisão, entre os parlamentares e instituições efetivamente representativas da sociedade no processo, sobre as prioridades no atendimento das políticas públicas.	2	3	3	1	1	1	1,83	0,97	0,98
5	Simplificação da forma de acesso da sociedade não organizada aos dados orçamentários, em especial ao processo de emendas parlamentares, com aperfeiçoamento dos sistemas informatizados disponíveis.	3	0	4	1	2	1	1,83	2,17	1,47
6	Simplificação na forma de divulgação e na linguagem utilizada como meio de propiciar maior acessibilidade e compreensão sobre as possibilidades de participação das instituições efetivamente representativas da população, tais como conselhos participativos comunitários e similares.	3	0	4	1	2	1	1,83	2,17	1,47
7	Conscientização e/ou melhor preparo técnico e político dos parlamentares sobre o seu papel de representatividade popular.	3	1	4	1	2	3	2,33	1,47	1,21
8	Valorização como forma de preservação do corpo técnico e medidas de incentivo à capacitação dos órgãos internos da CLDF envolvidos no processo legislativo orçamentário, em especial a estrutura permanente da CEOF.	2	0	4	2	2	0	1,67	2,27	1,51
9	Adequação do efetivo de servidores dos órgãos internos da CLDF envolvidos no processo legislativo orçamentário, bem como incentivo à educação continuada, em especial a estrutura permanente da CEOF.	2	0	4	1	2	0	1,50	2,30	1,52
10	Maior transparência e controle social com vistas à efetiva segregação dos papéis institucionais dos poderes executivo e legislativo no que tange às suas competências e atuação em todo o processo do ciclo amplo orçamentário	2	2	4	1	2	2	2,17	0,97	0,98
11	Atuação independente do poder legislativo no caráter de fiscalização da execução do orçamento de forma a usar as emendas parlamentares como um dos meios efetivos de ajuste e correção das lacunas na execução de políticas públicas.	2	1	4	0	2	1	1,67	1,87	1,37
12	Debate aprofundado e com participação ampla de setores efetivamente representados da sociedade em prol de uma reforma política de caráter duradouro, que possa permitir o uso da fase legislativa do orçamento como meio de justiça e igualdade social.	2	2	4	0	2	1	1,83	1,77	1,33
13	Fiscalização e controle dos órgãos responsáveis, tais como o Tribunal de Contas e os órgãos internos de correção de cada poder, voltados para o resultado e a efetividade de forma a reduzir os atos de má gestão dos recursos orçamentários e financeiros e, com isso, otimizar a utilização desses recursos em prol da sociedade.	2	1	4	1	1	1	1,67	1,47	1,21
14	Maior atuação das instituições efetivamente representativas da sociedade na divulgação e no combate aos atos de corrupção e impunidade dos atores políticos.	2	1	4	1	2	1	1,83	1,37	1,17
15	Maior transparência nas ações de limitações de empenhamento por parte do Poder Executivo, que inviabilizam e politizam excessivamente a execução do orçamento aprovado.	2	4	4	2	2	1	2,50	1,50	1,22

ANEXO II – A: ITENS QUE TÊM IMPACTO NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NO CONGRESSO NACIONAL

ITENS RELACIONADOS QUE GERAM IMPACTO NO P.L.O, EM ESPECIAL SOBRE A ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE IMPACTO NAS EMENDAS								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	Nível de efetividade, em sua opinião, das mudanças: redução do nº de programas no PPA vigente, de 298 até 2011 para 109 a partir de 2012: e inclusão de dois níveis adicionais de detalhamento, quais sejam os Objetivos e as Iniciativas. Essas informações são da Consultoria do Senado, sendo que os antigos programas finalísticos reduziram de um total de 217 para atuais 65 programas temáticos, sob a justificativa, do Executivo, de um rearranjo dos programas com vistas à melhor segregação destes de acordo com suas características similares e, com isso, melhor acompanhamento e execução dos mesmos.	1	3	2		2	0	1,60	1,30	1,14
2	Nível de limitação que o art. 19 da LDO/2013 impõe ao acolhimento das emendas parlamentares apresentadas, em sua opinião e pela participação no processo, ao prever algumas restrições, em relação à possibilidade de inclusão de ações e subtítulos novos na fase legislativa de apreciação da LOA.	0	0	1	0	1	0	0,33	0,27	0,52
3	Probabilidade de apreciação e aprovação do chamado “orçamento impositivo”, em especial a PEC 565/2006, com a obrigatoriedade de execução da totalidade das emendas parlamentares individuais no âmbito federal.	3	4	4	4	4		3,80	0,20	0,45
4	Nível de percepção da sociedade não organizada, em sua opinião, sobre o conteúdo dos diversos relatórios e demonstrativos publicados, previstos em dispositivos esparsos das LDO's dos últimos anos, com vistas à publicidade e acompanhamento do orçamento.	2	0	1	1	1	1	1,00	0,40	0,63
5	O mesmo questionamento do item 6, em sua opinião, sobre os grupos organizados da população.	3	1	2	2	2	2	2,00	0,40	0,63
6	Nível de possibilidade de adesão da totalidade dos parlamentares da Câmara dos Deputados em relação à participação popular no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares como ferramenta para o orçamento participativo.	1	1	1	1	1	2	1,17	0,17	0,41
7	Nível de possibilidade de adesão da totalidade dos parlamentares da CD em relação à participação popular, via grupos organizados da sociedade , no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares como ferramenta para o orçamento participativo.	1	1	3	1	1	2	1,50	0,70	0,84
8	O nível de adesão da totalidade dos parlamentares da da Câmara dos Deputados, em relação à representatividade popular, no que tange a possibilidade de participação popular, via população não organizada, no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares no âmbito da CD, em sua opinião.	1	1	1	0	1	2	1,00	0,40	0,63

ANEXO II – B: ITENS QUE CAUSAM RIGIDEZ NO ORÇAMENTO FEDERAL

ITENS QUE CONTRIBUEM PARA A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO		GRAU DE IMPACTO PARA RIGIDEZ								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	A concentração das decisões políticas no poder Executivo e a falta de independência do Legislativo, especialmente com o chamado “presidencialismo de coalizão”, em que ocorrem “acordos políticos” na aprovação e na execução do orçamento.	4	1	3	0	3	4	2,50	2,70	1,64
2	O alto nível de comprometimento do orçamento com as chamadas “despesas obrigatórias”, entre as quais as despesas contratuais, de pessoal e referentes à dívida pública.	4	4	3	4	4	4	3,83	0,17	0,41
3	A política recente dos últimos governos que prevê a necessidade de obtenção de metas de resultado primário e nominal para manutenção de níveis “aceitáveis” de endividamento.	0	0	2	2	2	4	1,67	2,27	1,51
4	O aumento paulatino do nível de priorização de determinados programas, tais como os do PAC e as respectivas obras para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, eventos a serem realizados no Brasil e que demandam vultosos valores de dotação orçamentária e financeira e, com isso, nos últimos anos, contribuem para a redução da margem para alterações nos orçamentos.	2	3	2	0	3	4	2,33	1,87	1,37
5	O distanciamento e a ficção do planejamento aliados aos fortes entraves burocráticos na execução orçamentária, tais como falhas nos processos licitatórios, contratuais e na gestão pública.	0	2	3	0	2	4	1,83	2,57	1,60
6	Falta de sincronismo entre os fluxos de liberação das dotações orçamentárias e dos recursos financeiros, que ocasiona engessamento da máquina pública.	2	1	3	0	2	4	2,00	2,00	1,41
7	Alto índice de comprometimento dos recursos com volume considerável de restos a pagar.	3	2	4	4	3	4	3,33	0,67	0,82
8	Problemas diversos de ordem política, em especial a grande dependência da aprovação do orçamento e de sua execução ao crivo da análise subjetiva de prioridade pelos principais atores políticos com poder de decisão.	1	3	2	0	2	4	2,00	2,00	1,41
ITENS ADICIONAIS (DOS ENTREVISTADOS)										
1	Alto grau de vinculação das receitas.				4					

ANEXO II – C: ITENS QUE TÊM IMPACTO NA ALOCAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF

ITENS RELACIONADOS QUE GERAM IMPACTO NO P.L.O, EM ESPECIAL SOBRE A ALOCAÇÃO DE EMENDAS		GRAU DE IMPACTO NAS EMENDAS								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{X}	s ²	s
1	Nível efetivo de cumprimento do art. 4º, II das LDO's 2012 e 2013, que determina que a elaboração do PLOA do respectivo exercício financeiro e a aprovação e execução do orçamento, entre outras previsões, também serão orientadas para evidenciar a transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo amplo acesso da sociedade por meio eletrônico, com atualização em tempo real, em sítio próprio.	2	2	2	1	1	1	1,50	0,30	0,55
2	Nível de ocorrência das restrições para inclusão de projetos e subtítulos novos na fase legislativa de apreciação da LOA, conforme incisos do art. 6º das LDO's de 2012 e 2013.	0	0	4	0	0	1	0,83	2,57	1,60
3	Nível de probabilidade de apreciação e aprovação do chamado "orçamento impositivo", com a obrigatoriedade de execução da totalidade das emendas parlamentares, no âmbito da CLDF.	0	4	1	0	4	3	2,00	3,60	1,90
4	Nível de cumprimento, em relação à população não organizada, do art. 12 da Lei do PPA vigente, de que os poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação da sociedade no acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.	1	1	3	1	1	0	1,17	0,97	0,98
5	Nível de cumprimento, em relação grupos organizados da população, sobre o mesmo dispositivo do item 4.	1	1	1	1	2	1	1,17	0,17	0,41
6	Nível de possibilidade de adesão da totalidade dos parlamentares da CLDF em relação à participação popular no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares como ferramenta para o orçamento participativo.	2	3	1	0	1	0	1,17	1,37	1,17
7	Nível de possibilidade de adesão da totalidade dos parlamentares da CLDF em relação à participação popular, via grupos organizados da sociedade , no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares como ferramenta para o orçamento participativo.	2	4	1	1	1	0	1,50	1,90	1,38
8	O nível de adesão da totalidade dos parlamentares da CLDF, em relação à representatividade popular, no que tange a possibilidade de participação popular, via população não organizada, no processo legislativo orçamentário, em especial na alocação das emendas parlamentares no âmbito da CLDF, em sua opinião.	2	1	1	1	2	0	1,17	0,57	0,75

ANEXO II – D: ITENS QUE CAUSAM RIGIDEZ NO ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

ITENS QUE CONTRIBUEM PARA A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO		GRAU DE IMPACTO PARA RIGIDEZ								
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	\bar{x}	s ²	s
1	A concentração das decisões políticas no poder Executivo e a falta de independência do Legislativo, especialmente com o chamado “governo de coalizão”, em que ocorrem “acordos políticos” na aprovação e na execução do orçamento.	3	1	4	0	3	4	2,50	2,70	1,64
2	O alto nível de comprometimento do orçamento com as chamadas “despesas obrigatórias”, entre as quais as despesas contratuais, de pessoal e referentes à dívida pública.	3	4	4	3	3	4	3,50	0,30	0,55
3	A política recente dos últimos governos que prevê a necessidade de obtenção de metas de resultado primário e nominal para manutenção de níveis “aceitáveis” de endividamento.	1	2	3	1	1	4	2,00	1,60	1,26
4	O aumento paulatino do nível de priorização de determinados subtítulos nas LDO's e LOA's dos últimos anos, que acaba reduzindo a margem para alterações nos orçamentos	0	2	2	2	0	1	1,17	0,97	0,98
5	A dependência das políticas locais do DF em relação às diretrizes do governo federal, em especial com o condicionamento da liberação de recursos à aplicação em obras do PAC para eventos como a Copa de 2014 ou similares.	0	1	2	2	1	1	1,17	0,57	0,75
6	O distanciamento e a ficção do planejamento aliados aos fortes entraves burocráticos na execução orçamentária, tais como falhas nos processos licitatórios, contratuais e na gestão pública.	4	3	3	0	3	4	2,83	2,17	1,47
7	Falta de sincronismo entre os fluxos de liberação das dotações orçamentárias e dos recursos financeiros, que ocasiona engessamento da máquina pública.	3	1	3	1	2	2	2,00	0,80	0,89
8	Alto índice de comprometimento dos recursos com volume considerável de restos a pagar.	2	0	1	1	1	1	1,00	0,40	0,63
9	Problemas diversos de ordem política, em especial a grande dependência da aprovação do orçamento e de sua execução ao crivo da análise subjetiva de prioridade pelos principais atores políticos com poder de decisão.	4	1	2	2	1	4	2,33	1,87	1,37
ITENS ADICIONAIS (DOS ENTREVISTADOS)										
	A presença de diversos dispositivos na CF e na LODF que exigem o mínimo de aplicação em saúde, educação, cultura, pesquisa, precatórios, além das despesas com pessoal e outras obrigatórias. Sobra pouco para ter flexibilidade.	4								
1	Foco do orçamento em gastos e não em resultados efetivos, o que faz com que a despesa seja rígida (limites constitucionais) sem correlação com a efetividade (qualidade e metas objetivas de desempenho). Se as metas qualitativas fossem atingidas, talvez sobrassem mais recursos para serem destinados a outras áreas.		4					4,00		
2	Grande parte das despesas orçamentárias (além dos limites de educação e saúde) são referentes aos gastos com pessoal, já que é o principal “insumo” utilizado na prestação de serviços públicos. Esse é um recurso que pelas próprias características, é rígido.		3					3,00		

**ANEXO III – A: ITENS DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA COM
POSIÇÕES POLÍTICAS SOBRE TEMAS ATUAIS – CONGRESSO NACIONAL**

ITENS DE CONCORDÂNCIA TOTAL, EM PARTE OU DISCORDÂNCIA COM POSIÇÕES POLÍTICAS SOBRE TEMAS ATUAIS	CÓDIGO DE CONCORDÂNCIA OU NÃO						CT	CP	D
	E1	E2	E3	E4	E5	E6			
1) A população se faz representada pelos parlamentares eleitos, ou seja, o problema não é de representatividade e sim um problema cultural, de baixo nível educacional da população em geral e, com isso, de má escolha nas eleições. Isso reflete também na alocação de recursos, especialmente sob a forma de emendas	D	CP	CP	D	CP	CP		4	2
As deficiências na representatividade dos parlamentares eleitos pelo povo, em grande parte, são consequência da falta de acompanhamento e cobrança da maioria dos eleitores e isso reflete também na escolha das prioridades na execução de políticas públicas, em especial na apropriação e execução das emendas parlamentares, em que pequenos grupos organizados de interesse conseguem o atendimento de suas demandas em detrimento da exclusão da grande maioria da população não organizada.	CP	CP	CT	CP	CT	CP	2	4	
O movimento parlamentar recente pela aprovação do orçamento impositivo - ou seja, pela execução obrigatória das emendas parlamentares – é totalmente demagógico, pois o que está ocorrendo, de verdade, é uma reação pelo baixo nível de execução das emendas – em grande parcela, pelo controle na liberação dos empenhos pelo executivo, o que afeta as bases dos parlamentares em detrimento de um excessivo poder do executivo.	D	CP	CT	D	CP	CT	2	2	2
O sistema político brasileiro é afetado em boa parte pela aplicação e ocorrência dos conceitos: da teoria das elites, em que pequenos (porém fortes) grupos organizados tem excessivo poder de influência sobre a classe política em detrimento da grande maioria da população não organizada; e da ignorância pluralística, em que uma grande maioria se cala e esconde sua divergência internamente, aguardando que outra pessoa se manifeste e, assim, uma opinião minoritária, porém atuante, faz valer as suas posições e domina o cenário de influência da classe política, ocorrendo o oposto da democracia.	CT	CT	CT	CT	CT	CP	5	1	
A possível aprovação do orçamento impositivo não muda a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois o orçamento é uma peça totalmente política, em que os atores: governo, lideranças, parlamentares, setores organizados da sociedade interagem por acordos e, de qualquer forma, o Poder Executivo sempre vai deter a maioria dos aliados, pois, em virtude de seu controle da máquina estatal, sempre vai ter também o controle do orçamento e o comando das ações políticas.	CP	D	CP		CP	CP		4	1
A forma de execução do orçamento, seja ele impositivo ou não, não vai mudar muito do que ocorre atualmente, pois sempre vai haver negociações por ocupações de cargos de indicação política nos escalões do poder executivo, cargos estes que são imprescindíveis para reeleição dos parlamentares e, conseqüentemente, a atuação parlamentar fica bastante influenciada pela necessidade de contrapartida ao executivo por estas demandas. Dessa forma, as perspectivas de mudança de cenário são praticamente inexistentes, com exceção da possibilidade de afetação do sistema por movimentos populares de grande vulto, tal como ocorreu recentemente durante as manifestações na “Copa das Confederações”, em várias capitais brasileiras, porém, em virtude de seu aspecto não duradouro e desorganizado, os efeitos também tendem a não ser efetivos.	CP	CP	CT	CT	CT	CP	3	3	

LEGENDA: CT: CONCORDO PLENAMENTE; CP: CONCORDO EM PARTE; D: DISCORDO

**ANEXO III – B: ITENS DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA COM
POSIÇÕES POLÍTICAS SOBRE TEMAS ATUAIS – CÂM. LEGISLATIVA DO DF**

ITENS DE CONCORDÂNCIA TOTAL, EM PARTE OU DISCORDÂNCIA COM POSIÇÕES POLÍTICAS SOBRE TEMAS ATUAIS	CÓDIGO DE CONCORDÂNCIA OU NÃO						CT	CP	D
	E1	E2	E3	E4	E5	E6			
A população merece os representantes que elege, ou seja, o problema não é de representatividade e sim um problema cultural, de baixo nível educacional da população em geral e, com isso, de má escolha nas eleições. Isso reflete também na alocação de recursos, especialmente sob a forma de emendas parlamentares	CP	CP	CP	CP	CP	CT	1	5	
As deficiências na representatividade dos parlamentares eleitos pelo povo, em grande parte, são consequência da falta de acompanhamento e cobrança da maioria dos eleitores e isso reflete também na escolha das prioridades na execução de políticas públicas, em especial na apropriação e execução das emendas parlamentares, em que pequenos grupos organizados de interesse conseguem o atendimento de suas demandas em detrimento da exclusão da grande maioria da população não organizada.	CT	D	CP	CP	CP	CP	1	4	1
O movimento parlamentar recente pela aprovação do orçamento impositivo - ou seja, pela execução obrigatória das emendas parlamentares - é totalmente demagógico, pois o que está ocorrendo, de verdade, é uma reação pelo baixo nível de execução das emendas - em grande parcela, pelo controle na liberação dos empenhos pelo executivo, o que afeta as bases dos parlamentares em detrimento de um excessivo poder do executivo.	CT	D	CT	D	CP	CP	2	2	2
O sistema político brasileiro é afetado em boa parte pela aplicação e ocorrência dos conceitos: da teoria das elites, em que pequenos (porém fortes) grupos organizados tem excessivo poder de influência sobre a classe política em detrimento da grande maioria da população não organizada; e da ignorância pluralística, em que uma grande maioria se cala e esconde sua divergência internamente, aguardando que outra pessoa se manifeste e, assim, uma opinião minoritária, porém atuante, faz valer as suas posições e domina o cenário de influência da classe política, ocorrendo o oposto da democracia.	CT	CT	CP	CT	CP	CT	4	2	
A possível aprovação do orçamento impositivo não muda a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois o orçamento é uma peça totalmente política, em que os atores: governo, lideranças, parlamentares, setores organizados da sociedade interagem por acordos e, de qualquer forma, o Poder Executivo sempre vai deter a maioria dos aliados, pois, em virtude de seu controle da máquina estatal, sempre vai ter também o controle do orçamento e o comando das ações políticas.	CP	D	CP	D	CP	D		3	3
A forma de execução do orçamento, seja ele impositivo ou não, não vai mudar muito do que ocorre atualmente, pois sempre vai haver negociações por ocupações de cargos de indicação política nos escalões do poder executivo, cargos estes que são imprescindíveis para reeleição dos parlamentares e, conseqüentemente, a atuação parlamentar fica bastante influenciada pela necessidade de contrapartida ao executivo por estas demandas. Dessa forma, as perspectivas de mudança de cenário são praticamente inexistentes, com exceção da possibilidade de afetação do sistema por movimentos populares de grande vulto, tal como ocorreu recentemente durante as manifestações na “Copa das Confederações”, em várias capitais brasileiras, porém, em virtude de seu aspecto não duradouro e desorganizado, os efeitos também tendem a não ser efetivos.	D	CP	CP	D	CP	CP		4	2

LEGENDA: CT: CONCORDO PLENAMENTE; CP: CONCORDO EM PARTE; D: DISCORDO

ANEXO IV – A: CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÕES) – VALORES ORÇAMENTÁRIOS, EMPENHADOS E LIQUIDADOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO DISTRITO FEDERAL EM 2011

FUNÇÃO	ORÇ/2011	%	EMP/2011	%	LIQ/2011	%	LIQ/ORÇ	LIQ/EMP	EMP/ORÇ
04. ADMINISTRAÇÃO	941.162,00	0,17%	941.160,18	0,19%	185.115,03	0,04%	19,6688%	19,6688%	99,9998%
06. SEG. PÚBLICA	512.100,00	0,09%	509.538,60	0,10%	509.538,60	0,11%	99,4998%	100,0000%	99,4998%
08. ASSIST. SOCIAL	865.760,00	0,16%	865.535,53	0,18%	159.675,53	0,03%	18,4434%	18,4482%	99,9741%
09. PREV. SOCIAL	362.931.247,00	66,09%	362.900.813,05	73,68%	362.900.813,05	78,75%	99,9916%	100,0000%	99,9916%
10. SAÚDE	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
11. TRABALHO	708.324,00	0,13%	654.989,23	0,13%	654.989,23	0,14%	92,4703%	100,0000%	92,4703%
12. EDUCAÇÃO	9.772.299,00	1,78%	9.767.414,64	1,98%	9.618.668,77	2,09%	98,4279%	98,4771%	99,9500%
13. CULTURA	68.472.265,00	12,47%	66.180.376,99	13,44%	63.424.751,11	13,76%	92,6284%	95,8362%	96,6528%
14. DIR. DA CIDADANIA	49.111.854,33	8,94%	1.309.175,93	0,27%	1.275.437,93	0,28%	2,5970%	97,4230%	2,6657%
15. URBANISMO	36.038.426,00	6,56%	30.906.384,10	6,28%	11.930.275,10	2,59%	33,1043%	38,6013%	85,7595%
17. HABITAÇÃO	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
18. GEST. AMBIENTAL	412.476,00	0,08%	408.426,00	0,08%	187.648,23	0,04%	45,4931%	45,9442%	99,0181%
19. CIÊNCIA E TEC.	3.250.000,00	0,59%	3.249.965,00	0,66%	2.950.000,00	0,64%	90,7692%	90,7702%	99,9989%
20. AGRICULTURA	1.549.499,00	0,28%	1.486.600,98	0,30%	280.187,84	0,06%	18,0825%	18,8475%	95,9408%
23. COM. E SERVIÇOS	495.000,00	0,09%	482.792,00	0,10%	482.792,00	0,10%	97,5337%	100,0000%	97,5337%
25. ENERGIA	3.180.664,00	0,58%	2.728.055,99	0,55%	93.320,88	0,02%	2,9340%	3,4208%	85,7700%
26. TRANSPORTE	97.800,00	0,02%	97.799,87	0,02%	-	0,00%	0,0000%	0,0000%	99,9999%
27. DESPORTO E LAZER	10.771.489,00	1,96%	10.025.086,86	2,04%	6.152.237,19	1,34%	57,1159%	61,3684%	93,0706%
28. ENC. ESPECIAIS	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
TOTAL	549.110.365,33	100,00%	492.514.114,95	100,00%	460.805.450,49	100,00%	83,9185%	93,5619%	89,6931%
TOTAL - PREVID.	186.179.118,33	33,91%	129.613.301,90	26,32%	97.904.637,44	21,25%			

OBS (1): OS VALORES DESTACADOS ESTÃO EM ORDEM DE VALOR, RESPECTIVAMENTE: 1º VERMELHO; 2º AZUL; 3º VERDE; 4º LARANJA; 5º AMARELO; 6º MARROM; E DEMAIS (AZUL CLARO).

ANEXO IV – B: CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÕES) – VALORES ORÇAMENTÁRIOS, EMPENHADOS E LIQUIDADOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO DISTRITO FEDERAL EM 2012

FUNÇÃO	ORÇ/2012	%	EMP/2012	%	LIQ/2012	%	LIQ/ORÇ	LIQ/EMP	EMP/ORÇ
04. ADMINISTRAÇÃO	262.978,00	0,19%	232.570,62	0,18%	32.570,62	0,04%	88,4373%	14,0046%	88,4373%
06. SEG. PÚBLICA	197.100,00	0,14%	184.819,63	0,14%	171.616,63	0,18%	93,7695%	92,8563%	93,7695%
08. ASSIST. SOCIAL	200.000,00	0,14%	196.973,00	0,15%	194.063,28	0,21%	98,4865%	98,5228%	98,4865%
09. PREV. SOCIAL	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
10. SAÚDE	100.000,00	0,07%	79.581,43	0,06%	-	0,00%			
11. TRABALHO	1.440.000,00	1,04%	1.439.000,00	1,10%	1.280.000,00	1,38%	99,9306%	88,9507%	99,9306%
12. EDUCAÇÃO	392.961,00	0,28%	265.857,28	0,20%	107.960,50	0,12%	67,6549%	40,6084%	67,6549%
13. CULTURA	62.664.105,00	45,31%	60.989.765,61	46,45%	54.242.875,21	58,33%	97,3281%	88,9377%	97,3281%
14. DIR. DA CIDADANIA	1.977.873,00	1,43%	1.845.822,75	1,41%	1.333.028,71	1,43%	93,3236%	72,2187%	93,3236%
15. URBANISMO	53.720.551,00	38,84%	51.455.636,22	39,19%	25.616.602,52	27,55%	95,7839%	49,7839%	95,7839%
17. HABITAÇÃO	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
18. GEST. AMBIENTAL	850.000,00	0,61%	795.449,24	0,61%	696.601,80	0,75%	93,5823%	87,5734%	93,5823%
19. CIÊNCIA E TEC.	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
20. AGRICULTURA	1.897.704,00	1,37%	1.827.277,86	1,39%	1.730.085,05	1,86%	96,2889%	94,6810%	96,2889%
23. COM. E SERVIÇOS	500.000,00	0,36%	497.911,03	0,38%	200.000,00	0,22%	99,5822%	40,1678%	99,5822%
25. ENERGIA	1.696.560,00	1,23%	1.525.748,35	1,16%	1.126.103,12	1,21%	89,9319%	73,8066%	89,9319%
26. TRANSPORTE	1.107.208,00	0,80%	1.010.315,63	0,77%	343.202,11	0,37%	91,2489%	33,9698%	91,2489%
27. DESPORTO E LAZER	11.296.607,00	8,17%	8.947.699,83	6,81%	5.915.871,25	6,36%	79,2070%	66,1161%	79,2070%
28. ENC. ESPECIAIS	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
TOTAL	138.303.647,00	100,00%	131.294.428,48	100,00%	92.990.580,80	100,00%	67,2365%	70,8260%	94,9320%

IDEM OBS (1).

ANEXO IV – C: CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÕES) – VALORES ORÇAMENTÁRIOS, EMPENHADOS E LIQUIDADOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO DISTRITO FEDERAL EM 2013

DADOS CONSOLIDADOS ATÉ 17/10/2013									
FUNÇÃO	ORÇ/2013	%	EMP/2013	%	LIQ/2013	%	LIQ/ORÇ	LIQ/EMP	EMP/ORÇ
04. ADMINISTRAÇÃO	300.000,00	0,28%	27.656,75	0,04%	3.558,75	0,01%	1,1863%	12,8676%	9,2189%
06. SEG. PÚBLICA	647.210,40	0,59%	640.092,80	0,84%	179.481,60	0,30%	27,7316%	28,0399%	98,9003%
08. ASSIST. SOCIAL	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
09. PREV. SOCIAL	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
10. SAÚDE	300.000,00	0,28%	224.556,05	0,29%	-	0,00%			
11. TRABALHO	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
12. EDUCAÇÃO	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
13. CULTURA	46.471.502,00	42,69%	36.640.126,19	48,13%	33.686.183,74	56,66%	72,4878%	91,9380%	78,8443%
14. DIR. DA CIDADANIA	2.500.000,00	2,30%	1.015.038,02	1,33%	854.094,10	1,44%	34,1638%	84,1441%	40,6015%
15. URBANISMO	47.390.340,00	43,53%	30.368.300,41	39,89%	20.586.046,84	34,63%	43,4393%	67,7879%	64,0812%
17. SANEAMENTO	20.000,00	0,02%	20.000,00	0,03%	-	0,00%			
18. GEST. AMBIENTAL	230.000,00	0,21%	189.516,56	0,25%	132.035,56	0,22%	57,4068%	69,6697%	82,3985%
19. CIÊNCIA E TEC.	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
20. AGRICULTURA	1.873.700,00	1,72%	1.444.161,66	1,90%	732.177,11	1,23%	39,0765%	50,6991%	77,0754%
23. COM. E SERVIÇOS	790.882,50	0,73%	790.380,50	1,04%	785.880,50	1,32%	99,3675%	99,4307%	99,9365%
25. ENERGIA	730.000,00	0,67%	114.775,51	0,15%	-	0,00%	0,0000%	0,0000%	15,7227%
26. TRANSPORTE	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%			
27. DESPORTO E LAZER	7.609.500,00	6,99%	4.644.591,34	6,10%	2.489.266,51	4,19%	32,7126%	53,5950%	61,0367%
28. ENC. ESPECIAIS	5.253,00	0,00%	5.252,22	0,01%	5.252,22	0,01%			
TOTAL	108.868.387,90	100,00%	76.124.448,01	100,00%	59.453.976,93	100,00%	54,6109%	78,1010%	69,9234%

IDEM OBS (1).

ANEXO IV - D: CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (SUBFUNÇÕES) – VALORES ORÇAMENTÁRIOS, EMPENHADOS E LIQUIDADOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO DISTRITO FEDERAL DE 2011 A 2013

SUBFUNÇÕES	ORÇ.2011	EMP/2011	LIQ/2011	%	ORÇ.2012	EMP/2012	LIQ/2012	%	ORÇ.2013	EMP/2013	LIQ/2013	%
122 - ADM. GERAL	10.084.900,00	10.084.897,76	9.707.412,38	2,11%	617.000,00	586.593,00	427.099,83	0,46%	815.000,00	739.404,01	150.525,27	0,25%
244 - ASSIST. COMUNITÁRIA	913.735,00	913.510,53	307.650,53	0,07%	243.050,00	231.570,00	31.570,00	0,03%	0,00	0,00	0,00	0,00%
272 - PGTO APÓS. PENS. (F. PREV.)	362.931.247,00	362.900.813,05	362.900.813,05	78,75%	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00%
333 - EMPREGABILIDADE	0,00	0,00	0,00	0,00%	800.000,00	800.000,00	800.000,00	0,86%	0,00	0,00	0,00	0,00%
392 - DIF. CULTURAL (EVENTOS)	68.174.595,00	65.882.665,90	63.127.040,02	13,70%	62.144.105,00	60.454.125,32	53.807.234,92	57,86%	45.263.502,00	36.041.720,39	33.085.300,14	55,65%
422 - DIR. IND. COLET. E DIFUSOS	1.361.549,33	1.360.871,22	1.336.933,22	0,29%	1.200.000,00	1.169.760,00	904.003,87	0,97%	2.500.000,00	1.015.038,02	854.094,10	1,44%
451 - INFRAESTR. URBANA	39.042.533,00	33.457.978,16	12.134.833,16	2,63%	52.200.803,00	49.734.234,70	25.565.223,13	27,49%	48.970.340,00	31.059.279,16	21.216.895,73	35,69%
571 - DESENV. CIENTÍFICO	3.250.000,00	3.249.965,00	2.950.000,00	0,64%	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00%
606 - EXTENSÃO RURAL	1.250.000,00	1.203.462,00	0,00	0,00%	1.537.186,00	1.467.177,38	1.423.584,57	1,53%	820.000,00	553.594,48	378.807,88	0,64%
691 - PROMOÇÃO COMERCIAL	45.000,00	45.000,00	45.000,00	0,01%	200.000,00	200.000,00	200.000,00	0,22%	790.882,50	790.380,50	785.880,50	1,32%
811 - DESPORTO DE RENDIMENTO	858.778,00	828.254,27	828.254,27	0,18%	1.495.000,00	1.163.191,93	813.191,93	0,87%	25.000,00	19.794,69	19.794,69	0,03%
812 - DESPORTO COMUNITÁRIO	8.302.316,00	7.709.220,87	4.425.361,09	0,96%	9.971.607,00	7.969.243,48	5.105.762,96	5,49%	5.962.500,00	3.704.705,29	2.160.440,94	3,63%
813 - LAZER	1.287.868,00	1.162.628,38	812.579,09	0,18%	250.000,00	239.873,20	239.873,20	0,26%	1.772.000,00	1.066.500,87	455.440,39	0,77%
SUBTOTAL	497.502.521,33	488.799.267,14	458.575.876,81	99,52%	130.658.751,00	124.015.769,01	89.317.544,41	96,05%	106.919.224,50	74.990.417,41	59.107.179,64	99,42%
OUTRAS SUBFUNÇ.	51.607.844,00	3.714.847,81	2.229.573,68	0,48%	7.644.896,00	7.278.659,47	3.673.036,39	3,95%	1.949.163,40	1.134.030,60	346.797,29	0,58%
TOTAL	549.110.365,33	492.514.114,95	460.805.450,49	100,00%	138.303.647,00	131.294.428,48	92.990.580,80	100,00%	108.868.387,90	76.124.448,01	59.453.976,93	100,00%

IDEM OBS (1).

**ANEXO V: DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES DE EMENDAS PELAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO DF -
ORÇAMENTÁRIOS, EMPENHADOS E LIQUIDADOS DE 2011 A 2013**

REGIÕES ADMINSTRATIVAS / DF	ORÇ.2011	EMP/2011	LIQ/2011	%	ORÇ.2012	EMP/2012	LIQ/2012	%	ORÇ.2013	EMP/2013	LIQ/2013	%
DISTRITO FEDERAL - GERAL	476.369.191,33	420.944.100,16	411.877.705,99	89,38%	52.257.147,00	51.487.290,18	41.663.835,04	44,80%	45.256.290,90	32.638.009,30	28.256.211,42	47,53%
REGIÃO ADM. I - PLANO PILOTO	753.530,00	753.526,00	753.526,00	0,16%	852.000,00	817.355,50	659.402,50	0,71%	705.253,00	527.342,71	343.286,66	0,58%
REGIÃO ADM. II - GAMA	1.945.565,00	1.943.487,81	1.738.829,09	0,38%	3.155.000,00	2.835.875,69	1.299.238,83	1,40%	410.000,00	264.011,63	119.000,00	0,20%
REGIÃO ADM. III - TAGUATINGA	9.565.064,00	9.564.765,11	6.700.376,44	1,45%	10.732.517,00	10.308.623,11	7.196.571,81	7,74%	5.720.000,00	4.203.827,15	3.756.141,11	6,32%
REGIÃO ADM. IV - BRAZLÂNDIA	1.139.813,00	1.113.452,70	966.255,31	0,21%	793.000,00	658.896,79	451.402,44	0,49%	38.000,00	38.000,00	38.000,00	0,06%
REGIÃO ADM. V - SOBRADINHO	2.235.825,00	2.112.121,04	2.112.121,04	0,46%	3.045.754,00	2.589.333,02	1.876.137,70	2,02%	1.030.002,00	626.005,64	518.609,21	0,87%
REGIÃO ADM. VI - PLANALTINA	2.103.566,00	1.732.401,76	1.242.392,84	0,27%	6.158.321,00	4.919.430,87	3.097.884,60	3,33%	3.380.001,00	2.934.171,68	2.769.588,02	4,66%
REGIÃO ADM. VII - PARANOÁ	3.930.462,00	3.925.684,74	3.219.396,30	0,70%	5.086.914,00	4.873.551,92	2.644.779,56	2,84%	6.180.000,00	5.423.335,79	4.267.680,97	7,18%
REGIÃO ADM. VIII - NUC.BAND.	1.137.523,00	1.118.321,18	781.793,08	0,17%	2.150.000,00	2.111.892,21	1.464.824,40	1,58%	2.300.000,00	1.828.028,87	1.746.167,05	2,94%
REGIÃO ADM. IX - CEILÂNDIA	8.608.458,00	8.437.995,23	6.257.082,21	1,36%	5.379.000,00	5.338.937,40	4.121.356,26	4,43%	5.975.000,00	4.808.920,49	2.049.146,10	3,45%
REGIÃO ADM. X - GUARÁ	7.112.573,00	6.843.429,74	3.832.302,41	0,83%	7.589.824,00	6.886.893,46	4.942.526,08	5,32%	5.247.001,00	2.139.025,96	1.818.909,05	3,06%
REGIÃO ADM. XI - CRUZEIRO	1.495.419,00	1.495.271,23	1.042.471,08	0,23%	2.676.200,00	2.510.215,84	991.265,17	1,07%	1.900.000,00	1.476.213,31	1.331.625,15	2,24%
REGIÃO ADM. XII - SAMAMBAIA	2.774.900,00	2.737.063,03	1.749.616,11	0,38%	3.373.030,00	2.984.585,67	1.808.418,38	1,94%	2.450.000,00	1.957.642,41	763.390,62	1,28%
REGIÃO ADM. XIII - SANTA MARIA	2.464.054,00	2.455.665,55	2.196.999,29	0,48%	4.342.009,00	4.335.448,05	1.797.368,58	1,93%	2.923.340,00	2.791.350,43	1.712.540,96	2,88%
REGIÃO ADM. XIV - S. SEBASTIÃO	9.505.927,00	9.491.427,94	5.039.280,73	1,09%	4.371.000,00	4.338.382,09	3.963.659,62	4,26%	6.950.000,00	4.639.676,49	3.357.150,17	5,65%
REGIÃO ADM. XV - R. DAS EMAS	4.310.115,00	4.294.895,34	3.311.584,74	0,72%	6.570.000,00	6.036.343,72	4.100.156,33	4,41%	4.154.000,00	2.779.334,14	2.369.601,61	3,99%
REGIÃO ADM. XVI - LAGO SUL	59.000,00	58.393,56	58.393,56	0,01%	0,00	0,00	0,00	0,00%	100.000,00	99.990,00	99.990,00	0,17%
REGIÃO ADM. XVII - R. FUNDO	1.116.301,00	1.116.299,23	913.057,56	0,20%	2.050.000,00	2.038.925,96	1.917.719,10	2,06%	0,00	0,00	0,00	0,00%
REGIÃO ADM. XVIII - LAG. NORTE	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00%	100.000,00	99.703,53	0,00	0,00%	197.500,00	24.250,00	24.250,00	0,04%
REGIÃO ADM. XIX - CANDANGOL.	672.327,00	667.886,38	383.178,70	0,08%	600.000,00	545.449,24	446.601,80	0,48%	150.000,00	144.937,06	72.468,72	0,12%
REGIÃO ADM. XX - ÁG. CLARAS	2.532.999,00	2.524.946,16	748.412,23	0,16%	4.750.000,00	4.740.544,81	4.046.118,15	4,35%	3.800.000,00	1.123.518,80	812.327,35	1,37%
REGIÃO ADM. XXI - R. FUNDO II	1.980.844,00	1.920.754,78	922.198,75	0,20%	1.270.000,00	1.257.442,13	452.592,42	0,49%	650.000,00	291.761,69	0,00	0,00%
REGIÃO ADM. XXII - SUD. / OCOT.	0,00	0,00	0,00	0,00%	900.000,00	652.516,35	280.000,00	0,30%	0,00	0,00	0,00	0,00%
REGIÃO ADM. XXIII - VARJÃO	1.787.809,00	1.787.804,15	1.387.377,75	0,30%	1.232.978,00	1.190.262,54	714.672,71	0,77%	0,00	0,00	0,00	0,00%
REGIÃO ADM. XXIV - PARK WAY	99.363,00	99.362,67	67.070,44	0,01%	450.000,00	384.232,54	0,00	0,00%	150.000,00	131.782,93	131.782,93	0,22%
REGIÃO ADM. XXV - ST. CP. IN. AB.	900.015,00	899.913,70	595.144,47	0,13%	865.994,00	832.117,27	508.819,49	0,55%	750.000,00	704.096,39	72.597,81	0,12%
REGIÃO ADM. XXVI - SOBRAD. II	1.641.661,00	1.618.136,24	1.056.750,61	0,23%	3.711.387,00	2.969.208,15	604.555,78	0,65%	650.000,00	353.226,88	75.731,28	0,13%
REGIÃO ADM. XXVII - JARD. BOT.	97.360,00	97.360,00	97.360,00	0,02%	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00%
REGIÃO ADM. XXVIII - ITAPOÃ	1.246.553,00	1.246.432,44	905.616,37	0,20%	2.767.881,00	2.637.737,63	1.223.203,74	1,32%	3.020.000,00	2.830.451,63	2.130.319,63	3,58%
REGIÃO ADM. XXIX - SAI	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00%	500.000,00	139.906,06	0,00	0,00%
REGIÃO ADM. XXX - VIC. PIRES	1.324.148,00	1.313.217,08	849.157,39	0,18%	350.000,00	226.810,87	74.641,18	0,08%	170.000,00	158.454,46	153.911,48	0,26%
REGIÃO ADM. XXXI - FERCAL	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00%	4.112.000,00	1.047.176,11	663.549,63	1,12%
SUBTOTAL SEM DF GERAL	72.741.174,00	71.570.014,79	48.927.744,50	10,62%	85.322.809,00	79.120.716,36	50.683.916,63	54,50%	63.612.097,00	43.486.438,71	31.197.765,51	52,47%
ENTORNO	0,00	0,00	0,00	0,00%	723.691,00	686.421,94	642.829,13	0,69%	0,00	0,00	0,00	0,00%
SUBTOTAL SEM ENTORNO DF	549.110.365,33	492.514.114,95	460.805.450,49	100,00%	137.579.956,00	130.608.006,54	92.347.751,67	99,31%	108.868.387,90	76.124.448,01	59.453.976,93	100,00%
DIFERENÇA				0,00%	723.691,00	686.421,94	642.829,13	0,69%	0,00	0,00	0,00	0,00%
TOTAL	549.110.365,33	492.514.114,95	460.805.450,49	100,00%	138.303.647,00	131.294.428,48	92.990.580,80	100,00%	108.868.387,90	76.124.448,01	59.453.976,93	100,00%

IDEM OBS (1).