

PATRICIA DUBOC JEZINI NETTO

**A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO: ESTUDO DE CASO DO DISTRITO FEDERAL**

Coordenador Acadêmico: Frederico Lustosa

Professor Orientador do TCC: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso MBA em Planejamento,
Orçamento e Gestão Pública de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de
Especialização, do Programa FGV Management como pré-requisito para a obtenção
do título de Especialista.

TURMA 11

Brasília - DF

2011

O Trabalho de Conclusão de Curso

**A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO: ESTUDO DE CASO DO DISTRITO FEDERAL**

elaborado por Patricia Duboc Jezini Netto e aprovado pela Coordenação Acadêmica foi aceito como pré-requisito para a obtenção do **MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública**, Curso de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização, do Programa FGV Management.

Data da aprovação: ____ de _____ de ____.

Coordenador Acadêmico: Frederico Lustosa

Professor Orientador do TCC: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

AGRADECIMENTOS

A Deus, porque me permitiu chegar até aqui, me dando alegria, energia e inspiração para concluir este trabalho.

Ao meu marido Daniel e minhas filhas Luísa e Laura, que me proporcionam grande inspiração para tudo que faço.

Ao meu orientador, Fernando Moutinho R. Bittencourt, pela constante disponibilidade em me ajudar neste trabalho.

À querida amiga Núbia Maciel, que prestou ajuda valiosa com as planilhas Excel.

Ao amigo Glauco Lívio, que contribuiu com informações fundamentais para este trabalho.

Aos colegas da Câmara Legislativa do Distrito Federal, especialmente da Unidade de Economia e Finanças, que me incentivaram e apoiaram na realização deste estudo.

RESUMO

Este estudo analisa a atuação dos Deputados Distritais no processo orçamentário, desde o momento da elaboração do orçamento, quando da apresentação e aprovação das emendas parlamentares, até a sua execução durante o exercício financeiro. O objetivo principal é identificar as principais áreas de interesse dos Deputados e como suas emendas têm se concretizado durante a execução da lei orçamentária. O estudo apresenta uma revisão teórica sobre a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário das primeiras Constituições Federais até a atual, e sobre a relação entre os Poderes, quando da execução das emendas inseridas no orçamento pelos parlamentares. Este trabalho pretende responder, para o caso do Distrito Federal nos anos recentes, qual tem sido a real participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e sua contribuição para o atendimento das demandas da sociedade do Distrito Federal - DF.

Palavras-chave: Orçamento, Emendas parlamentares, Deputados Distritais, Lei Orçamentária Anual, execução, Poder Legislativo, Câmara Legislativa do Distrito Federal.

SUMÁRIO

Resumo.....	4
I - Introdução.....	6
II - Fundamentação Teórica.....	8
III-Metodologia.....	17
IV – Panorama Geral das Emendas às leis orçamentárias de 2008 a 2012.....	17
IV.1 – Análise quanto ao Número de Emendas.....	29
IV.2 – Análise quanto aos Valores das Emendas.....	31
V – Execução das Emendas Parlamentares de 2008 a 2011.....	33
VI – Conclusões.....	36
VII - Referências Bibliográficas.....	39

A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal

Patricia Duboc Jezini Netto

I - Introdução

Desde a primeira lei orçamentária editada no Brasil, em 1827, as sucessivas Constituições têm dado tratamento diferenciado para a estrutura e o processo orçamentário, restringindo ou ampliando a participação parlamentar.

O Texto Constitucional de 1988 devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei orçamentária, e a de aprovar, efetivamente, o orçamento do país, competência que havia sido afastada durante o período militar (OLIVEIRA, 2010, p. 47).

No Distrito Federal - DF, a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF trata do orçamento nos artigos 147 a 157, e reproduz diversos dispositivos anteriormente estabelecidos na Constituição Federal, inclusive quanto à participação do Poder Legislativo. No processo orçamentário, o Governo Distrital encaminha à Câmara Legislativa do DF (CLDF) o projeto de lei orçamentária até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso (15 de setembro), o qual é devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa, ou seja, até 15 de dezembro.

Vale ressaltar que a peça orçamentária tem expressivo impacto na vida das pessoas, e a participação parlamentar é de extrema importância para a defesa de segmentos sociais que poderiam ficar à margem da ação governamental. Segundo Garcia (2010), “[...] a decisão sobre a origem e a alocação dos recursos é de fato muito complexa e requer uma combinação entre a análise técnica, política e o interesse social”.

No DF, os 24 parlamentares participam do orçamento por meio de apresentação das emendas e posterior discussão e aprovação, tanto no âmbito da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, como diretamente no Plenário da Câmara Legislativa.

Neste trabalho, pretende-se abordar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário do DF, analisando a forma de inserção dos parlamentares no processo, em especial no momento da tramitação do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) na Câmara Legislativa do Distrito Federal, assim como a posterior execução do orçamento durante o exercício financeiro.

A relevância deste trabalho está diretamente relacionada à competência constitucional conferida ao Poder Legislativo no processo orçamentário do Poder Público. É de fundamental importância assegurar que o Parlamento esteja cumprindo seu papel na elaboração da peça orçamentária.

De acordo com Oliveira (2010, p. 245), os parlamentares desenvolvem um trabalho pontual junto aos possíveis beneficiários do orçamento, pois o contato mais direto nas localidades permite conhecer melhor as demandas sociais. A autora complementa que “ao executar as emendas parlamentares o Executivo efetiva suas políticas públicas com o diferencial de fazê-lo atendendo a demandas mais específicas”.

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de se dar transparência quanto à atuação parlamentar no processo orçamentário, já que esta é importante, não somente para contrabalançar o poder do Executivo, mas, e principalmente, para levar ao orçamento público os anseios da população distante do centro de decisão do Governo (OLIVEIRA, 2010). Ainda de acordo com Oliveira,

[...] as emendas parlamentares se prestam desta forma para direcionar os recursos públicos para localidades cujas necessidades são muitas vezes desconhecidas pelo elaborador da proposta. É, portanto, um mecanismo de democratização do orçamento público federal. (OLIVEIRA, 2010, p.246)

Dessa forma, a elaboração de um estudo sobre o nível de participação do Poder Legislativo, no caso específico, do DF, é útil para analisar a efetividade da contribuição parlamentar, especialmente nos seguintes aspectos: a quantidade de emendas aos projetos de lei orçamentária, bem como sua proporção orçamentária em relação ao projeto de lei original oriundo do Poder Executivo; a análise das ações e subtítulos mais comuns inseridos pelo Poder Legislativo na proposta orçamentária; e o nível de execução das emendas parlamentares durante o exercício financeiro.

A Seção II do presente estudo traz a problemática apresentada sob a luz da teoria, com ênfase na evolução jurídica da participação dos Poderes no processo orçamentário. As informações sobre a metodologia de trabalho seguem na Seção III,

as quais visam à obtenção de elementos que demonstrem a atuação parlamentar. A Seção IV apresenta um panorama das emendas parlamentares aprovadas nos últimos anos, enquanto que a Seção V trata da execução dessas emendas, mostrando os percentuais empenhados nos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011. Por fim, a Seção VI apresenta uma síntese das conclusões com base na análise dos dados coletados.

O presente estudo de caso propiciará uma verificação de como as políticas públicas defendidas pelos deputados têm se concretizado, seja na elaboração orçamentária ou na sua execução e, assim, aferí-las, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

II - Fundamentação Teórica

A Constituição Federal de 1988 trouxe as bases para a retomada do processo de planejamento no Brasil, pois instituiu a figura dos Planos Plurianuais e os aproximou dos Orçamentos Anuais (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) constituem os instrumentos básicos de planejamento do Poder Público brasileiro, em que são estabelecidos os programas e ações necessárias para o alcance dos objetivos do Estado.

De acordo com o art. 165 da Constituição de 1988, essas leis são de iniciativa do Poder Executivo, e são encaminhadas ao Poder Legislativo para apreciação, emendamento e votação. Dessa forma, o ciclo orçamentário é o período em que se processam as atividades peculiares do processo orçamentário, quais sejam: a elaboração; a apreciação e votação; a execução e o controle do orçamento (PASCOAL, 2004, p. 35). Ao Poder Executivo cabe a elaboração dos projetos, os quais serão apreciados e votados pelo Poder Legislativo.

No decorrer da História do Brasil, as diversas constituições brasileiras deram tratamentos diferenciados ao processo orçamentário e à referida participação do Parlamento. A Constituição Imperial de 1824 trouxe as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais, em que a competência do Poder Legislativo era apenas a de aprovar a lei

orçamentária. No entanto, o primeiro orçamento brasileiro foi aprovado somente em 1830, pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o período de 01 de julho de 1831 a 30 de junho de 1832 (GIACOMONI, 2008).

A Constituição de 1891, após a Proclamação da República, dispôs que a elaboração do orçamento era função privativa do Congresso Nacional, mas, na prática, o Poder Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que este cumprisse sua função, situação que foi corroborada pela edição do Código de Contabilidade da União, em 1922.

A Reforma Constitucional de 1926 formalizou a competência para elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, e instituiu o “veto parcial que acabou mitigando a vontade do Legislativo em detrimento do Presidente da República em face, sobretudo, da dificuldade em derrubar o veto” (OLIVEIRA, 2010, p. 44).

Posteriormente, a Constituição de 1934 determinou a competência ao Poder Executivo para elaboração da proposta orçamentária, enquanto que, ao Poder Legislativo, cabia sua votação e aprovação. Esta Constituição “não colocou limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte dos legisladores, caracterizando assim a co-participação dos dois Poderes na elaboração de importante lei” (GIACOMONI, 2008, p. 43).

No contexto de um regime autoritário, a Constituição de 1937 propiciou um grande desequilíbrio entre os poderes, pois, na prática, o orçamento federal era elaborado e decretado pelo chefe do Executivo. Ao fim do Estado Novo, foi promulgada a Carta Magna de 1946, quando “o Parlamento volta a participar efetivamente do processo orçamentário através de emendas ilimitadas à proposta do Governo” (OLIVEIRA, 2010, p. 44). No entanto, de acordo com Giacomoni, “doutrinadores defendiam não ser possível emendas substanciais, isto é, capazes de alterar o conteúdo, em projetos de lei de iniciativa reservada” (GIACOMONI, 2008, p. 264).

Em 1964, foi aprovada a Lei nº 4.320/1964, que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, e assim abordou a questão das emendas:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Anos mais tarde, a Emenda Constitucional nº 1/1969, que alterou a Constituição Federal de 1967, dispôs que “não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo” (EC 1/69, art. 65, § 1º).

De acordo com Giacomoni, “a Constituição Federal de 1988 restabeleceu a capacidade legislativa de emendar o projeto de lei orçamentária anual, particularmente com relação ao aumento ou à criação de novas despesas” (GIACOMONI, 2008, p. 265).

A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) reproduziu o texto constitucional e assim tratou as emendas parlamentares:

Art. 150. [...]

[...]

§ 5º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 6º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 7º As emendas serão apresentadas à comissão competente da Câmara Legislativa, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas na forma do regimento interno.

Dessa forma, os Deputados Distritais podem apresentar emendas ao PLOA, sendo que, para serem admitidas, devem ser compatíveis com o PPA e a LDO e devem, ainda, indicar os recursos para viabilizá-las. Além disso, as emendas não podem utilizar recursos oriundos de anulação de dotações que envolvam gastos com pessoal ou serviço da dívida. Também podem ser apresentadas emendas que

visem corrigir erros ou omissões, ou que sejam relacionadas com os dispositivos do texto da proposição.

Segundo Cambraia, a possibilidade de apresentar emendas ao PLOA representa para os parlamentares a oportunidade de realizar alocações de recursos em favor de suas localidades e regiões de origem. No entanto, a faculdade de modificar o PLOA por meio de proposições de emendas não é plena, já que possui restrições estabelecidas na Constituição Federal e em normas legais, especialmente a LDO. O autor complementa que a apresentação de emendas ao PLOA também se revela como uma das estratégias políticas para assegurar a reeleição, pois o eleitor retribui a atuação do parlamentar com seu voto (CAMBRAIA, 2011).

O processo orçamentário no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF é disciplinado nos artigos 216 a 223 do seu Regimento Interno - RICLDF. De acordo com o art. 219, o Presidente da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, ao receber o projeto, deve fazer publicar, no Diário da Câmara Legislativa, no prazo máximo de cinco dias, cronograma dos eventos relacionados à tramitação e análise do PLOA. Além disso, deve designar um membro titular para elaborar o parecer preliminar, no prazo máximo de quinze dias.

O art. 220 do RICLDF trata da apresentação de emendas da seguinte forma:

Art. 220. Após a publicação do parecer preliminar, as emendas aos projetos de lei de que trata esta subseção serão apresentadas exclusivamente à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, respeitado o prazo mínimo de dez dias.

§ 1º Caberá ao Colégio de Líderes definir, anualmente, o número e o valor máximos de emendas a serem apresentadas, por parlamentar, à despesa dos projetos de lei do plano plurianual e do orçamento anual.

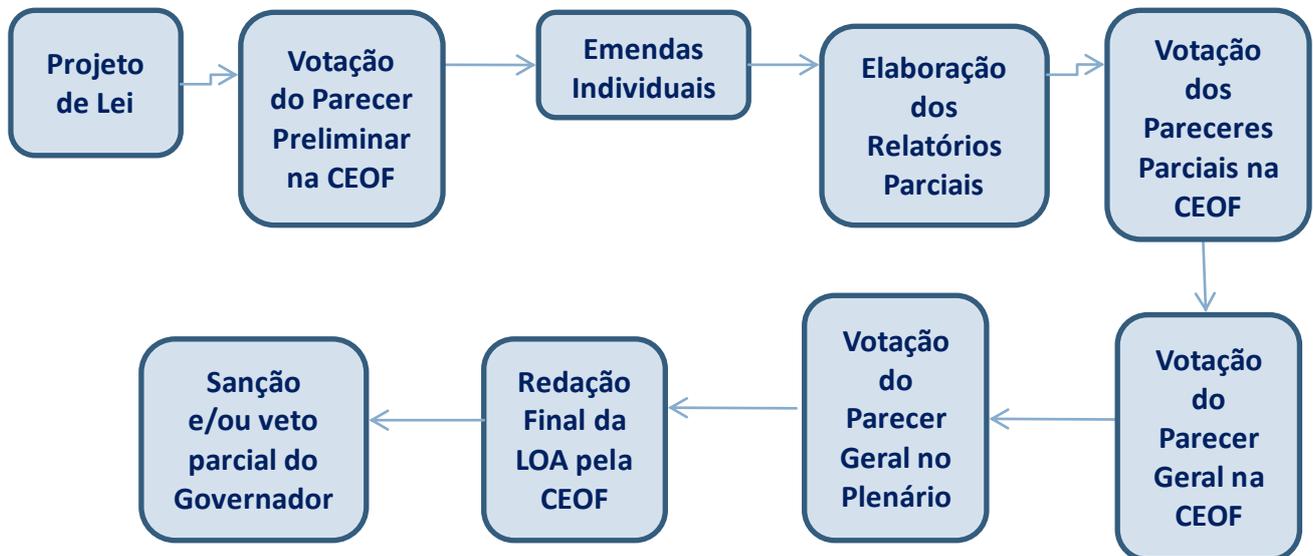
§ 2º As emendas serão protocoladas e numeradas de acordo com a ordem de apresentação.

[...]

O Regimento ainda estabelece, no art. 221, que o Presidente da CEOF, fixando os prazos para apreciação dos pareceres, designará relatores parciais e gerais para o PLOA. Ressalta-se que o parecer do relator geral terá por base as decisões dos pareceres preliminares e parciais aprovados pela Comissão. Após a votação dos pareceres parciais e geral na CEOF, o Plenário da CLDF vota o parecer geral e aprova a lei orçamentária, que segue para a sanção do governador.

Resumidamente, o processo legislativo do PLOA passa, necessariamente, pelas seguintes etapas na Câmara Legislativa, conforme apresenta a Figura 1:

Figura 1. Fluxo do Processo Orçamentário na CLDF



No que tange à apresentação das emendas ao PLOA pelos deputados distritais, elas podem ser feitas individualmente, pelas Bancadas ou Partidos, de acordo com os limites de número e valor estabelecidos pelo Colégio de Líderes, ou podem ser feitas pelos relatores parciais e geral no decorrer do processo de tramitação.

O Regimento Interno estabelece algumas restrições aos relatores, tais como:

Art. 221. [...]

[...]

§ 3º Aos relatores parciais e gerais dos projetos de lei do plano plurianual e do orçamento anual só será admitida a apresentação, no âmbito dos respectivos pareceres, de:

I – emendas aglutinativas ou que visem corrigir erros ou omissões;

II – emendas para remanejamento de recursos na mesma unidade orçamentária;

III – subemendas.

Teoricamente, as emendas parlamentares deveriam utilizar recursos oriundos do cancelamento de dotações, observadas as restrições constitucionais e outras estabelecidas na LDO, ou proveniente de reestimativa de receitas fundamentada em erros e omissões. Na prática, recorrentemente, os recursos utilizados são provenientes principalmente do cancelamento da dotação constante da reserva de contingência, conforme dispõe as leis de diretrizes orçamentárias dos últimos anos.

Neste sentido, a Lei nº 4.499/2010 – LDO/2011 assim estabelece:

Art. 32. O projeto de lei orçamentária anual conterá dotação orçamentária para a **Reserva de Contingência**, constituída integralmente e em todo o

exercício financeiro com recursos ordinários não vinculados, equivalendo a 3% (três por cento) da receita corrente líquida e a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida na Lei Orçamentária Anual, sendo considerada como despesa primária para fins de apuração do resultado fiscal. (grifou-se)

Pelo dispositivo, 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.

Cambraia questiona a qualidade da participação parlamentar no processo orçamentário quando se utiliza recursos da reserva de contingência (CAMBRAIA, 2011):

É como se o Poder Executivo transferisse parte das receitas públicas para o Poder Legislativo definir como utilizá-las. Ou seja, estaria abrindo mão do poder de iniciativa legislativa que a Constituição lhe conferiu. Todavia, tal atribuição não é mera faculdade, mas um dever. Não cabe delegação ou transferência do encargo. Isso propicia a elaboração de um orçamento paralelo pelo Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, esvazia a discussão sobre o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Com recursos para atendimento das emendas assegurados, os quais são vitaminados pelas reestimativas de receitas, a preocupação se volta para a alocação desses recursos. Não se analisa a política de governo expressa no projeto da lei orçamentária, muito menos a sua eficiência e eficácia no enfrentamento dos problemas.

Como os recursos necessários para o financiamento das emendas já se encontram alocados no PLOA, especificamente na reserva de contingência, o referido autor questiona a forma como a peça do projeto de lei orçamentária é apreciada, sem discussão sobre os programas de governo e dos objetivos pretendidos (CAMBRAIA, 2011).

Em que pese as diversas críticas sobre este modelo, a prática na CLDF é a utilização da referida reserva no financiamento das emendas ao projeto de lei orçamentária. No que se refere à reestimativa de receitas, o Poder Legislativo reestimou a receita pela primeira vez no processo de análise da Lei Orçamentária para 2011 – LOA/2011, quando a receita estimada foi elevada em 1 bilhão de reais pelo Relator Geral do projeto. O recurso proveniente dessa reestimativa foi utilizado para a elaboração de emendas no mesmo montante.

Após a aprovação e sanção da peça orçamentária, inicia-se o processo de execução das dotações durante o exercício financeiro. Nessa fase, são efetivados a arrecadação da receita e o processamento da despesa pública. De acordo com Pascoal, a programação e o cronograma de execução de desembolso, estabelecido

pelo Poder Executivo¹, objetivam assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários para seu programa anual de trabalho, além de manter, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada (PASCOAL, 2004, p. 36).

Como a lei orçamentária não é impositiva, mas apenas autorizativa, o Poder Executivo tem a vantagem de efetuar os gastos de acordo com suas prioridades de governo, definindo, por conta própria, o orçamento real durante o exercício. Além disso, existem despesas que devem ser obrigatoriamente executadas, pois existem limites mínimos que devem ser aplicados em saúde, educação e precatórios, e, no caso do Distrito Federal, limites mínimos com cultura e apoio à pesquisa.

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 Limongi, “se quiserem ver suas emendas executadas, os parlamentares, tanto da base do governo quanto da oposição, precisam direcionar suas emendas para programas cuja prioridade é definida pelo governo” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 76).

Na prática,

[...] em muitas ocasiões, a capacidade do parlamentar conseguir a liberação recursos está relacionada com sua reputação, chances eleitorais e obtenção de fundos para financiamento de campanha. Nesse cenário, as emendas podem definir o comportamento dos parlamentares nas tomadas de decisão. Elas servem como “moeda de troca” em negociações que envolvam matérias de interesse do Poder Executivo. Como o controle da execução orçamentária pertence ao Poder Executivo, este poderá negociar a liberação de verbas das emendas em troca de apoio político para aprovação de assuntos de seu interesse [...] (CAMBRAIA, 2011, p. 9).

Neste sentido, estudiosos do tema 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 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002, p. 304; PEREIRA; POWER, RAILE, 2010, p. 9). De acordo com esses autores, é possível observar uma correlação positiva entre votos dados ao Executivo em apoio à sua agenda e a liberação de recursos orçamentários.

¹ O art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o prazo de 30 dias para que o Poder Executivo estabeleça o Decreto de programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

No mesmo sentido, Bassani também afirma que “os governos costumam liberar as emendas dos parlamentares fiéis e desconsiderar, ou atender com menor afincio, as demandas dos parlamentares que lhe fazem oposição (BASSANI, 2009, p. 32). A consequência é uma forte influência do Poder Executivo sobre a liberdade dos parlamentares perante a agenda legislativa (SOUZA & BITTENCOURT, 2010, p. 12).

Apesar de diversos autores e até mesmo a imprensa insistirem na tese de que a liberação de recursos de emendas depende do apoio oferecido ao Poder Executivo nas votações, estudos recentes² têm demonstrado que a atuação de ambos os Poderes é mais de complementaridade do que de conflito, ou seja, não há uma agenda do Executivo e outra, distinta, do Legislativo. Os autores defendem que

“[...] a execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários que selam e soldam a participação dos partidos na coalizão que sustenta o governo. Isto é, parlamentares filiados a partidos que participam da base do governo votam favoravelmente à agenda do governo e têm taxas mais elevadas de liquidação de emendas porque participam do governo. Há uma causa comum: ser parte do governo. [...] não estamos diante de uma moeda de troca e, sim, das duas faces de uma mesma moeda.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 150).

Se realmente existe uma postura discriminatória para com os deputados que se pautam pela imparcialidade e independência nas votações, 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 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. De acordo com Figueiredo e Limongi, existe uma “relação direta entre execução de emendas orçamentárias e continuidade das carreiras políticas” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002, p. 305).

No entanto, os referidos autores argumentam que, mesmo guiados por interesses eleitorais, não significa que todo e qualquer recurso destinado por parlamentares ao atendimento de uma população ou localidade específica seja necessariamente clientelístico. E acrescentam que

“Políticas de amplo escopo, como preventivas de saúde ou melhoria da qualidade do ensino, por mais gerais que sejam, precisam ter um público-

² Figueiredo & Limongi, 2008. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão.

alvo definido. Como os recursos são escassos, é preciso decidir que localidades receberão ou não recursos de acordo com algum critério” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 111).

Sobre o parquialismo das emendas parlamentares, existe um forte consenso teórico na literatura acerca do caráter fragmentário e localista da estrutura partidária, o que representa um forte incentivo para que os parlamentares tenham como prioridade as questões e preferências locais em lugar de eventuais diretrizes nacionais (BITTENCOURT, 2008, p. 16).

Em que pese as dificuldades inerentes aos Poderes, aliados à complexidade do orçamento, é imprescindível que se acompanhe a execução orçamentária durante o exercício financeiro, inclusive a realização das emendas parlamentares. De fato, a sociedade pode e deve cobrar a efetiva aplicação dos recursos, já que esta tem a possibilidade de saber as alterações que seus representantes estão propondo ao orçamento. Segundo afirma Oliveira, “a abertura e possibilidade de participação da sociedade nos processos decisórios enfatizam um dos aspectos mais positivos da participação do Legislativo no orçamento: a publicidade e transparência do processo orçamentário” (OLIVEIRA, 2010, p. 248).

De acordo com Garcia,

a atual conjuntura necessita de processos orçamentários realmente capazes de efetivar as aspirações da sociedade. É preciso mudar os procedimentos legais e institucionais, bem como incentivar a participação da população, para que realmente se evidencie a democratização do orçamento, protegendo assim o atendimento das demandas da sociedade. A utilização dos recursos públicos não pode ser apenas um jogo político onde prevalece o interesse dos mais influentes, pois assim as diretrizes propostas por nossa Constituição Cidadã jamais serão alcançadas. Somente a transparência dos gastos públicos e a participação da sociedade no orçamento são capazes de garantir a efetividade das finanças públicas no cenário brasileiro (GARCIA, 2010).

Nesse sentido, o presente estudo vem contribuir para a transparência das emendas parlamentares no processo de elaboração e execução do orçamento do Distrito Federal, fornecendo elementos para que a sociedade discuta e aperfeiçoe a participação do Poder Legislativo para o atingimento das necessidades mais urgentes da população do DF.

III - Metodologia

O estudo realizado constitui-se numa pesquisa exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o processo orçamentário, especialmente no que tange à participação do Poder Legislativo do Distrito Federal no atendimento dos anseios da população.

A pesquisa foi realizada no âmbito da CLDF, por meio dos seguintes instrumentos de coleta de dados:

- consultas ao Sistema Integrado de Gestão Governamental (Siggo), que fornece informações sobre a dotação aprovada e sobre a execução das ações e subtítulos inseridos por emendas parlamentares na lei orçamentária anual;
- consultas às emendas parlamentares registradas no sistema informatizado da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da CLDF;
- consultas aos orçamentos anuais aprovados.

As consultas às emendas parlamentares se referem aos projetos de lei orçamentária dos exercícios de 2008 a 2012, enquanto os dados sobre execução orçamentária se restringem aos exercícios de 2008 a 2011.

Os dados coletados referentes à dotação aprovada e executada durante os exercícios foram inseridos em planilhas excel, os quais foram analisados, tanto do ponto de vista quantitativo (número e valores das emendas) como do ponto de vista qualitativo (análise do conteúdo das ações incluídas pelos parlamentares).

IV - Panorama geral das emendas às leis orçamentárias de 2008 a 2012

Conforme anteriormente descrito, os Deputados Distritais elaboram as emendas individuais com os recursos provenientes, na maior parte, da reserva de contingência. O projeto de lei orçamentária contempla uma dotação de 3% da receita corrente líquida – RCL, e a lei aprovada deve apresentar uma reserva de contingência de, no mínimo, 1% da RCL. Dessa forma, a diferença é utilizada para fazer face à elaboração das emendas parlamentares, de modo que os Deputados Distritais em geral não cancelem recursos oriundos do PLOA encaminhado pelo Poder Executivo.

A Tabela 1 apresenta os valores disponibilizados, mediante reserva de contingência, para os parlamentares utilizarem na elaboração das emendas ao PLOA dos diferentes exercícios.

Tabela 1. Valores Utilizáveis para Emendas Parlamentares aos PLOA's de 2008 a 2011

R\$ 1,00

Ano	Receita Corrente Líquida - RCL	Reserva de Contingência PLOA (3% da RCL)	Reserva de Contingência disponível para as emendas (2% da RCL)	Dotação Total da LOA aprovada	Proporção das emendas sobre a LOA aprovada
2008	8.278.108.451	248.343.254	165.562.169	9.688.660.057	1,71%
2009	10.497.935.418	314.938.063	209.958.708	12.019.678.333	1,75%
2010	11.677.253.721	350.329.959	233.545.074	13.434.524.569	1,74%
2011	12.698.113.470	380.943.404	253.962.269	16.118.111.920	1,58%
2012	14.913.220.064	447.396.602	298.264.401	16.857.765.512	1,77%

Pela tabela acima, quando se compara a proporção dos valores utilizados para a elaboração de emendas com a dotação total aprovada na lei orçamentária, constata-se que a participação parlamentar é muito pequena, variando de 1,58% a 1,77% do orçamento.

Deve-se observar ainda que, de acordo com o art. 220, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa, compete ao Colégio de Líderes definir, anualmente, o número e o valor máximo de emendas a serem apresentadas, por parlamentar, ao projeto de lei orçamentária. Dessa forma, ainda que não haja um teto constitucional ou legal para as emendas, normalmente este colegiado define a contribuição individual dos Deputados Distritais ao PLOA com base na reserva de contingência disponibilizada no projeto. Com este mecanismo, o Poder Legislativo garante uma reserva para suas emendas, e, por outro lado, o Poder executivo mantém sua proposta original praticamente preservada.

A Tabela 2 apresenta a relação entre as emendas apresentadas pelos parlamentares³ e as despesas majoritariamente discricionárias do orçamento aprovado, ou seja, que não se referem nem a gastos com Pessoal, com juros e encargos da dívida pública ou sua amortização.

Tabela 2. Relação entre as Emendas Parlamentares e os Orçamentos Aprovados

Ano	Dotação Total da LOA aprovada	Despesas majoritariamente discricionárias ⁴ da LOA aprovada	Emendas ao PLOA (despesas majoritariamente discricionárias)	% das emendas sobre as despesas discricionárias do orçamento aprovado
2008	9.688.660.057	5.374.964.008	121.891.728	2,27%
2009	12.019.678.333	6.866.471.440	119.610.000	1,74%
2010	13.434.524.569	7.849.926.977	125.600.000	1,60%
2011	16.118.111.920	10.097.381.964	162.480.000	1,61%

Quando se analisa as despesas que apresentam a característica de maior discricionariade, em que o Poder Executivo tem maior liberdade em executá-las ou não, também constata-se que a participação do Poder Legislativo continua bem pequena, alcançando sua maior contribuição em 2008.

No que tange à natureza das ações incluídas pelo Poder Legislativo, elas contemplaram diversas áreas de atuação governamental. As Tabelas 3 a 7 apresentam as subfunções⁵ contempladas pelas emendas para os exercícios de 2008 a 2012, respectivamente. Para facilitar a visualização, apresenta-se os gráficos 1 a 5 com a participação percentual dos valores das respectivas subfunções nos referidos anos.

³ Nesse trabalho, são consideradas as emendas apresentadas na Fase 1 da tramitação (fase de emendas individuais). Estão excluídas as emendas da Mesa Diretora, que tem a peculiaridade de serem destinadas especialmente à própria Câmara Legislativa, e as emendas de relatores parciais e relator geral, pois estas tem características peculiares, sendo em geral emendas de remanejamento, correções ou ajustes no projeto, ou são solicitações do próprio Poder Executivo.

⁴ Exclui os Grupos de Natureza da Despesa (GND's): 1 – Pessoal e encargos sociais; 2 – Juros e encargos da dívida; e 6 – Amortização da dívida.

⁵ Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. A classificação da despesa dar-se-á, primeiramente, por meio da associação da ação [...] com a Subfunção, de acordo com a especificidade da despesa e independente de sua relação institucional (Manual de Planejamento e Orçamento/2011 – DF).

Tabela 3. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2008

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
451	Infra-Estrutura Urbana	258	34.451.350	27,97%
392	Difusão Cultural	176	22.533.000	18,29%
812	Desporto Comunitário	84	13.350.000	10,84%
244	Assistência Comunitária	47	5.950.000	4,83%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	19	5.255.000	4,27%
452	Serviços Urbanos	19	4.846.500	3,93%
361	Ensino Fundamental	21	4.540.000	3,69%
181	Policiamento	20	3.830.000	3,11%
782	Transporte Rodoviário	20	3.015.000	2,45%
695	Turismo	17	2.830.000	2,30%
813	Lazer	16	2.540.000	2,06%
541	Preservação e Conservação Ambiental	13	2.160.000	1,75%
301	Atenção Básica	21	1.860.000	1,51%
362	Ensino Médio	15	1.819.878	1,48%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	16	1.810.000	1,47%
122	Administração Geral	16	1.705.000	1,38%
811	Desporto de Rendimento	15	1.280.000	1,04%
241	Assistência ao Idoso	9	1.140.000	0,93%
606	Extensão Rural	19	911.000	0,74%
512	Saneamento Básico Urbano	7	905.000	0,73%
334	Fomento ao Trabalho	10	900.000	0,73%
421	Custódia e Reintegração Social	7	650.000	0,53%
453	Transportes Coletivos Urbanos	5	585.000	0,47%
242	Assistência ao Portador De Deficiência	8	540.000	0,44%
333	Empregabilidade	1	450.000	0,37%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	2	400.000	0,32%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	6	370.000	0,30%
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	4	330.000	0,27%
367	Educação Especial	2	300.000	0,24%
571	Desenvolvimento Científico	2	260.000	0,21%
126	Tecnologia da Informação	1	250.000	0,20%
303	Suporte Profilático e Terapêutico	1	200.000	0,16%
365	Educação Infantil	1	200.000	0,16%
366	Educação de Jovens e Adultos	2	200.000	0,16%
543	Recuperação de Áreas Degradadas	2	200.000	0,16%
131	Comunicação Social	1	130.000	0,11%
305	Vigilância Epidemiológica	1	100.000	0,08%

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
306	Alimentação e Nutrição	2	100.000	0,08%
544	Recursos Hídricos	2	100.000	0,08%
605	Abastecimento	1	80.000	0,06%
691	Promoção Comercial	1	50.000	0,04%
783	Transporte Ferroviário	1	50.000	0,04%
692	Comercialização	1	15.000	0,01%
Total		892	123.191.728	100,00%

Gráfico 1. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2008

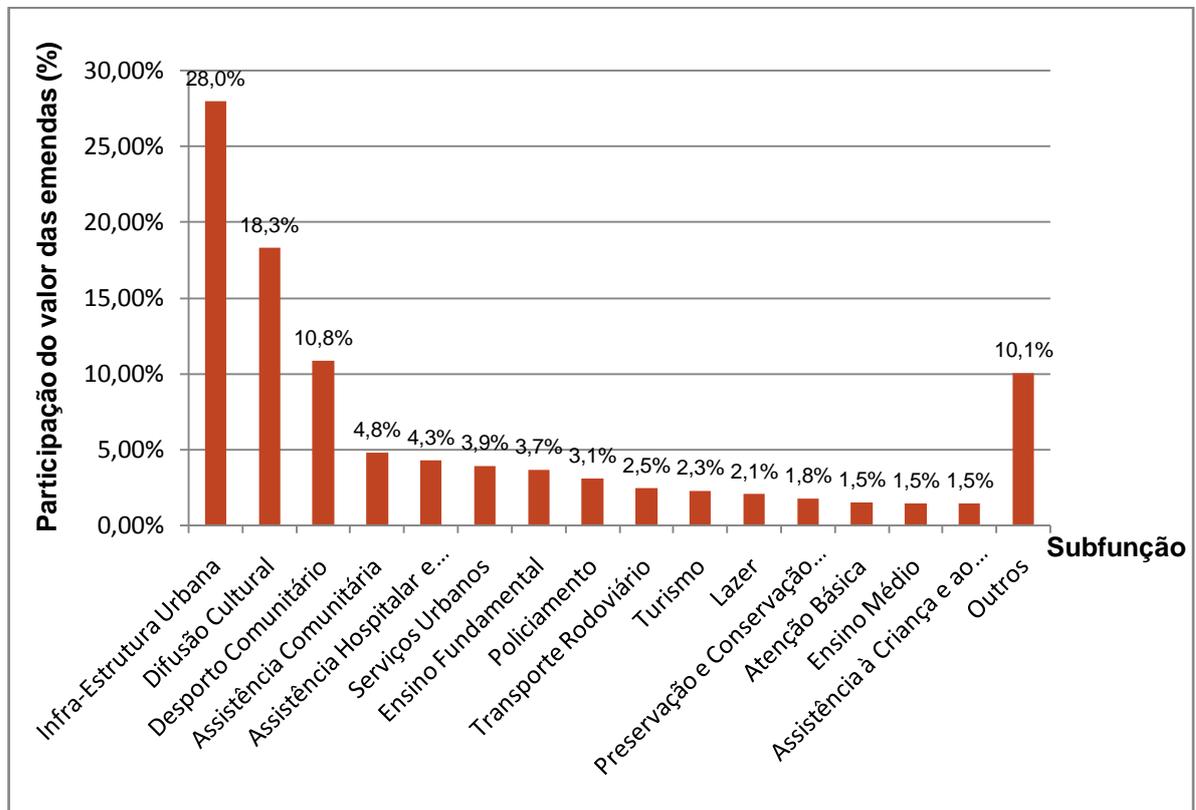


Tabela 4. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2009

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
451	Infra-Estrutura Urbana	155	27.044.000	22,56%
392	Difusão Cultural	207	25.121.000	20,96%
812	Desporto Comunitário	88	9.435.000	7,87%
244	Assistência Comunitária	52	8.705.000	7,26%
181	Policiamento	42	4.868.000	4,06%
695	Turismo	14	4.800.000	4,01%
811	Desporto de Rendimento	16	4.700.000	3,92%
361	Ensino Fundamental	15	2.655.000	2,22%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	9	2.390.000	1,99%
813	Lazer	12	2.370.000	1,98%
334	Fomento ao Trabalho	18	2.350.000	1,96%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	16	2.090.000	1,74%
122	Administração Geral	10	2.080.000	1,74%
782	Transporte Rodoviário	8	2.000.000	1,67%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	2	1.930.000	1,61%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	14	1.840.000	1,54%
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	15	1.710.000	1,43%
363	Ensino Profissional	2	1.500.000	1,25%
301	Atenção Básica	14	1.400.000	1,17%
362	Ensino Médio	12	1.340.000	1,12%
512	Saneamento Básico Urbano	4	1.315.000	1,10%
606	Extensão Rural	11	1.110.000	0,93%
541	Preservação e Conservação Ambiental	7	950.000	0,79%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	1	705.000	0,59%
452	Serviços Urbanos	7	690.000	0,58%
182	Defesa Civil	1	600.000	0,50%
364	Ensino Superior	3	600.000	0,50%
691	Promoção Comercial	3	570.000	0,48%

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
421	Custódia e Reintegração Social	4	510.000	0,43%
333	Empregabilidade	1	500.000	0,42%
241	Assistência ao Idoso	3	465.000	0,39%
306	Alimentação e Nutrição	3	280.000	0,23%
571	Desenvolvimento Científico	1	250.000	0,21%
367	Educação Especial	1	200.000	0,17%
482	Habitação Urbana	1	200.000	0,17%
366	Educação de Jovens e Adultos	2	187.000	0,16%
572	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	1	100.000	0,08%
605	Abastecimento	2	100.000	0,08%
128	Formação de Recursos Humanos	1	50.000	0,04%
131	Comunicação Social	1	50.000	0,04%
692	Comercialização	1	50.000	0,04%
153	Defesa Terrestre	1	40.000	0,03%
Total		781	119.850.000	100,00%

Gráfico 2. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2009

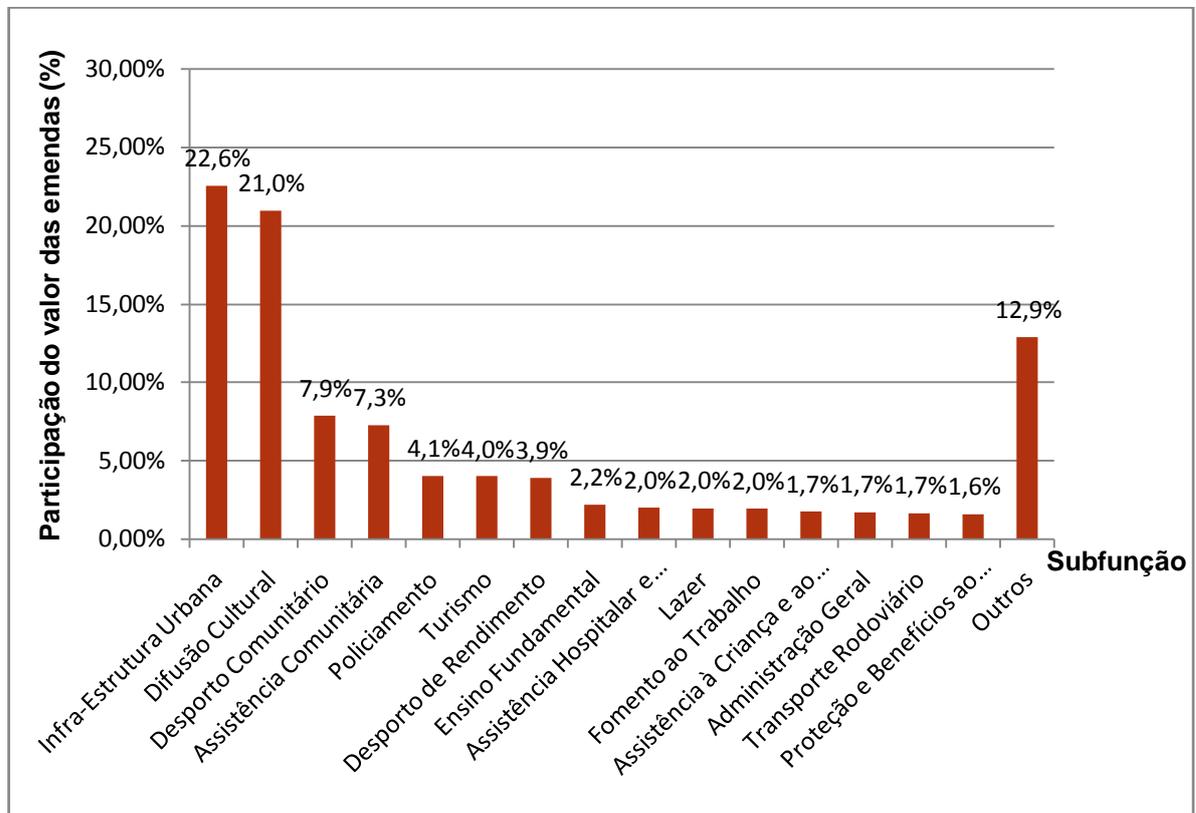


Tabela 5. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2010

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
392	Difusão Cultural	256	38.931.000	30,27%
451	Infra-Estrutura Urbana	94	24.196.000	18,81%
812	Desporto Comunitário	84	11.708.000	9,10%
244	Assistência Comunitária	38	7.760.000	6,03%
181	Policiamento	21	5.135.000	3,99%
695	Turismo	5	4.340.000	3,37%
813	Lazer	18	4.326.000	3,36%
122	Administração Geral	4	2.950.000	2,29%
452	Serviços Urbanos	16	2.620.000	2,04%
361	Ensino Fundamental	6	2.480.000	1,93%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	4	2.330.000	1,81%
31	Ação Legislativa	15	2.005.000	1,56%
301	Atenção Básica	11	2.000.000	1,55%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	15	1.865.000	1,45%
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	15	1.820.000	1,41%
541	Preservação e Conservação Ambiental	14	1.770.000	1,38%
362	Ensino Médio	9	1.700.000	1,32%
512	Saneamento Básico Urbano	3	1.365.000	1,06%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	15	1.270.000	0,99%
811	Desporto de Rendimento	9	1.220.000	0,95%
334	Fomento ao Trabalho	6	1.160.000	0,90%
241	Assistência ao Idoso	6	630.000	0,49%
364	Ensino Superior	2	600.000	0,47%
692	Comercialização	6	590.000	0,46%
782	Transporte Rodoviário	4	550.000	0,43%
182	Defesa Civil	2	400.000	0,31%
423	Assistência aos Povos Indígenas	1	350.000	0,27%
482	Habitação Urbana	1	300.000	0,23%
544	Recursos Hídricos	1	300.000	0,23%
571	Desenvolvimento Científico	1	300.000	0,23%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	2	299.000	0,23%
421	Custódia e Reintegração Social	4	260.000	0,20%
366	Educação de Jovens e Adultos	1	200.000	0,16%
367	Educação Especial	1	200.000	0,16%
752	Energia Elétrica	2	200.000	0,16%
601	Promoção da Produção Vegetal	1	150.000	0,12%
61	Ação Judiciária	1	100.000	0,08%
363	Ensino Profissional	1	100.000	0,08%
391	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	1	100.000	0,08%
126	Tecnologia da Informação	1	30.000	0,02%
602	Promoção da Produção Animal	1	20.000	0,02%

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
	Total	698	128.630.000	100,00%

Gráfico 3. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2010

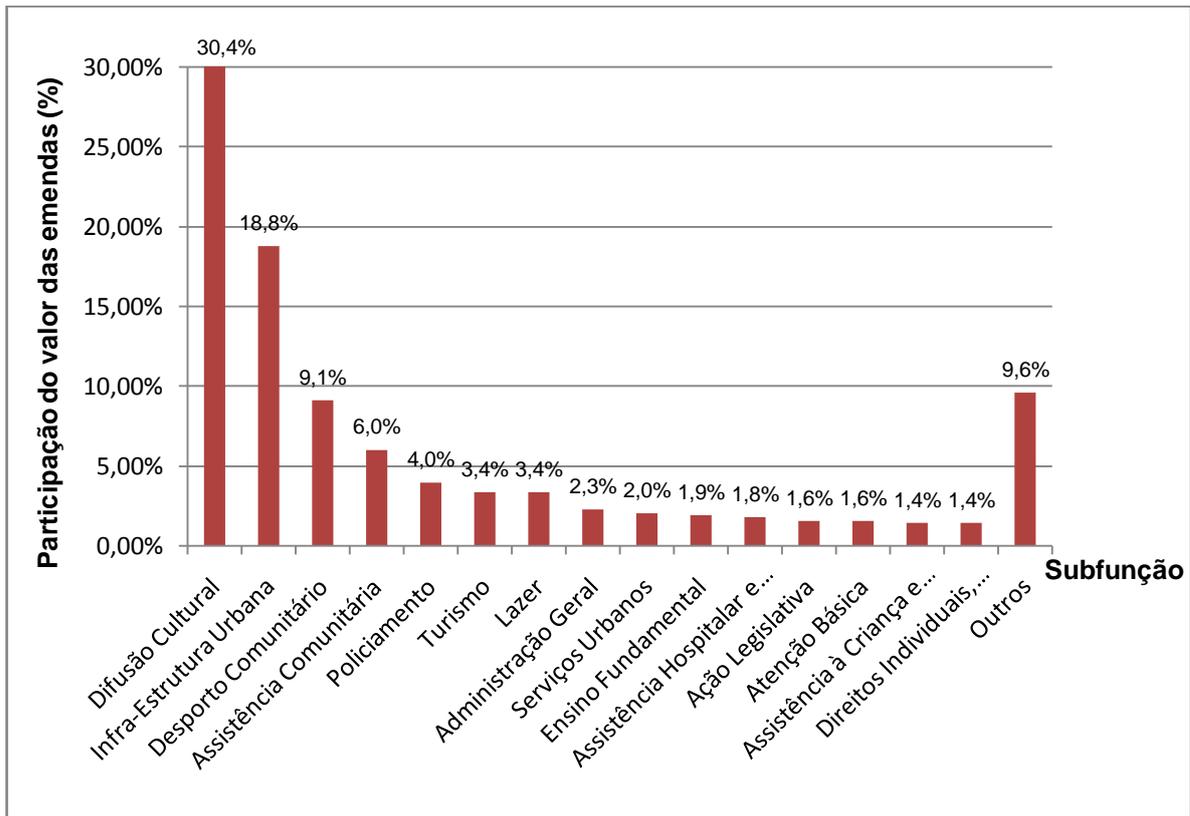
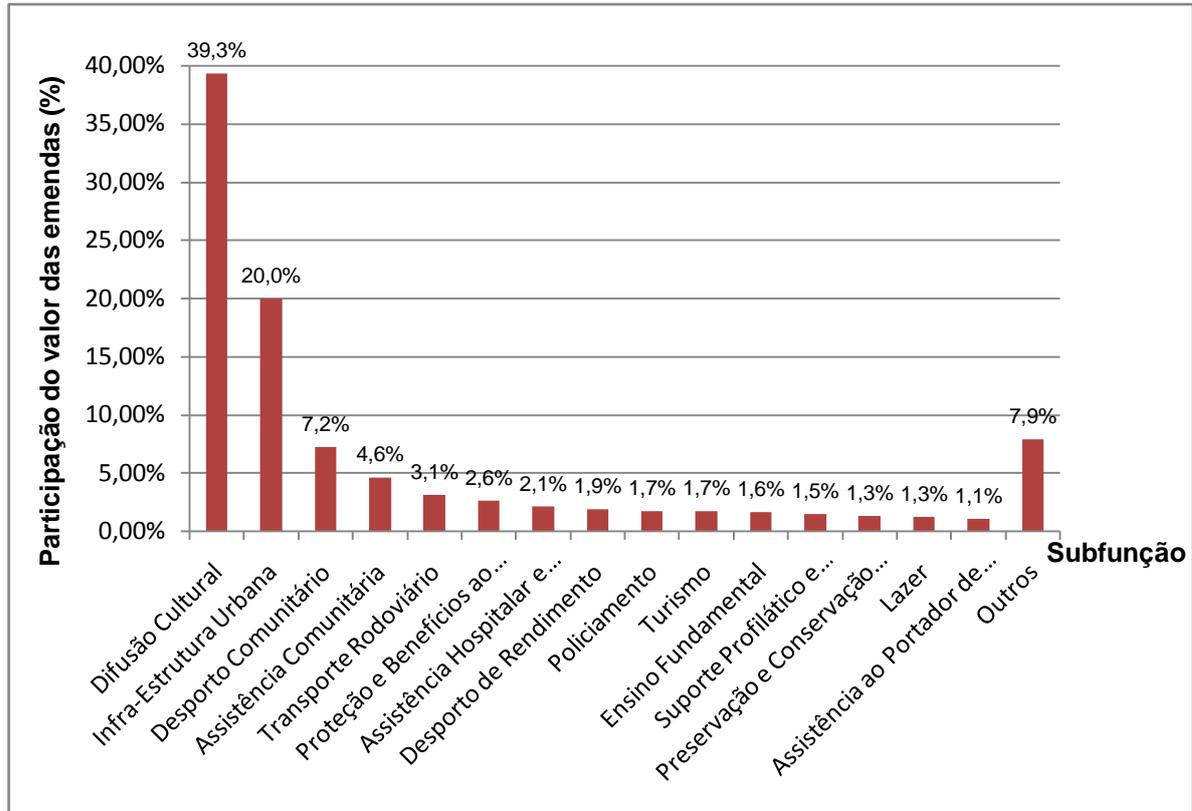


Tabela 6. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2011

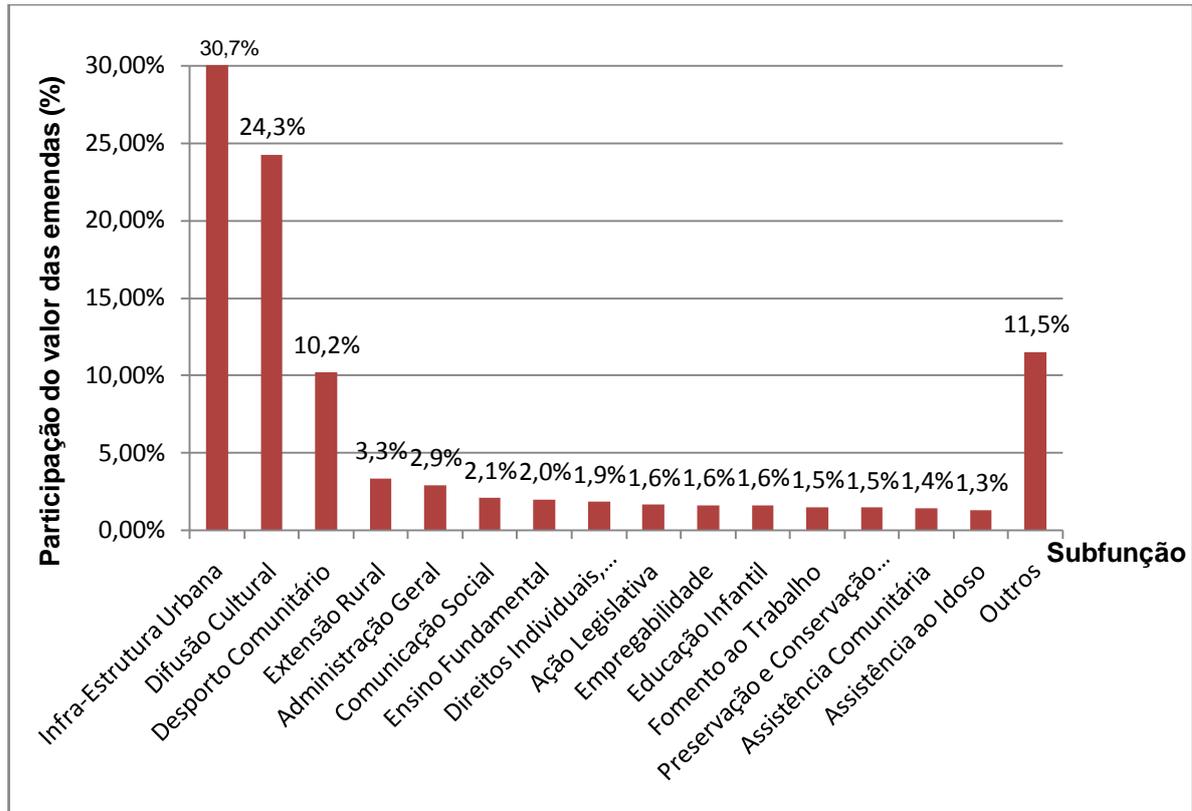
Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
392	Difusão Cultural	300	64.834.000	39,31%
451	Infra-Estrutura Urbana	73	33.020.000	20,02%
812	Desporto Comunitário	57	11.910.000	7,22%
244	Assistência Comunitária	52	7.656.000	4,64%
782	Transporte Rodoviário	6	5.100.000	3,09%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	5	4.320.000	2,62%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	5	3.480.000	2,11%
811	Desporto de Rendimento	10	3.110.000	1,89%
181	Policiamento	5	2.850.000	1,73%
695	Turismo	3	2.850.000	1,73%

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
361	Ensino Fundamental	3	2.700.000	1,64%
303	Suporte Profilático e Terapêutico	1	2.400.000	1,46%
541	Preservação e Conservação Ambiental	9	2.130.000	1,29%
813	Lazer	11	2.100.000	1,27%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	15	1.780.000	1,08%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	11	1.660.000	1,01%
334	Fomento ao Trabalho	9	1.580.000	0,96%
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	16	1.450.000	0,88%
122	Administração Geral	3	1.100.000	0,67%
362	Ensino Médio	6	1.080.000	0,65%
333	Empregabilidade	1	1.000.000	0,61%
421	Custódia e Reintegração Social	1	1.000.000	0,61%
452	Serviços Urbanos	5	1.000.000	0,61%
301	Atenção Básica	5	910.000	0,55%
182	Defesa Civil	7	850.000	0,52%
606	Extensão Rural	3	630.000	0,38%
31	Ação Legislativa	5	540.000	0,33%
692	Comercialização	5	410.000	0,25%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	1	250.000	0,15%
364	Ensino Superior	1	200.000	0,12%
367	Educação Especial	1	200.000	0,12%
512	Saneamento Básico Urbano	1	200.000	0,12%
571	Desenvolvimento Científico	1	200.000	0,12%
691	Promoção Comercial	2	180.000	0,11%
241	Assistência ao Idoso	1	150.000	0,09%
601	Promoção da Produção Vegetal	1	100.000	0,06%
Total		641	164.930.000	100,00%

Gráfico 4. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2011**Tabela 7. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2012**

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
451	Infra-Estrutura Urbana	132	85.997.300	30,07%
392	Difusão Cultural	310	69.365.000	24,25%
812	Desporto Comunitário	98	29.110.000	10,18%
606	Extensão Rural	6	9.550.000	3,34%
122	Administração Geral	17	8.306.000	2,90%
131	Comunicação Social	2	6.000.000	2,10%
361	Ensino Fundamental	20	5.690.000	1,99%
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	26	5.305.000	1,85%
31	Ação Legislativa	18	4.690.000	1,64%
333	Empregabilidade	4	4.620.000	1,62%
365	Educação Infantil	9	4.600.000	1,61%
334	Fomento ao Trabalho	8	4.230.000	1,48%
541	Preservação e Conservação Ambiental	15	4.175.000	1,46%
244	Assistência Comunitária	26	4.145.000	1,45%
241	Assistência ao Idoso	8	3.710.000	1,30%
181	Policciamento	15	3.520.000	1,23%

Subfunção	Nome da Subfunção	Nº de emendas	Valor das emendas	Participação (do valor das emendas)
362	Ensino Médio	11	3.495.000	1,22%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	8	3.150.000	1,10%
364	Ensino Superior	5	2.900.000	1,01%
811	Desporto de Rendimento	11	2.230.000	0,78%
452	Serviços Urbanos	10	2.030.000	0,71%
126	Tecnologia da Informação	2	1.800.000	0,63%
813	Lazer	7	1.640.000	0,57%
301	Atenção Básica	5	1.550.000	0,54%
571	Desenvolvimento Científico	1	1.500.000	0,52%
692	Comercialização	2	1.500.000	0,52%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	4	1.450.000	0,51%
695	Turismo	4	1.400.000	0,49%
782	Transporte Rodoviário	3	1.200.000	0,42%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	10	1.105.000	0,39%
128	Formação de Recursos Humanos	3	860.000	0,30%
752	Energia Elétrica	3	850.000	0,30%
512	Saneamento Básico Urbano	3	770.000	0,27%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	5	767.000	0,27%
391	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	3	650.000	0,23%
363	Ensino Profissional	1	450.000	0,16%
691	Promoção Comercial	2	400.000	0,14%
542	Controle Ambiental	2	350.000	0,12%
421	Custódia e Reintegração Social	1	300.000	0,10%
543	Recuperação de Áreas Degradadas	1	150.000	0,05%
785	Transportes Especiais	1	150.000	0,05%
661	Promoção Industrial	2	130.000	0,05%
453	Transportes Coletivos Urbanos	1	100.000	0,03%
304	Vigilância Sanitária	2	90.000	0,03%
366	Educação de Jovens e Adultos	1	20.000	0,01%
Total		828	286.000.300	100,00%

Gráfico 5. Subfunções das Emendas Parlamentares – PLOA/2012

Com base nas tabelas e gráficos que apresentam as subfunções utilizadas nas emendas, é possível destacar as principais áreas em que os parlamentares têm destinado recursos públicos, consolidando-se como setores de maior interesse dos Deputados Distritais.

A seguir analisam-se as emendas sob o ponto de vista de quantidade e de valores a elas atribuídos.

IV.1 – Análise quanto ao Número de Emendas

Com base nas Tabelas 3 a 7, no que tange ao número de emendas apresentadas, calculou-se a participação percentual das subfunções mais contempladas nos últimos anos, conforme apresenta a Tabela 8.

Tabela 8. Participação Percentual das Subfunções quanto ao Número de Emendas (%)

Área de Atuação	2008	2009	2010	2011	2012
Difusão Cultural	19,73	26,50	36,68	39,31	37,44
Infra-Estrutura Urbana	28,92	19,85	13,47	20,02	15,94
Desporto Comunitário	9,42	11,27	12,03	7,22	11,84
Assistência Comunitária	5,27	6,66	5,44	4,64	3,14
TOTAL	63,34	64,28	67,62	71,19	68,36

De acordo com a Tabela 8, constata-se que entre 63% e 71% das emendas apresentadas anualmente foram destinadas a ações e subtítulos nas áreas de cultura, infra-estrutura urbana, esportes e assistência comunitária. Observa-se que o número de emendas ofertadas à área de cultura tem aumentado nos últimos anos, sendo a subfunção mais utilizada nas emendas desde 2009.

Os subtítulos mais comuns na área de cultura são os relacionados à promoção de festas e eventos culturais ou religiosos. Na área de infra-estrutura urbana, são predominantes os subtítulos relativos a reformas de praças, feiras, pavimentação asfáltica e obras de urbanização. As ações de desporto comunitário são direcionadas em grande parte para construção ou reforma de quadras poliesportivas, além de se destinarem a eventos esportivos. Por sua vez, as emendas na área de assistência comunitária incluem ações relativas à construção de creches, galpões, e apoio a projetos direcionados a deficientes, dependentes químicos, vítimas de violência, e aos menos favorecidos.

Deve-se ressaltar que a predominância desse tipo de emenda é motivada, em parte, pela maior facilidade em serem executadas, pois são menos complexas e não dependem tanto do empenho e dedicação das unidades orçamentárias responsáveis do Poder Executivo, subordinadas ao Governador. Também não dependem de regulamentação em leis ou de uma estrutura de governo que o parlamentar não tem acesso. Além disso, são emendas que trazem maior visibilidade ao parlamentar, por serem, em geral, de execução rápida e por atenderem expectativas da própria população local.

IV.2 – Análise quanto aos Valores das Emendas

A Tabela 9 apresenta a participação percentual das subfunções que receberam maiores dotações nos últimos anos.

Tabela 9. Participação Percentual das Subfunções quanto aos valores propostos (%)

Área de Atuação	2008	2009	2010	2011	2012
Difusão Cultural	18,29	20,96	30,27	39,31	24,25
Infra-Estrutura Urbana	27,97	22,56	18,81	20,02	30,07
Desporto Comunitário	10,84	7,87	9,10	7,22	10,18
Assistência Comunitária	4,83	7,26	6,03	4,64	1,45
TOTAL	61,93	58,65	64,21	71,19	65,95

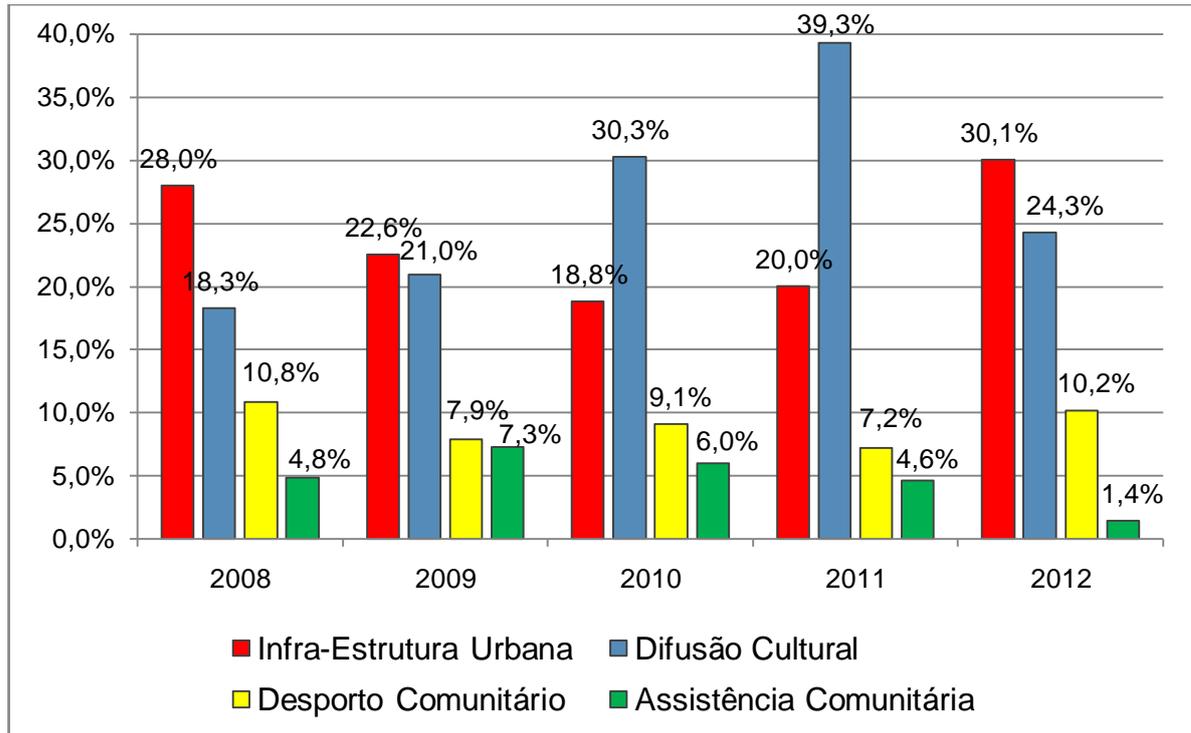
No que tange aos valores atribuídos às emendas, verifica-se que entre 58% e 71% do montante das emendas anuais foi destinado a ações e subtítulos nas áreas de cultura, infra-estrutura urbana, esportes e assistência comunitária.

Em geral, nota-se que, em todos os anos analisados, aproximadamente metade do valor destinado às emendas compreende as áreas de difusão cultural e infra-estrutura urbana.

Dessa forma, é indiscutível que a área de cultura tem sido uma das subfunções mais contempladas por dotações orçamentárias, o que mostra o interesse dos parlamentares em destinar recursos à promoção de festas e eventos culturais ou religiosos, com destaque para o exercício de 2011, quando os valores alocados para esses subtítulos alcançou quase 40%.

Por sua vez, as dotações destinadas a ações na área de infra-estrutura urbana são aquelas normalmente voltadas a reformas de praças, construção de feiras, pavimentação asfáltica e outras obras de urbanização.

O Gráfico 6 apresenta as subfunções mais utilizadas nas emendas parlamentares no período analisado.

Gráfico 6. Participação Percentual das principais Subfunções

Pelo gráfico em exame, observa-se uma alternância entre as áreas em que se alocaram maiores volumes de recursos públicos pelas emendas orçamentárias, especialmente entre infra-estrutura urbana e difusão cultural.

Nos anos analisados, nota-se que as subfunções relacionadas às áreas de educação⁶, saúde⁷ ou transporte⁸ foram pouco utilizadas nas emendas parlamentares. A Tabela 10 apresenta a participação percentual, em valores, das subfunções compreendidas nessas áreas.

⁶ Compreende as seguintes subfunções: 361 - Ensino Fundamental; 362 - Ensino Médio; 363 - Ensino Profissional; 364 - Ensino Superior; 365 - Educação Infantil; 366 - Educação de Jovens e Adultos; e 367 - Educação Especial.

⁷ Compreende as seguintes subfunções: 301 - Atenção Básica; 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial; 303 - Suporte Profilático e Terapêutico; 304 - Vigilância Sanitária; 305 - Vigilância Epidemiológica; e 306 - Alimentação e Nutrição.

⁸ Compreende as seguintes subfunções: 453 - Transportes Coletivos Urbanos; 782 - Transporte Rodoviário; 783 - Transporte Ferroviário; e 785 - Transportes Especiais.

Tabela 10. Participação Percentual das Subfunções compreendidas nas áreas de Educação, Saúde e Transporte (%)

Ano	Educação	Saúde	Transporte
2008	5,73	6,10	2,96
2009	5,41	3,40	1,67
2010	4,10	3,37	0,43
2011	2,53	4,12	3,09
2012	6,00	1,67	0,51

Com base na tabela acima, constata-se que os parlamentares utilizam poucas emendas para investir em educação, saúde ou transporte público, setores típicos de um ente que exerce funções estaduais e municipais. Este fato pode ser explicado, em parte, por serem ações de natureza mais ampla, complexa, que exigem longa maturação para a execução no âmbito do Poder Executivo, e cujo benefício à sociedade dificilmente é associado ao autor da emenda. De fato, as ações nas áreas de saúde, educação e transportes são políticas de Estado que demandam, além de dotações orçamentárias, a regulação em leis específicas e modelos de gestão típicos do Poder Executivo.

V – Execução das Emendas Parlamentares de 2008 a 2011

Na análise da execução das emendas, alguns recortes serão feitos de modo a demonstrar a efetividade da participação dos parlamentares nas políticas públicas direcionadas à sociedade do DF.

Dessa forma, a análise da execução dos programas de trabalho é realizada considerando-se as seguintes premissas:

- A execução das emendas parlamentares tem como referência a dotação inicial constante das lei orçamentárias aprovadas, não sendo computados os créditos adicionais aprovados durante o exercício, que alteram a lei orçamentária em vigor;
- As emendas direcionadas às despesas da CLDF são excluídas, para que a análise da contribuição parlamentar alcance os programas de trabalho

direcionados ao atendimento das demandas da população, e não aqueles relativos ao funcionamento deste órgão;

- São consideradas as emendas apresentadas na primeira fase da tramitação da lei orçamentária, ou seja, a fase de emendas individuais. Dessa forma, são excluídas as emendas de relatores parciais e geral, da Mesa Diretora e do Plenário, pois em geral são emendas: **(a)** voltadas para a própria CLDF; ou **(b)** oriundas de solicitações do Poder Executivo; ou **(c)** necessárias para ajustes e correções ao projeto;

- São excluídas as emendas feitas em subtítulos oriundos da proposta do Poder Executivo, de modo que sejam analisados os programas de trabalho incluídos no orçamento exclusivamente por parlamentares. Para essa análise, são considerados os programas de trabalho cujos valores das emendas sejam iguais à dotação inicial constante da LOA. Vale observar, no entanto, que também são considerados alguns programas em que a dotação inicial seja um pouco superior à emenda parlamentar. Essa diferença se justifica porque algumas rubricas que receberam emendas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO⁹ são reproduzidas na proposta original do Poder Executivo com valores baixos, para que os mesmos parlamentares complementem a dotação com emendas no momento de tramitação da peça orçamentária.

Isso posto, elabora-se a Tabela 10 com os valores totais das emendas parlamentares, da dotação inicial dos programas de trabalho inseridos por emendas constantes da lei orçamentária aprovada, e os valores empenhados dos referidos programas no decorrer dos exercícios de 2008 a 2011.

⁹ A LDO tramita no primeiro semestre do exercício anterior ao do orçamento a que se refere, e as ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades devem constar da lei orçamentária correspondente. As ações incluídas na LDO pelos parlamentares normalmente constam da proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo com valores simbólicos e inexequíveis. Durante a tramitação da peça orçamentária, os Deputados Distritais incrementam esses valores por meio de suas emendas.

Tabela 10. Execução das Emendas Parlamentares entre 2008 e 2011

Ano	Valor das Emendas (R\$)	Dotação Inicial na LOA aprovada (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	% Empenho sobre a Dotação Inicial
2008	113.601.728	113.696.832	997.697	0,88%
2009	100.752.000	100.950.000	28.168.234	27,9%
2010	115.445.000	113.535.640	49.984.747	44,03%
2011¹⁰	245.800.000	244.973.000	68.789.793	30,32%

Pela tabela acima, verifica-se que, em 2008, a execução das emendas parlamentares foi inexpressiva, de apenas 0,88%¹¹. Ressalta-se que a execução do orçamento aprovado no referido ano, incluindo as ações oriundas do Poder Executivo, e sem considerar as alterações orçamentárias provenientes de créditos adicionais, foi de 54,8%¹². Isso mostra que, apesar dos parlamentares terem contribuído com grande número de emendas em 2008, poucas delas foram executadas.

Vale ressaltar que, a partir de 2009, técnicos da Comissão de economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa começaram a oferecer frequentemente cursos aos assessores parlamentares com vistas a melhorar a qualidade das emendas apresentadas no momento da elaboração da lei orçamentária, de modo a facilitar a execução das mesmas. Dessa forma, muitos assessores começaram a qualificar-se para a elaboração de emendas, especialmente para o uso correto do sistema informatizado de emendas desenvolvido pela Coordenação de Modernização e Informática – CMI da Câmara Legislativa do DF.

Assim, diferentemente de 2008, a execução orçamentária das emendas em 2009 foi mais expressiva, sendo ainda superior em 2010.

¹⁰ Os dados de execução do exercício de 2011 foram referentes até a data de 14 de dezembro de 2011.

¹¹ Deve-se observar que a análise da execução foi exclusiva para emendas ao PLOA e não aos projetos de lei de créditos adicionais.

¹² Este valor foi calculado pela proporção dos valores empenhados de todo o orçamento em relação à sua dotação inicial, considerando as dotações oriundas do Poder Executivo ou Legislativo.

No âmbito do contexto político do Distrito Federal, em novembro de 2009 foi deflagrada a operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal, que culminou na prisão do então Governador José Roberto Arruda. Em decorrência desta crise política, em 2010 o DF teve quatro governadores em exercício: Arruda, no início do ano; Paulo Octávio, o vice-governador; Deputado Wilson Lima, que na época era Presidente da Câmara Legislativa; e, por fim, Rogério Rosso, eleito indiretamente pelos Deputados Distritais.

Como 2010 foi ano de eleição, o ambiente político favoreceu a execução de emendas parlamentares, já que, nesses exercícios, a busca de apoio político costuma ser mais intensa. Por sua vez, em 2011, com a entrada do novo Governador, Agnelo Queiroz, grande parte das emendas foi vetada, e o referido veto somente foi derrubado em junho de 2011, fator que contribuiu para a diminuição do montante de emendas parlamentares executadas no exercício em questão. Além disso, o orçamento foi aprovado e emendado pelos parlamentares em exercício em 2010, mas, com as eleições, houve grande renovação de Deputados Distritais na Câmara Legislativa, que não participaram do processo orçamentário do ano anterior. Ou seja, muitos distritais que fizeram suas emendas para a lei orçamentária de 2011 não estavam presentes para atuar de modo que elas fossem executadas.

VI – Conclusões

O presente estudo de caso concentrou-se na análise do orçamento anual, no que tange especificamente à participação do Poder Legislativo no Distrito Federal. Não há dúvida de que o projeto da lei orçamentária anual é uma das proposições que mais desperta o interesse dos membros do Poder Legislativo em razão do seu conteúdo e da possibilidade do parlamentar em ter executadas emendas de seu interesse.

Em que pese tanto interesse na peça orçamentária, o fato é que a participação parlamentar é pequena, quando se compara a proporção dos valores utilizados para a elaboração de emendas com a dotação total aprovada na lei orçamentária, visto que existe uma reserva de 2% da receita corrente líquida que serve de fonte de recursos para as emendas. A quantidade de emendas

apresentadas, aliado ao baixo valor máximo estabelecido para cada parlamentar, ano a ano, pelo Colégio de Líderes da Câmara Legislativa, dificulta a participação mais consistente dos Deputados Distritais na peça orçamentária. Dessa forma, o montante de dotações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares é pequeno frente ao valor global aprovado nas leis que estabelecem o orçamento do Distrito Federal.

O mesmo comportamento é verificado quando se analisa a proporção das emendas em relação às despesas do orçamento que apresentam maior discricionariedade, ou seja, aquelas em que o Poder Executivo tem maior liberdade em executá-las ou não. Nesse tipo de gasto, que em geral não inclui Pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e sua amortização, também constata-se que a participação do Poder Legislativo não é expressiva.

Com base nos dados coletados, foi possível constatar que o perfil das emendas não mudou muito entre os anos de 2008 e 2012, houve apenas uma oscilação entre as subfunções mais expressivas. Dentre as áreas que receberam maiores recursos de emendas, observou-se que os Deputados Distritais têm grande interesse em ações de natureza cultural e de infraestrutura urbana, setores que representaram em torno de 50% dos valores destinados a emendas nos últimos cinco anos.

Em virtude disso, aproximadamente metade das emendas tem sido destinada a ações e subtítulos relacionados à promoção de atividades e festividades de caráter cultural; apoio a projetos na área da cultura; construção de praças, parques, galpões comunitários, estacionamentos e ciclovias; pavimentação asfáltica; conservação e manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas; cobertura de quadras, entre outros. Isso mostra como as emendas parlamentares, no âmbito da Câmara Legislativa do DF, têm um caráter significativamente local, pois visa atender prioritariamente demandas específicas de algumas localidades ou grupos específicos, normalmente de seus redutos eleitorais. Isso se confirma quando se verifica que, entre 2008 e 2012, no máximo 6% do montante das emendas foi direcionado à área de educação ou saúde, e no máximo 3% do valor das emendas foi referente à área de transportes. O investimento nesses setores seria típico de um ente que tem responsabilidades de Estado e Município e que deve suprir todo tipo de demandas da sociedade. Esse comportamento dos parlamentares não deixa de ser previsível, pois as áreas de educação, saúde e transportes são típicas de

políticas de Estado em que somente o Poder Executivo pode gerir. Os Deputados Distritais normalmente apresentam emendas cuja execução é mais imediata e menos complexa, e que permitem uma fácil visualização do eleitor para as ações de sua autoria.

No que tange à execução das emendas parlamentares durante os exercícios analisados, constatou-se uma grande oscilação, que é compatível com as hipóteses explicativas baseadas nas circunstâncias políticas vigentes nos Poderes locais durante o período examinado. Verificou-se que o ano em que houve mudança de governo não foi favorável à realização das despesas decorrentes de emendas parlamentares, enquanto que o ano de eleições foi bem propício para elas se concretizassem.

Diante de todo o exposto, deve-se dizer que o Poder Legislativo tem uma participação ainda pequena no orçamento do Distrito Federal, tanto no momento da apresentação de emendas, como na sua execução no decorrer do exercício financeiro. Ressalta-se que é prerrogativa constitucional que o Poder Legislativo contribua para a lei orçamentária, a qual se constitui, nos termos da Lei Orgânica do DF, em “expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental”. Os Deputados Distritais devem atuar de modo a serem efetivos na inclusão de políticas públicas que vão ter impacto direto no atendimento das demandas da sociedade, seja em ações estruturantes, como educação, saúde, saneamento e transporte, como em ações mais localizadas, de interesse da população que vive nas diferentes regiões administrativas do Distrito Federal.

Vale dizer também que a contribuição do Parlamento não ocorre apenas no âmbito da lei orçamentária, pois muitas ações de grande importância estão compreendidas no Plano Plurianual e em outros projetos de lei que regulam a atividade econômica e estabelecem planos setoriais¹³. Além disso, o Poder Legislativo deve atuar com diligência no seu papel de fiscalizador, cobrar a transparência, a efetividade e a eficiência das ações executadas pelo Poder Executivo e acompanhar continuamente a execução das leis orçamentárias aprovadas.

¹³ Como exemplo, pode-se citar: Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Plano Diretor de Transporte Urbano do DF e Entorno, planos na área de educação, entre outros.

VII - Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas. 2ª ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 1964: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 4 de maio de 1964.

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 2011.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília, 8 de junho de 1993.

DISTRITO FEDERAL. RESOLUÇÃO Nº 218, DE 2005: Consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, instituído pela Resolução nº 167, de 16 de novembro de 2000.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. 1ª edição. Editora FGV – 2008.

GARCIA, Tatiana Marselha Lins. Processo Orçamentário no Brasil: Uma breve reflexão. www.gestaouniversitaria.com.br. 2010. Último acesso em 30 de julho de 2011.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14ª edição. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2008.

OLIVEIRA, Ionara. Orçamento Público no Congresso Nacional. Brasília: Instituto Desenvolver, 2010.

PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2004.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. Political Research Quarterly, 2010.

SOUZA, Rosilene; BITTENCOURT, Fernando. Emendas Parlamentares: a relação entre Executivo e o Legislativo – a Política Orçamentária de Interesses e de Discriminação. Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa. 2010.