

**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**ROGÉRIO BEZERRA LIMA**

**PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO  
ORÇAMENTÁRIO DISTRITAL: EXECUÇÃO DE EMENDAS  
INDIVIDUAIS EM 2016**

**Brasília – DF, 2017**

**ROGÉRIO BEZERRA LIMA**

**PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO  
ORÇAMENTÁRIO DISTRITAL: EXECUÇÃO DE EMENDAS  
INDIVIDUAIS EM 2016**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como um dos requisitos para a obtenção do diploma do Curso de Pós-Graduação em Orçamento Público, do Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva

**Brasília – DF, 2017**

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos é a parte mais fácil da dissertação, mas quando cheguei nessa parte, um filme passou pela minha cabeça, lembrando momentos especiais vividos ao longo desses quase dois anos e, dos colegas e amigos que estiveram comigo todo esse tempo e que fizeram parte da minha convivência.

Logo, agradecer significa reconhecer o benefício recebido por alguém. Contudo, não consigo descrever, apenas em palavras, o meu reconhecimento pelas pessoas que serão mencionadas, mas espero poder, ao menos, demonstrar minha alegria em tê-las na minha vida.

Agradeço primeiramente a Jesus Cristo, meu Senhor, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia.

A minha esposa Luciana e ao meu filho Miguel, a minha mãe dona Iolanda e aos meus irmãos inclusive os da igreja pelas orações.

Ao Professor João Henrique Pederiva pelo auxílio imensurável ao desenvolvimento desta pesquisa.

Aos amigos: Átila Vinicius, Célia Viera, Patrícia Duboc e ao Ilustre Professor Reginaldo Veras.

À Câmara Legislativa do Distrito Federal por ter me confiado esta tarefa.

À Tutoria do Curso pela dedicação e empenho sempre dispensados para o bom desenvolvimento das atividades.

À turma do ILB – Senado Federal – 2016/2017, saudades.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

## EPÍGRAFE

“Clama a mim, e responder-te-ei, e anunciar-te-ei coisas grandes e firmes que não sabes”  
(Jeremias – profeta maior - Cap. 33:3).

"A única coisa que se coloca entre um homem e o que ele quer na vida é normalmente meramente a vontade de tentar e a fé para acreditar que aquilo é possível". (Richard M. Devos)

## RESUMO

O presente trabalho estuda a participação dos parlamentares do DF no processo orçamentário, com o objetivo de identificar se há tratamento equitativo de emendas parlamentares individuais no ano de 2016. O estudo apresenta uma revisão teórica sobre a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário de acordo a CF/88 e a LODF e normais gerais atuais. Além disso, descrever a relação entre os Poderes, quando da execução das emendas inseridas no orçamento pelos parlamentares. Constatou-se que a participação dos parlamentares nas emendas parlamentares tem pouco espaço no orçamento distrital, pois, se comportam apenas de maneira complementar. Desse modo, as prioridades do governo permanecem protegidas durante o exercício financeiro. O tratamento das emendas individuais dos deputados da base do governo, em relação aos da oposição, foi relativamente equitativo na fase de emendamento, mas diferente na fase de execução. Como desdobramentos, a pesquisa sugere investigar a execução orçamentária das emendas individuais dos integrantes de cada bloco de apoio ao Executivo, além dos motivos da solicitação de liberação e da execução de emendas individuais muito acima ou abaixo da média.

**Palavras-Chave:** Câmara Legislativa do Distrito Federal, Poderes Legislativo e Executivo, emendas orçamentárias individuais

## ABSTRACT

The present study studies the participation of MPs in the budget process in order to identify whether there is a fair treatment of individual parliamentary amendments in the year 2016. The study presents a theoretical revision on the performance of the Executive and Legislative Branches in the budget process of according to CF/88 and LODF and current general standards. In addition, describe the relationship between the Powers, when implementing the amendments inserted in the budget by the parliamentarians. It was found that the participation of parliamentarians in parliamentary amendments has little room in the district budget, since they only behave in a complementary way. In this way, government priorities remain protected during the financial year. The treatment of the individual amendments of the deputies of the base of the government, compared to those of the opposition, was relatively equitable in the phase of amendment, but different in the execution phase. As a result, the research suggests investigating the budget execution of the individual amendments of the members of each block of support to the Executive, as well as the reasons for requesting release and execution of individual amendments that are much above or below average.

**Key words:** Legislative Chamber of the Federal District, LODF, Legislative and Executive Branches, individual budgetary amendments

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 01.Etapas e Produtos do Processo de Elaboração do Orçamento do DF.....	22
FIGURA 02.Ciclo de Planejamento do Orçamento no DF.....	28
FIGURA 03. Fluxograma de elaboração do PLOA/2016.....	30
FIGURA 04.Fluxo interno do processo orçamentário na CLDF.....	32
FIGURA 05.Tramitação do PLOA/2016.....	39

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Emendas Gerais – Desbloqueio de valores por emendas individuais – Geral.....	42
Tabela 02. Estatística descritiva da tabela 01.....	42
Tabela 03 Parlamentares aliados do Governo.....	43
Tabela 04. Estatística descritiva da tabela 03.....	43
Tabela 05. Parlamentares de oposição ao Governo .....	44
Tabela 06. Estatística descritiva da tabela 05.....	44
Tabela 07. Proporção das emendas Parlamentares sobre o crédito autorizado.....	45



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEOF: Comissão de Economia Orçamento e Finanças.

CF: Constituição Federal.

CLDF: Câmara Legislativa do Distrito Federal.

DCL: Diário da Câmara Legislativa

DF: Distrito Federal.

FCDF: Fundo Constitucional do Distrito Federal.

GDF: Governo do Distrito Federal

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

LODF: Lei Orgânica do Distrito Federal.

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.

MPDFT: Ministério Público do distrito Federal e Territórios

PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual.

PELO: Proposta de Emenda a Lei Orgânica.

PPA: Plano Plurianual.

RCL: Receita Corrente Líquida.

RICLDF: Regimento Interno da Câmara Legislativo do Distrito Federal.

SEPLAG – Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão

SIGGO: Sistema de Gestão Governamental.

STF: Supremo Tribunal Federal.

TCDF: Tribunal de Contas do Distrito Federal

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1. FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICA E METODOLÓGIA .....	14
2. PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DISTRITAL .....	19
2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA.....	23
2.2 Ciclo Orçamentário .....	25
2.3 Elaboração.....	28
2.4 Apreciação e Aprovação .....	31
2.5 Execução .....	34
2.6 Controle e Avaliação do Orçamento .....	36
3 EMENDAS INDIVIDUAIS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DE 2016 .....	39
4. CONCLUSÃO .....	46
REFERÊNCIAS .....	49

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata de uma análise quantitativa acerca da participação dos parlamentares do Distrito Federal no processo legislativo orçamentário, na perspectiva da CLDF, desde o momento da elaboração do orçamento, quando da apresentação e aprovação das emendas parlamentares, até a sua execução e controle posterior. Essa análise observa dados relativos ao exercício financeiro de 2016.

A importância de aprofundar o estudo sobre o tema está ligada à competência do Poder Legislativo de propor emendas ao Orçamento Público, interferindo na proposta de alocação de recursos elaborada pelo Poder Executivo. Assim, é fundamental compreender se, de fato, esse papel está sendo cumprido, na peça orçamentária ao longo de todo o devido processo legislativo.

A partir de 1988, quando o processo de elaboração orçamentária voltou a ser compartilhado entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo essa uma das atividades de maior impacto dos membros eleitos do legislativo. A agenda política dos parlamentares em grande parte das vezes envolve a participação no processo de elaboração do orçamento.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2008), a prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade dada ao parlamentar para participar e interferir na alocação de recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas. De certa forma, é um dos principais momentos da atuação do legislativo, uma vez que é o momento no qual os eleitos podem atender as preferências de sua base eleitoral, com objetivo de fortalecer seus interesses e benefícios políticos.

Neste cenário, o Poder Executivo tem algumas dificuldades de aprovar seus projetos e leis, por não conseguir apoio no legislativo, que por sua vez não terão suas emendas executadas, já que se posicionaram de forma contrária aos objetivos do governo (PEREIRA & MULLER, 2002).

Percebe-se então que as relações entre Executivo e Legislativo não se encerram no momento em que o Parlamento propõe as emendas, pois apesar dos deputados possuírem a possibilidade de alocar os recursos da LOA para atender as suas demandas e agendas

políticas, cabe ao governo efetivamente executar os projetos. De fato, propor emendas ao orçamento não dá garantia alguma de que o recurso chegará, de fato, ao destinatário final, ou seja, à base eleitoral de interesse.

Dessa forma, as emendas parlamentares teriam apenas o caráter autorizativo, já que a liberação do recurso para a execução depende ainda de decisão do Executivo. Decisão essa de cunho político, na maioria das vezes, podendo estar condicionada às prioridades do Governo ou da sua coalização partidária (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005).

Em 2014 a CLDF promulgou uma emenda à Lei Orgânica nº 85 que tornou obrigatória a aprovação de emendas parlamentares destinadas a educação, saúde e obras de infraestrutura. Até então, o governador tinha a prerrogativa de definir quais verbas seriam liberadas ou não. O projeto tratava de condições para essa execução impositiva: as emendas precisariam ser "destinadas a investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações em serviço público de saúde e infraestrutura urbana.

Dessa forma, esta pesquisa examina, no contexto do Distrito Federal, a efetividade das contribuições do parlamentar e visa compreender alguns aspectos mais específicos como a proporção das emendas impositivas em relação ao orçamento total e o nível de execução dessas emendas durante o segundo ano de mandato do governador Rodrigo Rollemberg e a participação dos parlamentares. Desse modo, avaliar o percentual de execução de emendas individuais dos parlamentares com seu respectivo comportamento nas votações de matérias de interesse do governo.

Diante deste contexto, tem-se como *objetivo geral* deste estudo responder a seguinte pergunta: É possível quantificar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário distrital?

A partir da resposta do objetivo geral, as *hipóteses* seguem assim elencadas: Os parlamentares participam de forma homogênea em todas as etapas do ciclo orçamentário? Esta participação é mais informal em algumas etapas que em outras?

Para melhor entendimento dessa pesquisa, o trabalho foi dividido em quatro seções.

**O Capítulo I** trata da fundamentação teórica da capacidade de o parlamento apresentar emendas ao orçamento, além do detalhamento da justificativa, dos objetivos, das hipóteses, e da metodologia do trabalho.

Por sua vez, o **Capítulo II** trata do planejamento como uma ferramenta indispensável e, sim por força de lei, obrigatória para que os governos possam definir e alcançar seus objetivos em especial no DF. Discorre também sobre o papel da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, em decorrência dos dispositivos constitucionais específicos, que dispõe sobre o orçamento público, assim como o ciclo orçamentário e suas partes – elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento.

No **Capítulo III** tratamos da autorização e da execução das emendas com um panorama das emendas parlamentares individuais aprovadas em 2016 e dos valores solicitados e executados pelos parlamentares da base e oposição.

Por fim, o **Capítulo IV** apresenta a conclusão deste estudo, elaborada com base na análise dos dados coletados.

## 1. FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICA E METODOLÓGIA

O processo de planejamento no contexto da Administração Pública brasileira tem suas bases na Constituição Federal de 1988 com a instituição dos Planos Plurianuais e o esforço empregado para a aderência dos orçamentos públicos às suas diretrizes. Nesse sentido, os instrumentos criados para dar forma aos programas e ações propostas pelo Estado foram, além do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).

De acordo com o art. 165 da Constituição Federal é de responsabilidade do Poder Executivo a iniciativa pela elaboração da LOA, sendo o projeto de lei encaminhado ao Parlamento para apreciação, emendamento e aprovação. Sendo assim, pode-se definir como ciclo orçamentário o espaço de tempo no qual se processam as atividades corriqueiras relativas ao processo orçamentário, desde sua elaboração, passando pela sua aprovação no Congresso, até sua execução e consequente avaliação. (GIACOMONI, 2012).

Porém, ao se resgatar o histórico do processo de planejamento no país, é evidente como a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo não se deu de forma linear, oscilando entre períodos de maior ou menor influência do Parlamento no processo. O primeiro orçamento público elaborado no Brasil foi em 1827, ainda que desde 1824 estivesse prevista na Constituição a exigência formal de sua elaboração pelas instituições do Império. Na ocasião, cabia ao Legislativo aprovar a lei orçamentária encaminhada (OLIVEIRA, 2010).

A partir de 1891, com a primeira Constituição Republicana, a competência para a elaboração do orçamento público tornou-se privativa do Congresso Nacional. A mudança, porém, foi pouco eficaz, tendo em vista que o Executivo continuava responsável por disponibilizar todo o conjunto de informações contidas na importante peça (Oliveira, 2010).

Em 1926, a reforma constitucional formalizou a capacidade 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).

Após, 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 coparticipação dos dois Poderes na elaboração de importante lei” (GIACOMONI, 2008.).

No governo de Getúlio Vargas, foi instituído, pela primeira vez, um modelo próximo do adotado atualmente, no qual cabia ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária e ao Legislativo sua votação e aprovação. Uma vez que não havia limites para emendamento ao projeto de lei encaminhado, é possível identificar uma relação de coparticipação entre os Poderes no seu processo de elaboração. (GIACOMONI, 2008).

Em 1946, é retomada a possibilidade de proposição de emendas por parte do Congresso Nacional, entretanto, o que se percebeu na prática foi que emendas de conteúdos que mudariam substancialmente os projetos de lei encaminhados não chegaram a ser aprovados. (GIACOMONI, 2012).

Entre 1964 e 1985(período ditatorial), como era de se esperar, o Legislativo, quando atuou, passou ao largo das principais discussões relacionadas aos orçamentos públicos. Sua participação foi reestabelecida somente com a Constituição de 1988, na qual está prevista a capacidade de emendar o orçamento inclusive com aumento ou criação de novas despesas. (GIACOMONI, 2012).

De tal modo, a LODF, no seu art. 150, reproduziu o texto constitucional, que trata da participação do Parlamento Distrital na elaboração da lei orçamentária, estabelece as seguintes competências à CLDF:

Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

§ 1º O projeto de lei do plano plurianual será encaminhado pelo Governador no primeiro ano de mandato, até dois meses e meio após sua posse, e devolvido pelo Legislativo para sanção até dois meses antes do encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§ 2º O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§ 3º O projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte será encaminhado até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa.

§ 4º Cabe à comissão competente da Câmara Legislativa examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Distrito Federal.

Nesse desenho, os parlamentares distritais têm possibilidade de apresentar suas propostas de emendas ao PLOA. Para serem aceitas, as mesmas devem estar relacionadas com as demais leis que dispõem a respeito do orçamento público (PPA e LDO). Ademais, caso a emenda provoque aumento dos gastos públicos, é necessário indicar a fonte de recursos a financiá-los, vedada anulação de despesas com pessoal, transferências tributárias constitucionais aos municípios ou serviço da dívida.

Segundo Cambraia (2011), ainda que restrita, a capacidade dos parlamentares de aprovarem tais emendas é apontada como uma possibilidade de favorecer localidades e públicos específicos a partir da alocação de recursos públicos. Sendo assim, é possível afirmar que as emendas podem desempenhar um importante papel, no que se refere à reeleição dos parlamentares, visto que os eleitores tendem a retribuir a sua influência na alocação de recursos para a sua região com votos.

O Regimento Interno da CLDF, nos seus artigos 216 ao 223, determina ser de competência da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF as matérias que se relacionem às leis que regulam o orçamento público. Assim, o Presidente da 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 Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (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 RICLDF estabelece ainda, 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.

No Distrito Federal, diferentemente do que acontece no Governo Federal, o Acordo de Líderes da CLDF define o valor máximo a ser contemplado pelas emendas individuais dos parlamentares, bem como o número de emendas permitidas para cada um. A definição desse valor decorre de um amplo acordo com o Executivo e, firmado, as emendas podem ser apresentadas individualmente ou pelas comissões.

Na teoria, os recursos alocados pelos parlamentares para cobertura dos gastos por eles propostos deveriam ser provenientes de anulações passíveis de cancelamento, de acordo com as diretrizes constitucionais e da LDO, ou de reestimativa da receita justificada por erro ou omissão no momento da elaboração da proposta. Contudo, vários trabalhos apontam para o fato de que os recursos cancelados para cobertura dessas despesas são prioritariamente oriundos da reserva de contingência. (NETTO, 2011).

Deste modo, percebe-se que o PLOA encaminhado prevê um montante de recursos na reserva de contingência a ser preferencialmente anulado nas movimentações propostas. Cambraia (2011) afirma que com os recursos assegurados, a preocupação limita-se a alocá-los conforme as prioridades dos parlamentares, observadas as restrições constitucionais e legais. Esse aspecto, somado à falta de avaliação dos programas de governo, esvaziam a discussão sobre o teor da peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Aprovada a proposta de lei e iniciando o exercício financeiro de referência tem começo o processo de execução orçamentária, no qual ocorre à efetivação da arrecadação da receita e a realização das despesas públicas em função do seu caráter autorizativo, compete ao Executivo determinar de que forma o orçamento real se comportará no tocante às despesas (CLDF, 2017).

Sendo assim, ao longo da execução, o governo se deparará com novas oportunidades de definição das prioridades de governamentais. Além disso, Cambraia (2011), atenta para a utilização da liberação de emendas parlamentares como “moeda de troca” por parte do Executivo, quando da negociação de apoio político de parlamentares para votação a favor de matérias do seu interesse.

Desse modo, a realização da pesquisa para esse trabalho ocorreu por metodologia quantitativa e descritiva, consistindo está na busca e na pesquisa de informações

bibliográficas, documentais e de registros institucionais disponíveis nos portais da CLDF, GDF, Câmara dos Deputados, Sites de consultas sobre orçamentos, além de informações apresentadas pelo autor na condição de participante observador.

Quanto à metodologia quantitativa, empregou-se a análise estatística para descrever e comparar emendamento e execução das emendas individuais dos parlamentares da base de sustentação do Executivo e da oposição.

Segundo Callado (2016), a base aliada do governo, em 2016, ficou com a seguinte formatação:

a) O primeiro bloco de apoio do Governador Rollemberg seria formado por Israel Batista (PV), Cláudio Abrantes (Rede), Chico Leite (Rede), Reginaldo Veras (PDT) e Joe Valle (PDT). Esses seriam os mais governistas e fiéis.

b) O Segundo bloco teria o atual líder do governo Julio César (PRB), além de Juarezão (PSB), Luzia de Paula (PSB), do partido do governador, e do Deputado Lira (PHS).

c) A terceira frente aliada seria composta por Telma Rufino (sem partido), Sandra Faraj (SD), Rodrigo Delmasso (PTN) e Agaciel Maia (PR). Rollemberg quer fazer de Agaciel o próximo presidente da Câmara.

d) E quarta é formada por Ricardo Vale, Chico Vigilante e Wasny de Roure, todos do PT. Eles negam o apoio ao governo, mas se levar em conta as votações nesta Legislatura, estão entre os deputados mais fiéis ao Buriti.

Ao mesmo tempo, a oposição foi formada por Celina Leão (PPS), Raimundo Ribeiro (PPS), Cristiano Araújo (PSD), Robério Negreiros (PSDB), Rafael Prudente (PMDB), Wellington Luiz (PMDB), Bispo Renato Andrade (PR) e Liliane Roriz (PTB).

Dessa forma, o Governador Rodrigo Rollemberg teve no final do semestre de 2016 mais tranquilidade nas votações importantes da CLDF, pois o governo já contava com a maioria dos votos dos parlamentares inclusive com a base aliada petista.

Como se percebe da composição do binômio situação-oposição, as considerações partidárias foram superadas por questões individuais, pelo que tal binômio será utilizado ao longo da pesquisa, sem distinção entre os blocos ou partidos nominados. Assim, será empregado apenas o atributo de situação ou oposição para as comparações desta pesquisa.

## **2. PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DISTRITAL**

O planejamento é uma ferramenta indispensável e, por força de lei, obrigatória para que os governos possam definir e alcançar seus objetivos. Essas metas podem variar de acordo com as circunstâncias, ou de acordo com os ideais do governo.

A retomada do processo de planejamento no contexto da Administração Pública brasileira tem suas bases na Constituição Federal de 1988 com a instituição dos Planos Plurianuais e o esforço empregado para a aderência dos orçamentos públicos às suas diretrizes (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008).

Nesse sentido, os instrumentos criados para dar forma aos programas e ações propostas pelo Estado foram, além do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008).

Atualmente, seguindo o disposto no art. 165 da Constituição Federal, tanto no Congresso Nacional como na Câmara Legislativa do Distrito Federal, a iniciativa pela elaboração do Orçamento Público é do Executivo, sendo o projeto de lei encaminhado ao Parlamento para apreciação, emendamento e aprovação.

Tanto a Constituição Federal de 1988, como a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, com relação às normas e ao alcance de cada carta, preveem a existência de três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo. Nossa pesquisa terá como foco a LOA/2016.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), planejar é estabelecer, antecipadamente, objetivos, ações e metas, com método pré-definido, que propicie a alocação de recursos e a realização das ações planejadas, pelos membros da organização, de forma consistente com esses objetivos.

Nessa mesma linha, orçamento público é conhecido como um elemento que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um determinado período de tempo. Atualmente deixou de ser apenas um documento de caráter contábil administrativo, para espelhar toda a vida econômica da nação, constituindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia (HARADA, 2005).

Consoante Giacomoni (2012), de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo,

que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

Observa-se que o orçamento é visto pelo cidadão como ferramenta onde se identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Igualmente, o objeto orçamentário tem grande impacto na vida das pessoas e, o parlamentar tem que assumir um papel importantíssimo na defesa da população e das instituições que carecem de recursos para o bom desempenho das funções sociais. (PORTAL CONTABILIDADE, 2017).

A discussão sobre o modelo de orçamento público no Brasil e em especial no DF é um dos assuntos que tem sido mais discutido nos últimos anos no meio político, mas entre a população o conhecimento ainda é um tema de difícil compreensão. Pois, a sociedade é que detém as informações das demandas mais urgentes para a sua cidade, bairro e comunidade. Contudo, a realidade é que a população sendo a principal beneficiado pelos recursos orçamentários, fica de fora da elaboração e programação da proposta. Logo, a participação popular foi ainda mais reforçada com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (SANTOS, 2004).

De acordo com Paludo,

O orçamento público é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das políticas públicas organizadas em programas, mediante a quantificação de metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias projetos, atividades e operações especiais (PALUDO, 2013).

Entretanto, o processo legislativo orçamentário tem regras próprias que o diferem do processo legislativo ordinário como preceitua a CF/88 em seu Art. 165 de Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Na mesma dinâmica, a Lei Orgânica Distrital do Federal – LODF, em seu artigo 149 diz que é de iniciativa do Poder Executivo a Elaboração do Projeto ao Orçamento, reproduzindo os mesmos parágrafos consolidados na Constituição Federal de 1988.

De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF:

Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º O plano plurianual será elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, podendo ser revisto ou modificado quando necessário, mediante lei específica. [...]

No Distrito Federal, é dever dos parlamentares comparecerem às sessões legislativas ordinárias e extraordinárias, sessões do plenário, das reuniões das comissões das quais são membros e sessões conjuntas, nas quais é assegurado aos parlamentares oferecer proposições, discutir e deliberar sobre qualquer matéria e em especial, sobre a elaboração do orçamento público (LODF, 2014).

O processo orçamentário não pode ser visto como auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – Elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo, o Governador e, a discussão e votação pelo Legislativo, Deputados distritais é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo (GIACOMONI, 2012).

A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, 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* (NETTO, 2011).

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

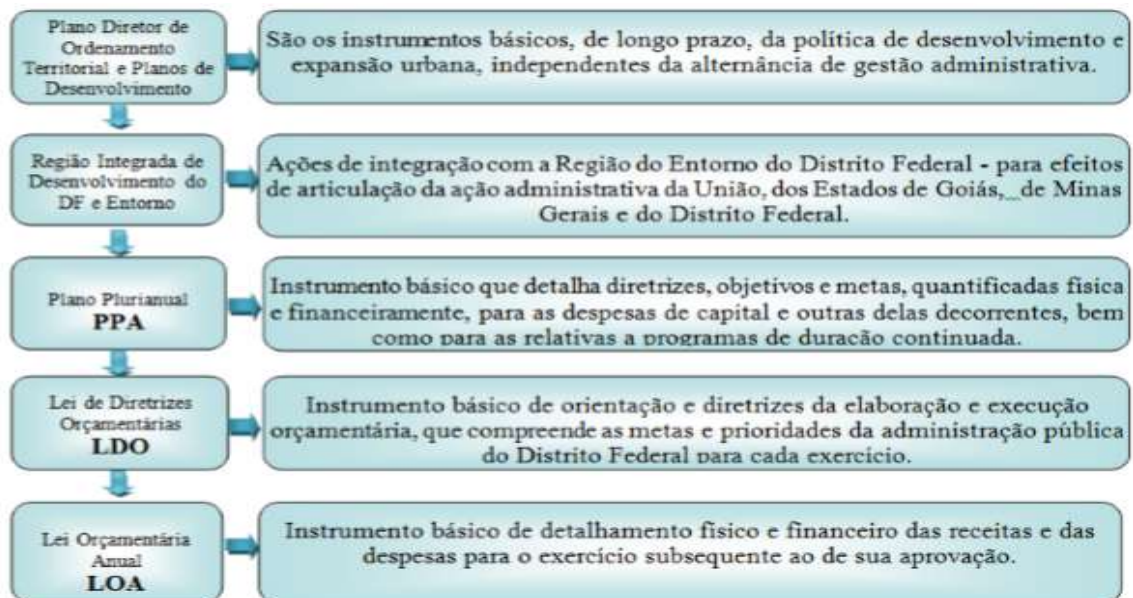
O art. 219 do RICLDF prevê que, ao receber o referido projeto, o Presidente da CEOF deve fazer publicar um cronograma de eventos para a tramitação e análise do PLOA no prazo de cinco dias no Diário da Câmara Legislativa, bem como designar um membro titular para elaborar o parecer preliminar, no prazo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

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, o órgão não tem utilizado desta prerrogativa, exceto a Mesa Diretora no que tange às emendas corporativas, referentes ao órgão da CLDF.

De acordo com a LODF, as fases do planejamento governamental do Distrito Federal estão previstas na Seção III do Título V da Lei Orgânica do Distrito Federal – da Regulação da Atividade Econômica. Dessa forma, os planos, ações e diretrizes que norteiam a elaboração do Orçamento do Distrito Federal se apresentam na ordem da Figura 01.

**FIGURA 01. Etapas e Produtos do Processo de Elaboração do Orçamento no DF**



**Fonte:** Manual de Planejamento e Orçamento do DF/2016

Podemos inferir que as emendas dos deputados têm espaço apenas para seguir o plano de governo. Assim, o Executivo não precisa ceder a pressões, já que as emendas se comportam de maneira complementar, e não contrária, além de alterar um valor irrisório, que é destinado previamente. Assim, em tempos de boas relações, onde o governo detém a

maioria absoluta do parlamento distrital nas mãos, tudo o que o Executivo faz é cancelado; em tempos de crise, apenas, criam-se empecilhos aqui e ali, quase sempre removidos depois de uma boa conversa. Em relação ao orçamento total da capital, a atuação da CLDF é, normalmente, de mera carimbadora (SHIA, 2016).

## **2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA**

A Lei Orçamentária Anual (LOA), é tratada pela LRF no artigo 5. É uma lei de conteúdo restrito, a cargo de União, Estados e Municípios. Ela contém a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo, reunindo em único total, todas as receitas de um lado e todas as despesas de outro, formando o orçamento do município, pelo período de um ano (PALUDO, 2013).

De acordo com o art. 165, § 5º da Constituição Federal, a Lei Orçamentária anual conterá o orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas. Tem como objetivo viabilizar a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 2017).

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- I - O Orçamento Fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II - O Orçamento de Investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

De acordo com art. 165, § 5º da Constituição Federal inciso I o orçamento fiscal refere-se aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Segundo Giacomoni (2012), o orçamento fiscal por sua dimensão, abrange todas as receitas e todas as despesas projetadas para o exercício financeiro a que se referem à LOA, referentes aos Poderes Legislativo e Executivo, seus órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que englobam a administração indireta.

O Orçamento da Seguridade Social conforme artigo 165 da Constituição Federal de 1988 abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Desse modo, o Orçamento da Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Conforme definição constitucional abrange a administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (GIACOMONI, 2012).

O Orçamento de Investimentos das empresas em conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 compreende o orçamento das companhias em que a União direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto.

As empresas estatais são aquelas em que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios detêm, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, classificando - se em dependentes ou não dependentes de recursos do tesouro, sendo o orçamento da primeira incluso no orçamento fiscal e o da segunda no orçamento de investimentos estatais (BRASIL, 2017).

Igualmente, no DF a sistemática do ciclo orçamentário é semelhante ao trâmite no Congresso Federal. Logo, a Lei Orgânica do DF recepcionou a CF/88, e reproduziu de forma bastante assemelhada diversos capítulos. Os artigos 147 a 157 da LODF reproduzem os dispositivos constitucionais e delimitam a sistemática para o planejamento orçamentário. É nesse capítulo da Lei Orgânica em que, também, são previstas as formas de participação do Poder Legislativo na formatação do orçamento Distrital.

Conforme o art. 150 da LODF:

§ 1º O projeto de lei do plano plurianual será encaminhado pelo Governador no primeiro ano de mandato, até dois meses e meio após sua posse, e devolvido pelo Legislativo para sanção até dois meses antes do encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

[...]

§ 3º O projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte será encaminhado até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa.

[...]



§ 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;

[...]

§ 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.

§ 8º O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na comissão competente da Câmara Legislativa, a votação da parte cuja alteração é proposta.

[...].

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

§ 11. As receitas próprias de órgãos, fundos, autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, bem como as das empresas públicas e sociedades de economia mista, serão programadas para atender preferencialmente gastos com pessoal e encargos sociais; amortizações, juros e demais encargos da dívida; contrapartida de financiamentos ou outros encargos de sua manutenção e investimentos prioritários; respeitadas as peculiaridades de cada um.

§ 12. Não tendo o Legislativo recebido a proposta de orçamento anual até a data prevista no § 3º, será considerado como projeto a lei orçamentária vigente, com seus valores iniciais, monetariamente atualizados pela aplicação do índice inflacionário oficial.

[...]

Em rito similar ao da União, o Poder Executivo do DF tem como prerrogativa encaminhar a proposta orçamentária à Câmara Legislativa, que por sua vez, analisa, promove possíveis alterações, apresenta emendas, remetendo de volta à sanção do Governador até o dia 15 de dezembro. No entanto, se o prazo de 15 de dezembro não for observado pela CLDF, a finalização do ano legislativo ficará comprometida, não podendo a Câmara encerrar suas atividades anuais (LODF, 2014).

## **2.2 Ciclo Orçamentário**

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um processo de caráter contínuo e simultâneo, através do qual se elabora,

aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público; ou seja, a aprovação, execução orçamentária e financeira e o controle e avaliação (PALUDO, 2013).

Convém ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este na realidade é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia-se em 01 de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei 4.320/64. Por outro lado, o ciclo orçamentário envolve um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e encerramento com controle (GIACOMONI, 2012).

O ciclo orçamentário se inicia com o estabelecimento de metas e diretrizes via PPA – Plano Plurianual e LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias que oferecem os subsídios para que o Poder Executivo elabore o Projeto de Lei Orçamentária – PLO. Com respeito ao Plano Plurianual, o § 1º do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que:

A lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

É nesse momento da construção do orçamento que define a diretriz para planejamento conjuntural que repercute sobre as políticas públicas do governo, com o estabelecimento de metas e ações que são transformados em planos e programas (GIACOMONI, 2012).

Como ensina Orin Cope (1963), “o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo.

Esse processo articulado, denominado ciclo orçamentário, resulta da singular natureza do orçamento, que desde as suas mais remotas origens ao final da primeira metade

deste milênio, tem sido entendido como instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e atender os anseios da população como um todo (PALUDO, 2013).

De acordo com Giacomoni (2012), o ciclo orçamentário pode ser compreendido como um conjunto de quatro grandes fases, nas quais trataremos adiante detalhadamente, cuja materialização se estende por um período de vários anos, que são:

- elaboração e apresentação;
- autorização legislativa;
- programação e execução;
- avaliação e controle.

A primeira envolve além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho – que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo. Assim, esta fase no DF é realizada pela Seplag em parceria com vários órgãos (SEPLAG, 2017).

A segunda fase compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, em que as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a certa flexibilidade) são estabelecidos. No caso da CLDF, fica a cargo da CEOF que detém competência sobre a matéria (GIACOMONI, 2012).

Na terceira fase, o orçamento é programado (isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo. Nesta fase, o orçamento é acompanhado em conjunto pelo Executivo (Governo do Distrito Federal – GDF) e Legislativo (Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF e Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF) (GIACOMONI, 2012).

Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares da CLDF e do TCDF e assessorias especializadas e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento (PALUDO, 2013).

Sendo assim, pode-se definir como ciclo orçamentário o espaço de tempo no qual se processam as atividades corriqueiras relativas ao processo orçamentário, desde sua elaboração, passando pela sua aprovação no Congresso, até sua execução e consequente avaliação. (PASCOAL, 2004).

**FIGURA 02. Ciclo de Planejamento do Orçamento no DF**



**Fonte:** MPO-DF/2016

### 2.3 Elaboração

A elaboração do orçamento do DF é a primeira fase do ciclo orçamentário e, envolve além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

Entretanto, vale ressaltar que a elaboração do orçamento pode ser representada pelas ações de previsão e aprovação de recursos para um determinado período, a partir das propostas iniciais das Unidades e Órgãos hierárquicos executores, de modo a fornecer os parâmetros a serem obedecidos para a adequada gestão dos recursos públicos. É nessa fase de elaboração que os estudos preliminares são feitos, que são definidas prioridades, fixados os objetivos e estimados os recursos financeiros necessários à realização de políticas públicas inseridas no orçamento sob a forma de programas (PALUDO, 2013).

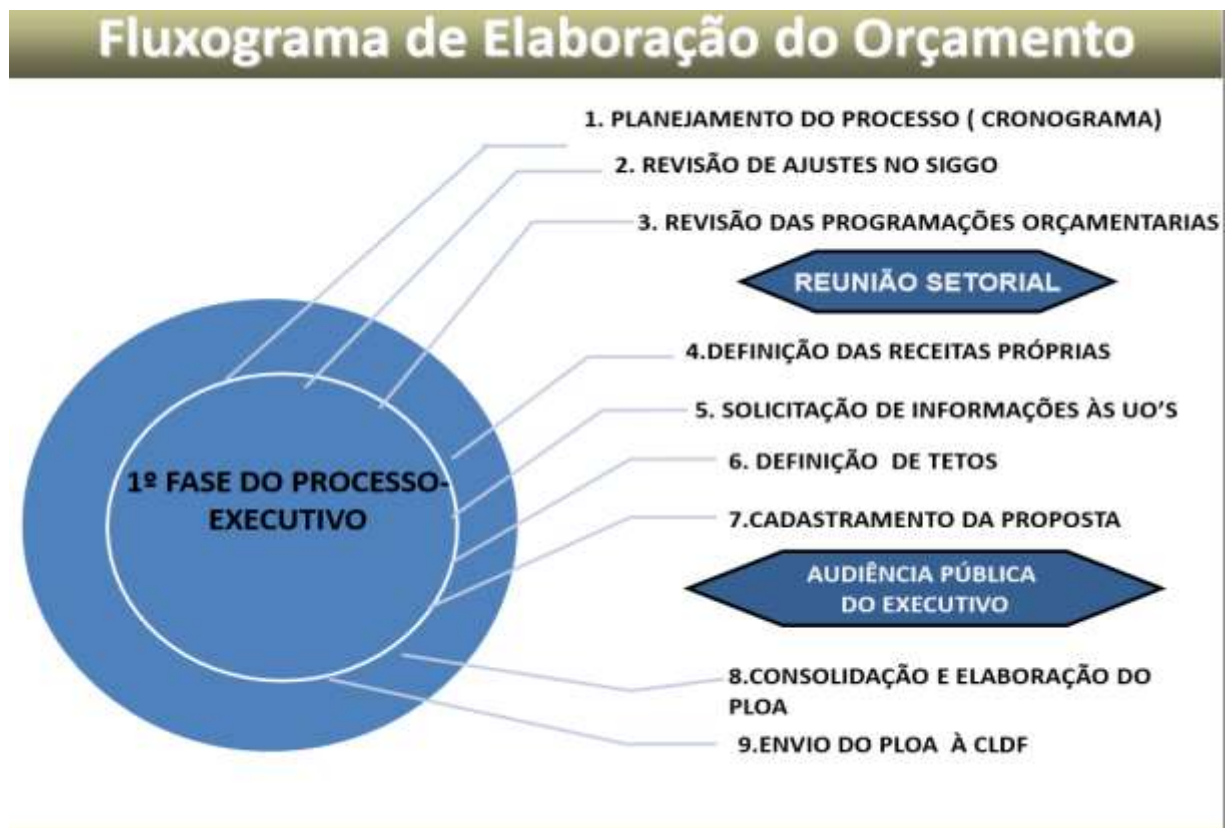
Desse modo, o orçamento não trata apenas de meros cálculos matemáticos. Não se esgota em critérios objetivos, pois deve revelar os valores e princípios constitucionais em que se pauta, implicando, em última análise, uma série de escolhas pautadas por políticas públicas, muito embora nem sempre sensíveis aos reais anseios da sociedade (POLI; HAZAN, 2014).

Nessa linha, o orçamento público é: o documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados (TORRES, 2008).

Como já mencionado, no DF, o PLOA é coordenado pela SEPLAG, com a participação dos órgãos das entidades componentes da administração pública do Distrito Federal, mas também com a participação da população brasiliense, que enriqueceu a proposta com sugestões oferecidas em audiência pública presencial e virtual. (SEPLAG, 2017).

Na Figura a seguir temos uma demonstração de como funciona todo o processo de elaboração do orçamento pelo executivo distrital com a participação da população e, até o envio da proposta para a CLDF.

**Figura 03. Fluxograma de elaboração do PLOA/2016**



**Fonte:** SEPLAG - 2017

A elaboração do orçamento pelo Poder Executivo é uma etapa que, em tese, privilegia os argumentos de ordem técnica, em detrimento da ordem política, uma vez que, o ambiente do órgão elaborador é composto de agentes com características técnicas e operacionais (FERNANDES, 2012).

Na CLDF, participação dos parlamentares na elaboração do orçamento é marcada por disputas, tanto para definir os membros da Comissão Mista de Orçamento quanto para determinar onde devem ser alocados os recursos públicos.

Segundo Hernandes (2012), os gestores de orçamento, em grande parte das unidades, secretarias de estado, empresas públicas e administrações regionais são indicados por *Deputados*, que fazem parte de base de sustentação do governo. Com isso, mesmo não tendo uma participação direta na elaboração da proposta orçamentária, especialmente os que fazem parte da base de apoio ao governo, por terem suas indicações nos principais órgãos, têm seus interesses políticos e orçamentários antecipados para a fase de elaboração do orçamento junto ao Executivo de forma indireta.

De acordo com Harada (2016), mesmo com todo avanço e participação da sociedade na elaboração da peça orçamentária, apenas uma pequena parte da sociedade organizada que se antecipa a preparação da proposta para reivindicar o direcionamento da parte do orçamento para suas causas. Os membros da sociedade organizada, não só mediante seus representantes no parlamento, consentem na estimação das receitas tributárias, como também, influenciam no direcionamento das despesas. Daí por que o exame do elemento orçamentário permitirá revelar, com clareza, em proveito de que grupos sociais e regiões, ou para soluções de problemas e necessidades funcionará a aparelhagem estatal.

Assim, no DF, se observa a figura isolada dos “rent-seekings” (apoiadores-políticos) que se tornam em uma força organizadíssima de indução dos parlamentares na elaboração do orçamento, que são os interesses de grupos organizados, que se mobilizam junto aos parlamentares quando da apresentação de suas emendas e os recursos sociais que acionam para garantir a sua aprovação.<sup>1</sup>

Igualmente, o orçamento pode ser compreendido como uma das formas de materialização e instrumentalização das ações do Estado, ou seja, é o espelho da primazia conferida a determinadas políticas públicas específicas ou gerais em uma determinada gestão governamental. Em tese, deveria ser determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades das mais diversas, capazes assim de exprimir os múltiplos contextos que compõem os conflitos e os anseios de toda a sociedade (OLIVEIRA, 2009).

## **2.4 Apreciação e Aprovação**

Nesta fase, apresentada como a segunda etapa do orçamento, envolve, a tramitação da PLOA no Poder Legislativo, em que compreende os relatórios preliminares e as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas. Os programas de trabalho são modificados através da apresentação de emendas, discussões e aprovação do parecer final, e o encaminhamento para o plenário da CLDF (PALUDO, 2013).

Segundo 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.

---

<sup>1</sup> Situação aferida pelo autor a partir de sua condição de participante-observador em gabinete parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

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.

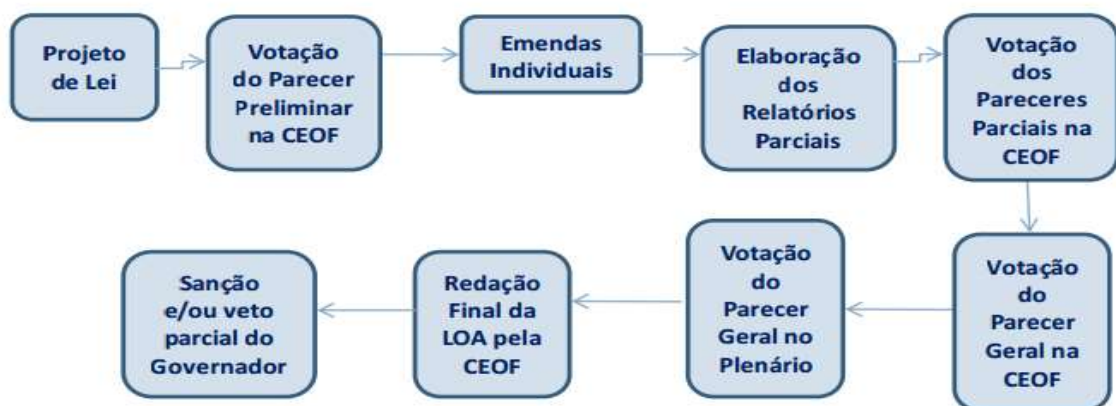
O art. 220 do RICLDF trata da apresentação de emendas da seguinte forma:

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.

De acordo com Netto (2011), 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 4:

**Figura 04. Fluxo interno do processo orçamentário na CLDF**



Fonte: SEPLAG - 2017



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 Executivo<sup>2</sup>, 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).

Em 2014 a CLDF aprovou uma importantíssima ferramenta complementar na execução das emendas individuais: a emenda à Lei Orgânica nº 85/2014, originada de projeto de lei do ex-deputado Alírio Neto. Logo, a partir de 2015 as emendas individuais dos distritais poderiam chegar até o limite de 2% da receita corrente líquida estimada para o orçamento anual do DF.

A norma também tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares, "ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica" (CLDF, 2017). A obrigatoriedade está vinculada às emendas "destinadas a investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações e serviços públicos de saúde e infraestrutura urbana". Contudo, na prática as emendas individuais impositivas em 2016 seguiram outro caminho.

De acordo com a Emenda 85/2014, as emendas individuais têm que ser obrigatoriamente executadas, ou pelo menos em parte, pois existem limites mínimos que devem ser aplicados em saúde e educação. No entanto, o Poder Executivo detentor da competência para efetuar a execução do orçamento anual, executou apenas e parcialmente as emendas dos parlamentares aliados que estão de acordo com a intenção e interesse do Governo.

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), os parlamentares que quiserem ver suas emendas executadas, tanto os da base do governo quanto da oposição, precisam direcionar suas emendas para programas cuja prioridade é definida pelo governo.

Na prática, [...] em muitas ocasiões, a capacidade do parlamentar conseguir a liberação recursos está relacionada com sua relação com o governo. Nesse cenário, as emendas podem

---

<sup>2</sup> 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.

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).

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, PEREIRA; POWER, RAILE, 2010).

Assim, de acordo com esses autores, é possível observar no exercício de 2016 uma correlação positiva entre votos dados ao Executivo em apoio à sua agenda e a liberação de recursos orçamentários.

## **2.5 Execução**

Segundo Giacomoni (2012), a execução do orçamento é chamada de terceira fase, nela o orçamento é programado (isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo. Nesta fase, o orçamento é acompanhado em conjunto pelo Executivo (Governo do Distrito Federal – GDF) e Legislativo (Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF e Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF).

Conforme o portal da SEPLAG, nessa fase, o processo de execução do Orçamento é realizado pelas unidades orçamentárias e poderão surgir fatos novos e relevantes, que exigirão reprogramações orçamentárias e financeiras, para isso acontecer satisfatoriamente, serão necessários alguns procedimentos de rotina que agilize o processo de adequação orçamentária que durante o exercício.

A execução de emendas presentes ao orçamento abrange uma delicada e complexa parte do ciclo orçamentário. Frente a todo esse complexo de ações, não é incorreto afirmar

que a prerrogativa de executar ou não as emendas constantes do orçamento tendem a favorecer os interesses do Poder Executivo (HERNANDES, 2012).

Vale lembrar que em 2014 a CLDF aprovou as emendas impositivas para o DF, logo, esse tipo de barganha não poderia existir a partir de 2015, mas na prática o Executivo mantém o seu poder enfraquecendo o Legislativo Distrital, conforme demonstra as tabelas mais adiante.

A proposta encaminhada pelo Executivo já traz carimbado quais recursos devem ser utilizados na elaboração das emendas pelos parlamentares. De tal modo, o Executivo encontra base na Lei nº 4.320/64, que faculta o Poder Executivo a prerrogativa de limitar a realização de gasto em função das necessidades de controle de caixa, mediante a programação de cotas trimestrais de despesa e, também na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), que por sua vez, em seu art. 9º, prevê o contingenciamento com regras para adequação da despesa ao efetivo fluxo de receitas. Assim sendo, o Executivo tem um fortíssimo instrumento para controlar a despesa e gerar resultado primário compatível com a estabilidade macroeconômica.

Cabe ressaltar que a figura da emenda segue os mesmos preceitos das leis orçamentárias, ou seja, é um instrumento meramente autorizativo, mesmo com a obrigatoriedade de execução. Diante dessa situação, os deputados acabam se submetendo a condições impostas pelo Executivo, sob pena de não verem suas proposições avançarem. “A execução das emendas individuais é ditada por critérios político-partidários” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005).

Consideradas como importante ferramenta de articulação política, as emendas parlamentares proporcionam a abertura de diálogo entre os Poderes Legislativos e Executivos. Existe uma correlação de interesses que envolvem o sistema de emendas, a fim de que suas matérias sejam apreciadas com maior rapidez e sem muitos questionamentos nas Casas de Leis, os Governos procuraram formar a maior base de apoio possível (FERNANDES, 2012).

Como parte da estratégia para atingir este objetivo, consta a liberação dos recursos necessários ao atendimento das emendas parlamentares. Em contrapartida, como instrumento de barganha, os parlamentares fazem uso do instrumento do voto e somente apreciam os projetos assinados pelo Executivo caso as emendas ao orçamento sejam liberadas.

Na esfera distrital, para efeito de acordos políticos, os modos de atuação tanto do GDF como da Câmara Legislativa são parecidos com os utilizados no parlamento Federal e demais Casas de Legislativas existentes no País.

Assim sendo, o Executivo Distrital, diante da sua prevalência, toma algumas medidas pontuais para que seus interesses não sejam frustrados. Uma dessas medidas é a interferência no processo interno de eleição da Mesa Diretora da CLDF e dos presidentes das Comissões. É de vital importância para o Poder Executivo que o presidente da Comissão de Economia Orçamento e Finanças (CEOF), faça parte da base do Governo.

Perezino (2011) cita em seu trabalho: “A Preponderância do Poder Executivo no Processo Orçamentário”, que os poderes de influenciar diretamente os trabalhos legislativos estão relacionados aos procedimentos decorrentes da competência privativa de auto-organização no âmbito do Congresso Nacional. São instrumentos constitucionais a que chamamos de indiretos, disciplinados nos regimentos internos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

No DF, seguindo a mesma linha política, o predomínio da agenda executiva é produzido mediante a formação de uma aliança capaz de obter maioria legislativa, de modo que os principais cargos da CLDF sejam também ocupados pelos parlamentares da base política do Governador. Esse mecanismo garante, no Poder Legislativo, resultados conforme as preferências estabelecidas pelo Executivo.

Pederiva (2008) estudou as ações consideradas prioritárias, inseridas no Anexo de Metas e Prioridades das leis de diretrizes orçamentárias pertinentes. As ações acrescentadas no Congresso Nacional corresponderiam a um incremento da agenda legislativa de metas e prioridades. Todavia, ele verificou que o Executivo não executa essas ações consoante a importância estabelecida pelo Congresso Nacional. Segundo ele, há uma seleção adversa das ações prioritárias, no sentido de a sua inexecução ser, no total e em média, maior do que as não prioritárias.

## **2.6 Controle e Avaliação do Orçamento**

O Controle é uma das funções que compõem o processo administrativo e consiste em averiguar se as atividades efetivas estão de acordo com as atividades e seus projetos originais, nos moldes do planejamento. Oliveira (2005) explica que controlar é comparar o resultado das ações, com padrões previamente estabelecidos, com a finalidade de corrigi-las se necessário.

A Lei Orgânica do DF - LODF confere papel de destaque à CLDF nesta matéria ao recepcionar explicitamente o conjunto de prescrições atinentes à função de controle externo por parte do Poder Legislativo previstas na Constituição Federal. Em seu art. 60, § 1º, a

LODF define que “em sua função fiscalizadora, a Câmara Legislativa observará, no que couber, o disposto nos arts. 70 ao 75 da Constituição Federal”. Define ainda em seu art.77 que cabe a CLDF exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo, e, no desempenho dessa função, é auxiliada pelo TCDF.

O controle externo é exercido diretamente pelos parlamentares ou pelas comissões em suas áreas de atuação. Estão previstos vários instrumentos de controle como o requerimento de informação, convocação de autoridades, comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas, auditorias e inspeções, apreciação das contas do Governador, entre outros, conforme previsto no art. 60 da LODF.

Conforme o portal da CLDF, em 2016 foram apresentados 330 requerimentos de informações a autoridades do GDF, e realizadas 03 comissões parlamentares de inquérito e 129 audiências públicas, onde o controle orçamentário e financeiro figurou entre os temas tratados, mas não houve apreciação de contas do governador neste exercício.

Vale lembrar que, segundo o portal do TCDF, apenas em 1º de agosto de 2017 o TCDF decidiu considerar as contas do primeiro ano (2015) da gestão do governador Rodrigo Rollemberg tecnicamente aptas a receber a aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com algumas ressalvas. O TCDF também fez determinações e recomendações ao Governo do DF. Assim, após dois anos e meio do efetivo mandato do governador é que suas contas são analisadas pelo TCDF. Por meio desse processo, a Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública do TCDF elaborou o Relatório Analítico e Projeto de Parecer Prévio (RAPP/2015), sob supervisão do conselheiro-relator. Esse documento apresenta as despesas com pessoal e com licitações, os gastos com publicidade e propaganda e os resultados por área de governo, além da avaliação dos controles internos exercidos pela Administração Pública; do patrimônio do GDF; das demonstrações contábeis e das gestões fiscal, orçamentária e financeira.

Em 2016, a Comissão de Economia Orçamento e Finanças realizou 08 audiências públicas, entre as quais destacam-se 03 destinadas a demonstração pelo GDF demonstrou e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e uma audiência relativa ao balanço 2015 e perspectivas para 2016 da ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia

e Saneamento Básico do DF, conforme Relatório Anual de Atividades Legislativas e Administrativas da CEOF – 2016.

A Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC tem como competência o exercício do controle externo dos atos do Poder Executivo, bem como o relacionamento com o Tribunal de Contas do DF, segundo o art.69-C do Regimento Interno da CLDF. A CFGTC elabora planos de fiscalização e controle para acompanhamento e avaliação da gestão pública, recebe denúncias e representações contra atos de gestores ou prestação deficiente de serviços públicos e possui poderes para requerer informações, convocar autoridades, realizar oitivas e diligências, realizar ou requisitar a realização de auditorias e inspeções ao TCDF. Segundo o Relatório de Atividade da Comissão, em 2016 foram realizadas 17 Audiências Públicas voltadas à fiscalização do Poder Executivo, inclusive na perspectiva da execução orçamentária e financeira e visitas técnicas para vistoria de 04 unidades da área da Saúde Pública do Distrito Federal. Destaque para a criação da Subcomissão Parlamentar para acompanhamento da implantação de medidas relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no âmbito do Distrito Federal.

Vale lembrar que não existe um acompanhamento institucional sistemático da execução orçamentária, mas são realizados estudos e relatórios por iniciativa de parlamentares e comissões, a partir das informações disponíveis no portal da transparência do GDF e no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO.

A partir do panorama geral sobre as principais atividades na área de fiscalização e controle no exercício de 2016, desenvolvidas no âmbito da CLDF, observam-se várias iniciativas relevantes de participação dos parlamentares do DF nesta etapa do processo orçamentário. No entanto, ainda que de maneira não conclusiva, dado os limites desse trabalho, percebe-se que os esforços institucionais nessa direção têm um vasto campo de ampliação na perspectiva de cumprimento de sua função constitucional do Parlamento de fiscalização e controle. Para tanto, a realização de benchmarking voltado para identificação e implementação das boas práticas existentes no Poder Legislativo na esfera federal, estadual e municipal podem contribuir para o aperfeiçoamento das competências essenciais para o desempenho dos parlamentares na participação no orçamento.

### 3 EMENDAS INDIVIDUAIS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DE 2016

O Projeto de Lei nº 648/2015(PLOA/2016), apresentou a estimativa da receita e fixou a despesa dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, no montante de R\$ 34.010.093.860,00, assim fixada:

- **Orçamento Fiscal:** R\$ 19.674.627.424,00;
- **Orçamento da Seguridade Social:** R\$ 12.931.301.469,00;
- **Orçamento de Investimento:** R\$ 1.404.164.967,00.

O PLOA/2016 foi elaborado com base nas determinações constitucionais e legais aplicáveis, e sua tramitação seguiu o rito estabelecido nos arts. 216 a 223 do Regimento Interno da CLDF, conforme cronograma apresentado no quadro abaixo:

#### **Figura 05. Tramitação do PLOA/2016**

Data	Evento
24/09/2015	Publicação, no Diário da Câmara Legislativa nº 175, de 24 de setembro de 2015, da Decisão do Colégio de Líderes sobre as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016.
06/10/2015	Apreciação e votação do Parecer Preliminar na CEOF.
07/10/2015	Publicação do cronograma de eventos relacionado ao PLOA/2016 e do Parecer Preliminar aprovado na CEOF - Diário da Câmara Legislativa nº 184, de 07 de outubro de 2015.
	Abertura do prazo de emendas ao projeto.
21/10/2015	Audiência Pública sobre o PLOA/2016.
13/11/2015	Publicação das emendas no Diário da Câmara Legislativa nº 208, de 13 de novembro de 2015.
24/11/2015	Apreciação e votação dos Pareceres Parciais na CEOF.
27/11/2015	Publicação dos pareceres parciais no Diário da Câmara Legislativa nº 218, de 27 de novembro de 2015.

**Fonte:** CLDF – 2017

Foi constatado que durante a tramitação do PLOA/2016, foram encaminhados diversos ofícios da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão propondo alterações ao PL nº 648/2015, em função da necessidade de se realizar ajustes em anexos e em programas de trabalho, bem como de atender a importantes demandas que surgiram após a entrega do PLOA/2016 à Casa Legislativa (CLDF, 2017).

Na fase das emendas, cada um dos 24 Deputados Distritais teve o direito de apresentar Emendas Parlamentares no montante total por parlamentar de R\$ 18 milhões (CLDF, 2017).

No entanto, a lista das Emendas Parlamentares publicada pela Câmara Legislativa do DF revela um total diferente para os Deputados Ricardo Vale (R\$ 17.999.772,00), Sandra Faraj (R\$ 10.500.000,00) e Telma Rufino (R\$ 16 milhões).

Como se pode verificar na tabela 01 mais adiante, o Relator Geral apresentaria emendas para complementar o valor de R\$ 18 milhões para os deputados Ricardo Vale, Sandra Faraj e Telma Rufino (CLDF, 2017).

Os Relatores Parciais Deputado Rafael Prudente e Wasny de Roure apresentaram emendas no valor de R\$ 63.900.000,00 e R\$ 168.828.616,00, respectivamente. Em razão das emendas dos Relatores Parciais, a SEPLAG, encaminhou um ofício com a seguinte argumentação:

Ademais, diante da rejeição do acréscimo na receita da ordem de R\$ 161 milhões, referente a CIP, à taxa de ocupação de áreas públicas à beira do Lago Paranoá e ao IPTU, será necessário reduzir, em igual montante, diversas despesas, assim como recompor outras julgadas com maior prioridade de execução em 2016. Diante do quadro apresentado e não olvidando da certeza da existência da proposição de emendas por parte da Mesa Diretora, resta-nos lamentar a impossibilidade de indicar outras proposições orçamentárias para fins de financiamento das emendas de relatoria parcial (SEPLAG, 2017).

Dessa forma, o Relator Geral, Deputado Agaciel Maia, entendeu que o DF se encontrava num quadro de dificuldades praticamente intransponível para prosperar as emendas apresentadas pelos Relatores Parciais que utilizaram, como fonte de financiamento, recursos da Reserva de Contingência.

O relator geral argumentou ainda que conforme estabelecia a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (LDO), a Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2015, art. 31, o projeto de lei do orçamento anual conterá dotação orçamentária equivalente a 3% da receita corrente líquida e a, no mínimo, 1% da receita corrente líquida na lei orçamentária anual para compor a Reserva de Contingência, que tem como objetivo atender passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000. Além disso, o Relator Geral mencionou que os parlamentares deveriam observar o mandamento do art. 150, § 15, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que



determina que 2% da Receita Corrente Líquida serão destinados às emendas individuais dos Deputados Distritais. (SEPLAG, 2017).

Observa-se que a proposta encaminhada pelo Executivo, já traz carimbado quais os recursos devem ser utilizados na elaboração das emendas pelos parlamentares. Consoante definem as normas, somente 1% da RCL deve destinar-se a formar a reserva de contingência. Ao encaminhar proposta constando de 3% da RCL na reserva de contingência, o Governo, sinaliza com a possibilidade de cancelamento pelos parlamentares dos percentuais excedentes, ou seja, os 2% restantes.

Pelo considerável número de parlamentares aliados do governo e a comodidade de alguns membros da oposição, fica explícita a invasão de competência do Executivo, sobre o Legislativo, ou seja, a escolha da fonte de recursos para essas emendas deixa de ser questionada, pelos Deputados Distritais, ao tempo em que, permite ao Governo manter sua proposta de lei preservada nos moldes originais. (FERNANDES, 2012).

Conforme as Tabelas 01 e 02, com todas as emendas individuais, as liberações de recursos de emendas são mantidas em patamares estáveis e que chegaram a percentuais próximos de 64% em 2016. Contudo, analisando o valor liberado em relação ao total das emendas o percentual é bem inferior conforme veremos na Tabela 02. No entanto, fazendo uma pesquisa sobre a liberação de recursos (emendas parlamentares) entre os anos de 2012 a 2015, constatamos que a média ficou acima dos 50% das emendas parlamentares executadas durante aqueles exercícios. Cumpre mencionar que, antes de 2015, nos arquivos da CLDF, não constavam acompanhamentos de execuções individualizadas por parlamentar. Logo, não existia um mecanismo de transparência (FERNANDES, 2012).

Como descrito, na Tabela 02, a Média dos valores liberados sobre solicitados (Coluna D) apresentou uma distribuição em torno de 64% quanto ao centro e dispersão e a sua distribuição não é assimétrica, pois a média e a mediana são bem próximas (iguais). Contudo, analisando o total liberado sobre o total geral de emendas (Coluna E), a média foi de 31% demonstrando assim um valor bem inferior ao solicitado.

O Desvio Padrão entre os valores liberados e solicitados foi de 26%, mas analisando o percentual sobre o liberado e o total geral das emendas, esse valor caiu para 15%. Quando o desvio padrão da série é pequeno a amostra é homogênea, quando o valor é alto a amostra é heterogênea. O coeficiente de variação das emendas é relativamente homogêneo (9%), se comparado com os totais solicitados (49%) e liberados (45%).

Dessa forma, os valores variam muito entre os parlamentares, no âmbito da execução das emendas individuais, e o que se observa no DF é que o Executivo, na intenção de manter a sua base de apoio, aparentemente, personaliza tal execução conforme a aprovação das propostas legislativas de seu interesse. A comparação dos coeficientes de variação dos percentuais liberados sobre solicitado e emendas, 49% e 40%, respectivamente, também sugere estratégias individuais dos parlamentares nas suas relações com o Poder Executivo.

**Tabela 01. Emendas Gerais – Desbloqueio de valores por emendas individuais – Geral**

DEPUTADO (AS)	(A) TOTAL DE EMENDAS - R\$	(B) TOTAL SOLICITADO - R\$	(C) TOTAL LIBERADO - R\$	(D) C/B %	(E) C/A %
AGACIEL MAIA	18.000.000	2.927.000	2.927.000	100%	16%
BISPO RENATO	18.000.000	5.688.000	2.616.129	46%	15%
ANDRADE	18.000.000	3.120.000	0	0%	0%
CELINA LEÃO	18.000.000	7.968.000	6.918.000	87%	38%
CHICO LEITE	18.000.000	7.445.750	4.359.999	59%	24%
CHICO VIGILANTE	18.000.000	15.003.000	6.648.000	44%	37%
CLAUDIO ABRANTES	18.000.000	8.214.909	6.199.185	75%	34%
CRISTIANO ARAÚJO	18.000.000	13.225.000	9.720.000	73%	54%
JOE VALLE	18.000.000	7.150.991	5.906.051	83%	33%
JUAREZÃO	18.000.000	5.592.790	4.492.790	80%	25%
JÚLIO CÉSAR	18.000.000	7.000.000	6.000.000	86%	33%
LILIANE RORIZ	18.000.000	11.030.000	5.790.000	52%	32%
LIRA	18.000.000	15.216.000	5.068.000	33%	28%
LUZIA DE PAULA	18.000.000	5.750.000	5.370.000	93%	30%
ISRAEL BATISTA	18.000.000	6.100.000	6.100.000	100%	34%
REGINALDO VERAS	18.000.000	12.762.971	5.712.486	45%	32%
RAFAEL PRUDENTE	18.000.000	7.315.000	207.478	3%	1%
RAIMUNDO RIBEIRO	18.000.000	10.958.799	6.672.000	61%	61%
RICARDO VALE	17.999.772	7.260.000	6.075.000	84%	34%
ROBÉRIO NEGREIROS	18.000.000	20.335.000	9.750.000	48%	54%
RODRIGO DELMASSO	18.000.000	3.140.000	2.475.000	79%	14%
*ROOSEVELT VILELA (Sup.)	18.000.000	8.270.000	5.400.000	65%	51%
SANDRA VARAJ	10.500.000	6.400.000	5.500.000	86%	34%
TELMA RUFINO	16.000.000	8.845.000	5.997.000	68%	33%
WASNÝ DE ROURE	18.000.000	4.860.000	2.550.000	52%	14%
WELLINGTON LUIZ	18.000.000				

**Fonte:** Elaborada pelo autor com adaptações – SEPLAG

**Tabela 02. Estatística descritiva da tabela 01**

DESCRIÇÃO	(A) TOTAL DE EMENDAS - R\$	(B) TOTAL SOLICITADO - R\$	(C) TOTAL LIBERADO - R\$	(D) C/B %	(E) C/A %
N	25	25	25	25	25
Soma (R\$)	440.499.772	211.578.210	128.454.118	1603%	763%
Média (R\$)	17.619.991	8.463.128	5.138.165	64%	31%
Desvio-padrão (R\$)	1.505.189	4.123.615	2.305.204	26%	15%
Coefficiente de variação (%)	9%	49%	45%	40%	49%
Mediana (R\$)	18.000.000	7.315.000	5.712.486	68%	33%
Máximo (R\$)	18.000.000	20.335.000	9.750.000	100%	61%
Mínimo (R\$)	10.500.000	2.927.000	0	0%	0%

**Fonte:** Elaborada pelo próprio autor.

Segundo as Tabelas 03 e 04, com as emendas individuais dos integrantes da base governista, as Médias dos percentuais liberados sobre solicitado e emendas aumentou para 71% e 34%, enquanto os coeficientes de variação caem para 28% e 34% respectivamente. Logo, podemos afirmar que relações do Poder Executivo com a sua base de apoio são mais intensas, dado o maior percentual de execução, e homogêneas (semelhantes), dado o menor coeficiente de variação, do que com a totalidade dos parlamentares.

**Tabela 03 – Parlamentares aliados do Governo**

DEPUTADOS(AS)	(A) TOTAL DE EMENDAS - R\$	(B) TOTAL SOLICITADO - R\$	(C) TOTAL LIBERADO - R\$	(D) C/B %	(E) C/A %
AGACIEL MAIA	18.000.000	2.927.000	2.927.000	100%	16%
CHICO LEITE	18.000.000	7.968.000	6.918.000	87%	38%
CHICO VIGILANTE	18.000.000	7.445.750	4.359.999	59%	24%
CLAUDIO ABRANTES	18.000.000	15.003.000	6.648.000	44%	37%
JOE VALLE	18.000.000	13.225.000	9.720.000	73%	54%
JUAREZÃO	18.000.000	7.150.991	5.906.051	83%	33%
JÚLIO CÉSAR	18.000.000	5.592.790	4.492.790	80%	25%
LIRA	18.000.000	11.030.000	5.790.000	52%	32%
LUZIA DE PAULA	18.000.000	15.216.000	5.068.000	33%	28%
ISRAEL BATISTA	18.000.000	5.750.000	5.370.000	93%	30%
REGINALDO VERAS	18.000.000	6.100.000	6.100.000	100%	34%
RICARDO VALE	18.000.000	10.958.799	6.762.000	62%	38%
RODRIGO DELMASSO	18.000.000	20.335.000	9.750.000	48%	54%
*ROOSEVELT VILELA (SP)	18.000.000	3.140.000	2.475.000	79%	14%
SANDRA VARAJ	10.500.000	8.270.000	5.400.000	65%	51%
TELMA RUFINO	18.000.000	6.400.000	5.500.000	86%	31%
WASNY DE ROURE	18.000.000	8.845.000	5.997.000	68%	33%

**Fonte:** Elaborada pelo autor com adaptações – SEPLAG

**Tabela 04. Estatística descritiva da tabela 03**

DESCRIÇÃO	(A) TOTAL DE EMENDAS - R\$	(B) TOTAL SOLICITADO - R\$	(C) TOTAL LIBERADO - R\$	(D) C/B %	(E) C/A %
n	17	17	17	17	17
Soma (R\$)	298.500.000	155.357.330	99.183.840	1213%	572%
Média (R\$)	17.558.824	9.138.666	5.834.344	71%	34%
Desvio-padrão (R\$)	1.819.017	4.641.238	1.904.704	20%	12%
Coeficiente de variação (%)	10%	51%	33%	28%	34%
Mediana (R\$)	18.000.000	7.968.000	5.790.000	73%	33%
Máximo (R\$)	18.000.000	20.335.000	9.750.000	100%	54%
Mínimo (R\$)	10.500.000	2.927.000	2.475.000	33%	14%

**Fonte:** Elaborada pelo próprio autor.

Nas informações a seguir podemos concluir que o governo concentra seus esforços em negociar com a sua própria base, sem muito se preocupar com os votos da oposição, que somados, não necessariamente representam empecilhos aos interesses de sua agenda no Legislativo, conforme demonstram as Tabelas 05 e 06 a seguir:

**Tabela 05. Parlamentares de oposição ao Governo**

DEPUTADO (AS)	(A) TOTAL DE EMENDAS - R\$	(B) TOTAL SOLICITADO - R\$	(C) TOTAL LIBERADO - R\$	(D) C/B %	(E) C/A %
BISPO RENATO ANDRADE	18.000.000	5.688.000	2.616.129	46%	15%
CELINA LEÃO	18.000.000	3.120.000	0	0%	0%
CRISTIANO ARAÚJO	18.000.000	8.214.909	6.199.185	75%	34%
LILIANE RORIZ	18.000.000	7.000.000	6.000.000	86%	33%
RAIMUNDO RIBEIRO	18.000.000	7.315.000	207.478	3%	1%
RAFAEL PRUDENTE	18.000.000	12.762.971	5.712.486	45%	32%
ROBÉRIO NEGREIROS	18.000.000	7.260.000	6.075.000	84%	34%
WELLINGTON LUIZ	18.000.000	4.860.000	2.550.000	52%	14%

**Fonte:** Elaborada pelo autor com adaptações – SEPLAG

Observa-se na tabela acima uma elevada discrepância na execução de emendas parlamentares entre os deputados de oposição ao governo do DF. Desse modo, o total geral da execução, sobre o solicitado e as emendas, entre todos os parlamentares foi de 64% e 31% respectivamente. Contudo, pelas Tabela 06, os deputados aliados conseguiram executar 71% e 34% contra 49% e 20% da oposição. Dessa maneira, podemos observar uma diferença considerável no tratamento, quanto aos valores liberados pelo Executivo, para execução das emendas dos parlamentares de situação e oposição<sup>3</sup>.

**Tabela 06. Estatística descritiva da tabela 05**

DESCRIÇÃO	(A) TOTAL DE EMENDAS - R\$	(B) TOTAL SOLICITADO - R\$	(C) TOTAL LIBERADO - R\$	(D) C/B %	(E) C/A %
n	8	8	8	8	8
Soma (R\$)	144.000.000	56.220.880	29.360.278	391%	163%
Média (R\$)	18.000.000	7.027.610	3.670.035	49%	20%
Desvio-padrão (R\$)	0	2.833.572	2.662.020	33%	15%
Coefficiente de variação (%)	0%	40%	73%	68%	73%
Mediana (R\$)	18.000.000	7.130.000	4.164.308	49%	23%
Máximo (R\$)	18.000.000	12.762.971	6.199.185	86%	34%
Mínimo (R\$)	18.000.000	3.120.000	0	0%	0%

**Fonte:** Elaborada pelo próprio autor.

<sup>3</sup> Em 2016 alguns parlamentares tiveram um enfraquecimento político após terem sido denunciados pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) na operação denominada Drácon, cujo o objeto é a suspeita de estarem envolvidos em um esquema de corrupção. Dessa forma, deduz-se que a participação no orçamento tenha sido comprometida.

Ademais, o confronto dos Coeficientes de Variação de execução das emendas de apoio e oposição, 28% e 34% *versus* 68% e 73% respectivamente, demonstra uma amostra bastante mais heterogênea deste último grupo.

**Tabela 07. Proporção das emendas Parlamentares sobre o crédito autorizado**

Ano	Valor LOA aprovado	Dotação total das Emendas	Proporção das Emendas sobre o Crédito Aprovado
2016	R\$ 34.010.093.860,00	R\$ 211.578.210,00	0,622%

**Fonte:** Elaborada pelo autor com adaptações – SEPLAG

Observamos que, analisando o valor total da LOA/2016 autorizada, a proporção de emendas parlamentares individuais no orçamento global é mínima e, representa apenas 0,622% do total solicitado e 0,377% do executado.

Desta forma, prevalece o poder do executivo sobre o legislativo para que a proposta do governo não seja desfigurada pelos deputados distritais, no grau de limitação das emendas parlamentares a valores reduzidos, sendo quase incapaz de alterar os rumos da política no DF.

Por fim, cabe ressaltar que os gestores de orçamento, em grande parte das unidades, secretarias de estado, empresas públicas e administrações regionais, são indicados por parlamentares que fazem parte de base de sustentação do governo, com isso, mesmo não tendo uma participação institucional direta na elaboração da proposta orçamentária, alguns parlamentares, especialmente os que fazem parte da base de apoio ao governo, por serem responsáveis pelas indicações acima descritas, de forma natural, têm seus interesses políticos e orçamentários antecipados para a fase de elaboração do orçamento junto ao Executivo (FERNANDES, 2012).

#### 4. CONCLUSÃO

Neste trabalho, procurou-se estudar e compreender a participação dos parlamentares no processo orçamentário do Distrito Federal, desde o momento da elaboração do orçamento, quando da apresentação e aprovação das emendas parlamentares, até a sua execução durante o exercício financeiro de 2016. A etapa de controle desse orçamento ainda está em andamento e a situação atual é: o relatório está em fase preliminar e será finalizado até outubro de 2017 e remetido ao GDF para conhecimento e análise.

Para efeito de análise, esse trabalho considerou tão somente as emendas orçamentárias apresentadas no orçamento durante a elaboração das leis orçamentárias. Cabe destacar que as movimentações orçamentárias feitas por meio de créditos adicionais não possibilitam aos parlamentares acrescer valores aos montantes globais previstos para o conjunto das emendas, os quais são pré-determinados na confecção da LOA.

Buscou-se, assim, compreender o papel do Poder Legislativo no Orçamento do Distrito Federal, identificando a capacidade de cada deputado solicitar e executar suas emendas na concorrida arena do orçamento e como elas foram ou não, concretizadas durante a execução da lei orçamentária.

Como já descrito anteriormente, embora, a CLDF seja uma casa de decisões plurais, no transcurso da apreciação das leis orçamentárias, a participação dos parlamentares na fase elaboração do orçamento é ínfima. Mesmo não tendo uma participação direta na elaboração da proposta orçamentária, especialmente os que fazem parte da base de apoio ao governo, tentam, pelas indicações nos principais órgãos, terem seus interesses políticos e orçamentários antecipados para a fase de elaboração do orçamento junto ao Executivo de forma indireta.

Observou-se ainda que, mesmo com todo interesse demonstrado pelos deputados distritais em participar de forma mais ativa do projeto de lei orçamentária, na *fase de aprovação*, a proporção das emendas parlamentares individuais sobre o crédito autorizado do orçamento no período citado, correspondeu apenas a 0,622%. Isto é, da LOA autorizada, menos de meio por cento foi autorizado sobre o orçamento no DF.

Podemos deduzir, daí, que as preferências do governo permaneceram resguardadas, sendo facultado ao Legislativo propor emendas apenas sobre uma parcela diminuta do pacote

de despesas orçadas, ficando fora de alcance as partes importantes do orçamento. Assim, deve-se dizer que o Poder Legislativo tem uma *pequena participação* na *execução do orçamento*, tanto no momento da apresentação das emendas como na sua execução no decorrer do exercício financeiro.

A fase de *execução* do orçamento é uma função indelegável ao Executivo. Logo, cabe ao Legislativo a função de elaboração e aprovação emendas parlamentares, mas observou-se grande diferença nos valores solicitados em comparação aos valores empenhados pelo Executivo. O aprofundamento da compreensão sobre esse comportamento estratégico individualizado dos parlamentares merece exame em outras pesquisas.

Neste sentido, entendendo o domínio que o Executivo detém sobre o processo orçamentário como sendo maior do que usualmente se supõe, pouco importa a filiação partidária, pois, o que importa é obter o apoio do governo e ter a sua proposta de emenda executada ainda que mínima. E, mesmo com a aprovação do mecanismo das *emendas impositivas* ao orçamento no DF pela CLDF, ainda permanece o Executivo atuando seletivamente nos projetos dos parlamentares.

Na fase de *avaliação e controle*, parte da qual ocorre concomitantemente à execução, onde são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares da CLDF e do TCDF e assessorias especializadas e as contas julgadas pelo Parlamento. Nesta fase, segundo depoimentos pessoais colhidos junto a servidores da CLDF, os parlamentares atuam de ainda mais de *forma diminuta*, aguardando apenas a posição do TCDF frente a seus relatórios.

Diante do exposto, como resposta a questão da pesquisa, podemos afirmar que o Poder Legislativo teve uma participação bastante reduzida no orçamento do DF no orçamento de 2016, tanto na proporção das emendas aprovadas frente ao orçamento aprovado, quanto nas emendas empenhadas com relação ao total de empenhos do Distrito Federal. Desse modo, respondemos também as questões das hipóteses em que a participação dos parlamentares não é homogênea ao longo do processo orçamentário e é mais informal nas fases de elaboração até a execução do orçamento no DF.

Assim, há que se destacar o tratamento mais homogêneo e igualitário entre os parlamentares, ao tempo das emendas, em comparação com a maior dispersão e desigualdade,

no domínio da execução orçamentária. As disparidades entre o número de parlamentares que compõem a base e a oposição está reproduzida no tratamento estatístico das respectivas distribuições. Os resultados obtidos sugerem que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Distrito Federal e os acessos aos recursos governamentais são regulados de modo individualizado e personalizado, sem grande intermediação partidária.

Ademais, diferentemente do que se poderia esperar, tais evidências sugerem desconformidade com os princípios constitucionais federais, que destacas a execução igualitária das emendas parlamentares individuais.

Contudo, há de se ressaltarem algumas limitações desta pesquisa que apontam para novos trabalhos. Callado (2016) sugeriu diferentes blocos de apoiadores ao Executivo. Assim, um desdobramento da presente pesquisa investigaria se tais blocos têm correspondência na execução das emendas. Além disso, há situações diferenciadas que também merecem pesquisas adicionais, como solicitações de valores e execuções de emendas individuais muito acima ou abaixo da média.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Disponível em: <[www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br)> acesso em 01.08.2017

BRASIL. Emenda constitucional nº 85, de 17 de março de 2015. Disponível em: <[www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)> acesso em 20.08.2017

BRASIL. Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> acesso em 20.08.2017.

BRASIL. Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental.

CALLADO, Ricardo. Metade mais um: Rollemberg monta sua base com 13 deputados. Brasília, 02 de ago. de 2016. Disponível em: <http://nbnbrasil.com.br/2016/08/02/opiniao-metade-mais-um-rollemberg-monta-sua-base-com-13-deputados>. Acesso em: 25 de set. 2017.

CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orçamentobrasil/orçamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>. 2011. In.

NETTO, PATRÍCIA, Duboc Jezini. A Participação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário: Estudo de Caso do Distrito Federal. FGV. Brasília-DF. 2011.

COPE, Orin K. O Ciclo Orçamentário. In: Jameson, Samuel H. Orçamento e Administração Financeira. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1963.

DISTRITO FEDERAL, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Resolução nº 218, de 2005, consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)> Acesso em 20.07.2017

DISTRITO FEDERAL, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Lei Orgânica do Distrito Federal. Texto atualizado até 31/05/2017. Disponível em: <[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)> Acesso em 20.07.2017

DISTRITO FEDERAL. <http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf.html>. Acesso em 10 de junho de 2017.

DISTRITO FEDERAL, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório de Atividades da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle relativa ao exercício de 2016. Disponível em: [www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) Acesso em 01.08.2017

DISTRITO FEDERAL, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório Anual de Atividades Legislativas e Administrativas da CEOF – 2016. Disponível em: [www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) Acesso em 01.08.2017

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Notícias. “Contas do GDF relativas a 2015 são aprovadas com ressalvas”. Disponível em: <[www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br)> Acesso em 01 ago. 2017.

- FARIAS VIEIRA, Célia M. A relação entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Distrito Federal no exercício da Política de Fiscalização e Controle. Monografia (Especialização em Orçamento Público). ILB. Brasília. 2017
- FERNANDES, Cleiton das Chagas. Orçamento público, Distrito Federal (Brasil). Emenda parlamentar, estudo de caso, Distrito Federal (Brasil), 2010-2012. I. Título.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. 1ª edição. Editora FGV – 2008.
- GONTIJO, Vander. Evolução Histórica no Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-niao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- HARADA, Hiyoshi. Direito financeiro e tributário. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- 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.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. 2000.
- MOGNATTI, Marcos. Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em 01 jul. 2017.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Economia e política das finanças públicas no Brasil guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2004.
- PEDERIVA, João Henrique. Relevância das Prioridades Orçamentárias Revisitada. 6º encontro da ABCP, Unicamp. Campinas. 2008. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2008.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, no 2, 2002.
- POLI, Luciana Costa. HAZAN, Bruno Ferraz. Orçamento Público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 266, p. 187-208, maio/ago. 2014.
- PORTALCONTABILIDADE. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- SANTOS, Risonaldo Ferreira. Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS. 2004.
- SCHNEIDER, César; MIGUEL, Marcos Portella. Manual da Contabilidade Pública. São Paulo: Iob Folhamatic, 2013. 431 p.

TEIXEIRA, Antônio Rodrigues. *Análise Comparativa Do Processo Legislativo Orçamentário Federal e Do Distrito Federal: Monografia (Especialização em Orçamento Público)*. UNB. Brasília. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário - 3ª Edição*, São Paulo: Renovar. 2008.

VARGAS, Denise. *Comentários ao Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF/ Denise Vargas Assessoria e Consultoria*, 2017. 350. P.

WALTENBERG GUILHERME. *Operação Drácon: MPDFT denuncia cinco distritais por corrupção*. Brasília, 21 de nov. de 2016. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/justica-distrito-federal/operacao-dracon-mpdft-denuncia-cinco-distritais-por-corrupcao>. Acesso em: 28 set. 2016.