



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Thiago Fagundes Lopes

**EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS DOS LÍDERES DO
GOVERNO E DA OPOSIÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL:
HÁ DIFERENÇAS?**

Brasília
2022



Thiago Fagundes Lopes

EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS DOS LÍDERES DO GOVERNO E DA OPOSIÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL: HÁ DIFERENÇAS?

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento público.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Sukanuma

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Lopes, Thiago.

Execução de emendas individuais dos líderes do Governo e da Oposição no Congresso Nacional: há diferenças? / Thiago Fagundes Lopes. – Brasília, 2022.

X p. : il.

Orientador(a): Prof. Ricardo Sukanuma.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento Público. – Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.

1. Assunto. 2. Outro assunto. 3. Outro assunto. I. Título.

CDD XXX.XX



Thiago Fagundes Lopes

EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS DOS LÍDERES DO GOVERNO E DA OPOSIÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL: HÁ DIFERENÇAS?

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovada em Brasília, em 29 de novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Suganuma (Orientador)
Senado Federal

Prof. Dr. João Henrique Pederiva (Avaliador)
Senado Federal



Dedico este trabalho à minha esposa, à minha família e aos meus amigos por todo o incentivo e suporte emocional fornecido durante esta jornada.



AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me sustentado ao longo dos anos.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro por ter promovido a Pós-Graduação em Orçamento Público.

À diplomata Cristiane Lemos Fallet por ter me informado do processo seletivo para esta Pós-Graduação promovida pelo Instituto Legislativo Brasileiro.

Às minhas chefes que me permitiram participar dessa capacitação, Dulce Patrícia Oga (COFIN) e Vanessa Marques Queiroz (CCONF) e aos meus colegas de trabalho.

Ao professor João Henrique Pederiva por seus valorosos ensinamentos durante as aulas regulares do curso e principalmente por seu enorme altruísmo ao fazer, de forma voluntária e não remunerada, contribuições importantes para o resultado desse trabalho.

Ao Professor Ricardo Suganuma por sua generosidade ao aceitar fazer parte desse meu projeto acadêmico de forma voluntária e não remunerada e por suas significativas sugestões ao texto.

A todos os professores da Pós-Graduação que gentilmente compartilharam as suas vivências na área orçamentária.

Aos Coordenadores da Pós-Graduação, Pedro e Ricardo, que organizaram toda a parte administrativa dessa capacitação.

Ao Dalmo, representante dos alunos, que andou a segunda milha, auxiliando e incentivando os demais colegas.

A todos os alunos por trazerem as suas contribuições aos debates nas aulas e nos trabalhos em grupo.

Em especial, aos alunos Leandro Machado, Josiara e Tatiana por terem me acolhido mais de perto durante as atividades educacionais propostas pelos docentes e proporcionarem meu desenvolvimento acadêmico e pessoal durante o curso.



“Aos amigos os favores, aos inimigos a lei.”
(Maquiavel)



RESUMO

O presente estudo identifica se as execuções orçamentárias e financeiras obrigatórias das emendas individuais dos líderes do Governo no Congresso Nacional é equitativa, em termos de valores e de tempo, em relação às emendas dos líderes da Oposição. Por meio da análise gráfica das diferenças dos valores monetários e das datas das execuções dessas emendas aos orçamentos de 2015 a 2021 obtidos por meio de extrações de dados do sistema de consulta ao SIAFI, Tesouro Gerencial, conclui-se que os Líderes do Governo no Congresso Nacional obtiveram um desempenho superior aos seus pares nesse período, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional 86 de 2015.

Palavras-chave: Orçamento Público, Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo.



ABSTRACT

The present study identifies whether the mandatory budgetary and financial executions of individual amendments of the Government leaders in the National Congress are equitable, in terms of amounts and time, in relation to the amendments by Opposition Leaders. Through the graphic analysis of differences of the monetary values and the dates of execution of these amendments to the budgets from 2015 to 2021 obtained through data extractions from the SIAFI consultation system, Tesouro Gerencial, it is concluded that, in terms of amounts and time, the Government Leaders in the National Congress performed better than their peers in this period, even after the promulgation of Constitutional Amendment 86 of 2015.

Keywords: Public Budget, Parliamentary Amendments, Mandatory Budget.



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Diferença do valor empenhado das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021	38
Gráfico 2 - Diferença do valor pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021	38
Gráfico 3 – Comparação da diferença entre os valores empenhados e pagos das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021	39
Gráfico 4 - Diferença em dias do tempo para empenhar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021 ...	39
Gráfico 5 - Diferença em dias do tempo para pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021	40
Gráfico 6 - Comparação da diferença em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021	40
Gráfico 7 - Diferença do valor empenhado das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021	41
Gráfico 8 - Diferença do valor pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021	41
Gráfico 9 - Comparação da diferença entre os valores empenhados e pagos das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021	42
Gráfico 10 - Diferença em dias do tempo para empenhar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021	42
Gráfico 11 - Diferença em dias do tempo para pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021	43
Gráfico 12 - Comparação da diferença em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021	43
Gráfico 13 - Diferença do valor empenhado das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional.....	44
Gráfico 14 - Diferença do valor pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional.....	45
Gráfico 15 - Comparação da diferença entre os valores empenhados e pagos das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional.....	45
Gráfico 16 - Diferença de tempo em dias entre o empenho das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional.....	46



Gráfico 17 - Diferença de tempo em dias entre o pagamento das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional	46
Gráfico 18 - Comparação da diferença em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Congresso Nacional	47
Gráfico 19 - Diferença do valor médio das emendas individuais empenhadas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura	48
Gráfico 20 - Diferença do valor médio das emendas individuais pagas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura	48
Gráfico 21 - Comparação da diferença do valor médio empenhado e pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria na 55ª Legislatura	49
Gráfico 22 – Diferença do tempo médio em dias para o empenho das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura	49
Gráfico 23 - Diferença do tempo médio em dias para o pagamento das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura	50
Gráfico 24 - Comparação da diferença do tempo médio em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura	50
Gráfico 25 - Diferença do valor médio das emendas individuais empenhadas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura	51
Gráfico 26 - Diferença do valor médio das emendas individuais pagas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura	52
Gráfico 27 - Comparação da diferença do valor médio empenhado e pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria na 56ª Legislatura	52
Gráfico 28 - Diferença do tempo médio em dias para o empenho das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura	53
Gráfico 29 - Diferença do tempo médio em dias para o pagamento das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura	53
Gráfico 30 - Comparação da diferença do tempo médio em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura	54



LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança na Câmara dos Deputados na 55ª legislatura.....	32
Quadro 2 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança na Câmara dos Deputados na 56ª legislatura.....	33
Quadro 3 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Senado Federal na 55ª legislatura	33
Quadro 4 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Senado Federal na 56ª legislatura	33
Quadro 5 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Congresso Nacional na 55ª legislatura	34
Quadro 6 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Congresso Nacional na 56ª legislatura	34



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplo de emenda de remanejamento	24
Figura 2 - Exemplo de emenda de apropriação	24
Figura 3 – Relatório modelo utilizado no Tesouro Gerencial	35



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CD – Câmara dos Deputados
- CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- CN – Congresso Nacional
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
- GND – Grupo de Natureza de Despesa
- ILB – Instituto Legislativo Brasileiro
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MTO – Manual Técnico do Orçamento
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
- RAP – Restos a Pagar
- RCL – Receita Corrente Líquida
- SF – Senado Federal
- SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTO HISTÓRICO.....	18
2.1	Emendas parlamentares à proposta orçamentária.....	18
2.1.1	No mundo	18
2.1.2	No Brasil	18
2.1.3	No âmbito da União	23
2.2	Orçamento impositivo das emendas individuais.....	27
3	METODOLOGIA.....	30
4	RESULTADOS	37
4.1	Comparação por casa legislativa.....	37
4.1.1	Na Câmara dos Deputados.....	37
4.1.1.1	Comparação de valores	37
4.1.1.2	Comparação de tempo	39
4.1.2	No Senado Federal	41
4.1.2.1	Comparação de valores	41
4.1.2.2	Comparação de tempo	42
4.1.3	No Congresso Nacional	44
4.1.3.1	Comparação de valores	44
4.1.3.2	Comparação de tempo	46
4.2	Comparação por Legislatura	47
4.2.1	55ª legislatura	47
4.2.1.1	Comparação de valores	47
4.2.1.2	Comparação de tempo	49
4.2.2	56ª legislatura	51
4.2.2.1	Comparação de valores	51
4.2.2.2	Comparação de tempo	52
5	CONCLUSÃO.....	55
6	REFERÊNCIAS	56



1 INTRODUÇÃO

Ao nos depararmos com a temática do orçamento público brasileiro, apresentam-se as seguintes leis: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, de acordo com o artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

O Plano Plurianual representa o instrumento de planejamento governamental de médio prazo do candidato eleito para a chefia do Poder Executivo dos diferentes Entes Federativos, atualmente valendo para o período de quatro anos, a contar do segundo ano do mandato.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre outras funções, é responsável por fazer um recorte do Plano Plurianual, manifestando as prioridades do candidato eleito para o ano seguinte, uma vez que ele não pode, tanto por motivos financeiros como de gestão, realizar todo o plano num ano só.

E, por fim, está a Lei Orçamentária Anual, que traz em seu bojo a previsão das receitas e a fixação das despesas e se divide internamente em três orçamentos: o Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimentos (GIACOMONI, 2018).

Antes de o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ser sancionado e virar lei, ele percorre um longo caminho, que começa com a elaboração da proposta orçamentária pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público e Defensoria Pública, conforme os artigos 99, 127 e 134 da CRFB.

Esses órgãos enviam suas propostas para o Poder Executivo, que anexa a sua própria proposta às demais recebidas, fazendo uma espécie de consolidação da proposta orçamentária anual.

Após isso, essa compilação é enviada ao Congresso Nacional na forma de um projeto de lei (PLOA) que será apreciado, num primeiro momento, por uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados, conhecida como Comissão Mista de Orçamento (CMO), que é responsável pela emissão de um parecer sobre o projeto nos termos do inciso I do parágrafo primeiro do artigo 166 da CRFB.

A manifestação dessa comissão é que subsidiará a análise definitiva da matéria, até o encerramento da sessão legislativa, pelo Congresso Nacional, que estará reunido em uma sessão conjunta.

O quórum de aprovação do projeto de lei orçamentária é de maioria simples que deverá ser verificado tanto na representação da Câmara dos Deputados quanto na do Senado Federal, com base no artigo 47 da CRFB.



Muito embora a Carta Magna estabeleça limites para o emendamento do orçamento, a passagem do PLOA pelo Congresso Nacional costuma contar com grande interesse dos parlamentares, uma vez que cada um deles pode indicar o destino de uma cifra que chegou a quase 18 milhões de reais à LOA de 2022, apenas em emendas individuais, sem considerar as emendas coletivas e de relatores, conforme Parecer Preliminar do Relator-Geral do PLOA 2022 aprovado na CMO.

Todavia, a possibilidade dessa indicação nem sempre foi uma garantia de que o gasto iria se concretizar, já que a execução dessas emendas, e do orçamento em geral, era facultativa até o exercício financeiro de 2014, por conta das respectivas diretrizes orçamentárias aprovadas no ano anterior.

Com relação à execução de emendas, têm-se a execução orçamentária, que envolve os dois primeiros estágios da despesa, empenho e a liquidação. O empenho, por sua vez, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição e a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

A outra execução é a financeira, que envolve o último estágio da despesa pública, o pagamento, é a entrega do recurso financeiro ao credor, saldando a obrigação.

Após a indicação das emendas pelos parlamentares, o Poder Executivo usava essas preferências manifestadas pelos congressistas como uma das ferramentas para conseguir a aprovação dos seus projetos de interesse no Poder Legislativo, além da tradicional oferta de cargos (MELO, 2010).

Nessa negociação, estão de um lado os parlamentares, que são donos dos seus votos e possuem o interesse de que suas emendas sejam executadas em seus berços eleitorais para maximizarem as chances de eles continuarem no Poder (PEREIRA; MUELLER, 2002). Do outro lado, está o Governo que, até 2013, tinha ampla discricionariedade para decidir o que seria executado, usando o grau de alinhamento do parlamentar como um critério importante para decidir qual emenda iria executar.

Diante desse cenário, Governo e parlamentares dialogam para chegar ao melhor acordo possível para ambos. A frequência desses encontros e o preço cobrado pelo Parlamento se altera na medida do grau de interesse da aprovação do projeto pelo Executivo (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).



Por vezes, o Governo pagava de forma integral e antecipada, ou seja, antes das votações (PIRES, 2021). Em outros momentos, prometia que faria o pagamento depois da entrega dos votos, o que nem sempre se verificava, ou seja, era como se o Executivo emitisse um cheque para o congressista, que só poderia ser sacado após a votação, momento no qual o parlamentar tomava ciência de que se tratava de um cheque sem fundo (SARDINHA, 2019).

Depois de muitas decepções, o Congresso Nacional decidiu virar o jogo, por meio de uma solução temporária, no plano federal, ao inserir a obrigatoriedade da execução das emendas individuais na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e de 2015 e, de forma definitiva, por meio da aprovação da Emenda Constitucional 86/2015, agora como norma geral aplicável a todos os Entes Federativos (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015).

Contudo há que se verificar a efetividade do alegado avanço em direção à impessoalidade e à equitatividade das execuções das emendas parlamentares individuais. Dessa maneira, surge a seguinte questão de pesquisa: a execução das emendas individuais dos líderes do Governo, em ambas as casas legislativas, é maior e/ou mais rápida do que a dos líderes da Oposição?

O objetivo desse estudo é identificar se a execução das emendas individuais do líder do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional é equitativa, em termos de valores e de tempo, com relação à do líder da Oposição, ou se, mesmo após a solução legislativa implementada pelo Parlamento em 2015, o Executivo ainda usa a ferramenta da execução orçamentária e financeira para privilegiar a base governista.

No capítulo seguinte, abordaremos como é a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário em outros países, recuperaremos o histórico dessa participação no caso brasileiro por meio de uma breve análise das Constituições que o país já teve, descreveremos os tipos de emendas parlamentares identificados na Legislação Federal e falaremos sobre a adoção do orçamento impositivo para as emendas individuais.

Posteriormente, trataremos da metodologia escolhida para guiar esse estudo, seguida da apresentação e discussão dos resultados alcançados com base nessa metodologia e as conclusões do trabalho.



2 REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 Emendas parlamentares à proposta orçamentária

2.1.1 No mundo

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) solicita, a cada 5 anos, desde 2003, que os seus países membros respondam um questionário sobre práticas e procedimentos orçamentários cujo objetivo geral é fornecer um conjunto de dados publicamente disponível e internacionalmente comparável que permita a análise e o *benchmarking* de boas práticas orçamentárias ao longo do tempo (OCDE, 2018).

Participaram dessa última pesquisa, realizada em 2018, 35 países e uma das perguntas era “quais são os poderes formais do órgão legislativo para emendar o orçamento proposto pelo Executivo?”, que possuía cinco alternativas de resposta, e a distribuição das respostas foi a seguinte: a. O Legislativo tem poderes ilimitados para emendar o orçamento: 18; b. O Legislativo pode emendar desde que não mude o déficit ou superávit total proposto pelo Executivo: 7; c. O Legislativo só pode diminuir as despesas ou as receitas, ou seja, ele não pode criar itens ou aumentar itens existentes: 1; d. O Legislativo não pode emendar, só pode aprovar ou rejeitar o projeto como um todo: 2; e. outras respostas: 6; um país não respondeu.

Percebe-se que as regras são muitas, mas que a primeira opção é a realidade de mais da metade dos países membros da OCDE, mostrando que esses Legislativos são atores importantes no processo orçamentário desses países, podendo interferir de forma relevante na proposta elaborada pelo Executivo por meio de emendas.

2.1.2 No Brasil

As Constituições brasileiras normatizaram a participação do Poder Legislativo no orçamento de diferentes maneiras. Antes de se chegar ao regramento da atual Carta Magna, faz-se uma breve síntese de como as Constituições anteriores trataram o assunto.

A Constituição imperial de 1824 previa que a elaboração do orçamento seria feita pelo Poder Executivo e apresentada ao Legislativo para análise, todavia não fazia menção à possibilidade de emendamento do referido projeto, conforme o seu artigo 172, transcrito abaixo.



“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.” (BRASIL, 1824)

Na sequência, a Constituição Republicana de 1891 inverteu a lógica da anterior ao estabelecer, no seu artigo 34, que a competência da elaboração do orçamento era do Poder Legislativo. Essa mudança refletiu todo o contexto da época em que se trocava um regime imperial, centrado na figura do Imperador, pela forma de governo republicana, na qual o povo assumia o protagonismo.

“Compete privativamente ao Congresso Nacional: 1º orçar, annualmente, a Receita e fixar, annualmente, a Despeza e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercicio financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;” (BRASIL, 1891)

Tendo como contexto a revolução de 1930, que rompeu com a República Velha, a Constituição de 1934 criou uma parceria entre os Poderes na qual cabia ao Executivo a tarefa de elaborar o orçamento que seria enviado para votação pelo Legislativo e estava sujeito a emendas por parte dos Congressistas, conforme se depreende dos artigos copiados abaixo do referido diploma legal.

“ Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

Art 50 - O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º - O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.” (BRASIL, 1934)

A Constituição de 1937, que tinha como pano de fundo a ditadura do Estado Novo, manteve, em tese, a parceria entre o Executivo e o Legislativo, cabendo a elaboração da peça orçamentária àquele que, por sua vez, deveria enviar o projeto ao Poder Legiferante, que poderia emendá-lo, antes de sua votação, de acordo com os



trechos da referida Constituição reproduzidos abaixo. Ocorre que, em função do regime autoritário vigente, a participação do Legislador era meramente protocolar.

“Art 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

Art 69 - A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 2º - Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou, especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.” (BRASIL, 1937)

O período político seguinte, conhecido como República Populista, foi regido pela Carta Política de 1946. O ambiente democrático pós repressão Vargas fortaleceu o papel do Legislativo que pôde de fato apresentar emendas à proposta orçamentária do Executivo com a ressalva de que não houvesse aumento de despesa, consoante trechos destacados abaixo.

“Art 65 - Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

I - votar o orçamento;

Art 67 - A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das Forças Armadas. Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.

Art 87 - Compete privativamente ao Presidente da República:

XVI - Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento.” (BRASIL, 1946)

O Regime Militar, que assumiu o país em 1964, elaborou a Constituição de 1967 que, em consonância com os artigos abaixo extraídos da então Lei Maior, previa a possibilidade de emendamento pelo Poder Legiferante, quando da tramitação da proposta orçamentária do Governo naquela Assembleia. Entretanto, além da



experiência autoritária que, por si só, limitava a atuação dos parlamentares, as ressalvas inseridas no texto constitucional limitavam muito a possibilidade de alteração do orçamento, fazendo com que o Congresso Nacional fosse quase que um mero carimbador do projeto apresentado pelo Executivo.

“Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

§ 2º - Os projetos de lei referidos neste artigo somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo. Será final o pronunciamento das Comissões sobre emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões.” (BRASIL, 1964)

Na Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadão, o Legislativo voltou a dividir o protagonismo com o Executivo no orçamento, conforme os seguintes artigos reproduzidos abaixo.

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;” (BRASIL, 1988)

A participação dos parlamentares no processo legislativo orçamentário brasileiro está regulamentada nos artigos 166, alterado em parte pela Emenda Constitucional 86 de 2015, e 166-A, que foi incluído pela Emenda Constitucional 100 de 2019. Na sequência, serão feitas algumas observações sobre o primeiro artigo citado e o segundo será comentado no tópico sobre o orçamento impositivo.

Após o envio do projeto de lei orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, que é o dia 31 de agosto, a proposição será analisada pelas duas Casas do Congresso Nacional, essa é uma especificidade dessa matéria, pois os demais projetos de autoria do Presidente



da República são analisados separadamente por cada casa, começando pela Câmara dos Deputados.

A análise prévia desse projeto é feita pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, conhecida como CMO, que é um colegiado permanente do Congresso Nacional composto por Senadores e Deputados.

Entre as suas atribuições está a análise do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) e a apresentação de um Parecer sobre a matéria que subsidiará a decisão final a ser tomada em sessão conjunta com todos os membros do Congresso Nacional, conforme artigo 166 da CRFB.

Outra tarefa dessa Comissão é se pronunciar sobre as propostas de alteração do projeto apresentadas pelos parlamentares, essa manifestação será apreciada posteriormente por todo o parlamento.

Entretanto, esse poder de emendar a proposta orçamentária não é ilimitado, a Lei Maior proíbe a aprovação de alterações desalinhadas com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, no caso de emendas que aumentem a despesa, exige a exclusão de outra despesa no mesmo valor a fim de que o resultado líquido da alteração seja nulo.

Além disso, a escolha de qual despesa será excluída não pode recair sobre os recursos para pagamento de pessoal e os seus respectivos encargos patronais, as despesas com a dívida pública e o repasse dos fundos de participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Como as regras específicas da tramitação da peça orçamentária apresentadas no artigo 166 não são exaustivas, as demais regras do processo legislativo se aplicam ao tema desde que não sejam antagônicas.

É importante salientar que a prévia autorização parlamentar deve se dar não somente na aprovação dos créditos iniciais decorrentes da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual, mas também no caso dos mecanismos retificadores do referido projeto ao longo do exercício, que é o caso da proposta de abertura de créditos suplementar, além dos limites indicados na LOA, e dos créditos especiais. A exceção a essa autorização prévia, é a abertura de crédito extraordinário feita por meio de Medida Provisória.

As regras comentadas acima são normas de observância obrigatória por todos os membros da República Federativa do Brasil: União, Estados, Distrito Federal



e Municípios. Na sequência, tecem-se comentários a respeito da Legislação aplicável à União.

2.1.3 No âmbito da União

O Congresso Nacional regulamentou a estrutura e o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e a tramitação das matérias orçamentárias nessa comissão por meio da Resolução nº 1, de 2006, conforme se depreende da extração da sua ementa: “Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo”.

No que diz respeito às emendas ao projeto de lei orçamentária, chama-se a atenção inicial para a criação de um comitê de admissibilidade de emendas que é o responsável por sugerir a não aceitação das emendas apresentadas. Além disso, todos os relatórios elaborados, durante a tramitação do PLOA, devem ser votados antes nesse colegiado, a menos que haja deliberação em contrário do Plenário da CMO.

As emendas à receita podem ser de dois tipos: emendas à receita (reestimativa) ou emendas de renúncia de receita. No primeiro caso, a reestimativa pode ser para aumentar ou diminuir o valor enviado pelo Executivo. Se for aprovada uma emenda que diminua essa estimativa, o Relator-Geral do projeto será o responsável por promover a necessária compensação no lado da despesa, em atendimento ao princípio do equilíbrio.

No caso de haver uma proposição legislativa com o objetivo de criar uma renúncia de receita em tramitação em qualquer das Casas do Congresso Nacional cujo efeito não tenha sido considerado pelo Executivo, é possível a apresentação de emenda com o fito de ajustar a receita projetada ao provável impacto da aprovação desse projeto. Esse mecanismo contribui para que a proposta orçamentária seja mais realista.

Nesse último caso, são pré-requisitos para a proposição desse tipo de emenda a existência de parecer favorável de mérito nas comissões permanentes da Casa de origem em que estiver tramitando a matéria e a estimativa da renúncia de receita desse projeto feita pelo Executivo ou por órgão técnico do Legislativo. Além disso, a aprovação dessa emenda está sujeita ao necessário reequilíbrio orçamentário do projeto, que poderá vir da anulação de uma despesa ou do acréscimo de uma receita.



Na prática, a maioria das emendas incidem sobre a despesa pública e elas se subdividem em emendas de remanejamento, de apropriação e de cancelamento.

No primeiro caso, a dotação proposta ou não existe na proposição original ou existe e o autor da emenda deseja aumentar o valor destinado para essa despesa. A peculiaridade desse tipo de emenda é que a fonte de recurso deve vir do cancelamento da dotação de outra despesa. No exemplo da Figura 1 a seguir, percebe-se que houve um cancelamento na modalidade de aplicação direta (90) e transferências a Estados e ao Distrito Federal (30) que foi remanejado para a modalidade de aplicação transferências a Municípios (40).

Figura 1 – Exemplo de emenda de remanejamento

GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO		RP	em R\$ 1,00 ACRÉSCIMO	
4	Investimentos	40	Transferências a Municípios	8	40.900.000	
TOTAL:					40.900.000	
CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID	RP	em R\$ 1,00 CANCELAMENTO
000000798	100	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	5.000.000
000000821	176	4 Investimentos	30 Transferências a Estados e ao Distrito Federal	0	2	4.000.000
000000821	176	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	600.000
000000827	100	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	2.000.000
000000828	176	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	1.000.000
000000837	100	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	300.000
000000837	150	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	2.000.000
000000837	170	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	2.000.000
000000837	174	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	1.000.000
000000870	163	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	20.000.000
000000870	176	4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	0	2	3.000.000
TOTAL:					40.900.000	

Fonte: espelho das emendas ao PLOA 2022 (COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, 2021)

A emenda de apropriação também propõe a inclusão de uma dotação não existente ou a majoração de uma dotação existente. A diferença dessa emenda para a de remanejamento é a fonte do recurso que dará suporte para essa despesa, que deverá ser a reserva de recursos ou outras dotações indicadas no Parecer Preliminar do Relator-Geral.

No exemplo da Figura 2, vê-se que houve a inclusão de uma dotação no PLOA e que foi indicada a reserva de contingência, que compõe a reserva de recursos, como fonte.

Figura 2 - Exemplo de emenda de apropriação

GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO		RP	em R\$ 1,00 ACRÉSCIMO	
4	Investimentos	40	Transferências a Municípios	6	500.000	
TOTAL:					500.000	
CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID	RP	em R\$ 1,00 CANCELAMENTO
000003179	188	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	500.000
TOTAL:					500.000	

Fonte: espelho das emendas ao PLOA 2022 (COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, 2021)



Por fim, a emenda de cancelamento cujo único propósito é a redução de uma dotação existente no projeto original. Em função de tal objetivo, ela é bem rara em comparação com as demais emendas à despesa.

Além das regras constitucionais gerais sobre aprovação de emendas já abordadas anteriormente, o artigo 41 dessa Resolução do Congresso Nacional acrescenta que qualquer emenda que se contraponha às normas dessa mesma Resolução ou outra aprovada pela CMO não será aprovada.

Uma outra classificação das emendas à peça orçamentária diz respeito ao tipo de autor, que pode ser individual ou coletiva. No segundo caso, há ainda uma subdivisão entre emendas de bancadas estaduais e de comissões.

As comissões aptas a emendar o projeto são somente as de caráter permanente da Câmara alta, da Câmara baixa e do Congresso Nacional. Além disso, as Mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são equiparadas a uma comissão permanente para efeito dessa Resolução.

Cada uma dessas comissões pode apresentar até oito emendas que podem ser de remanejamento ou de apropriação na quantidade máxima de 4 cada uma. No caso de uma emenda de remanejamento, deve ser mantido o órgão orçamentário (UO) e o grupo natureza da despesa (GND) na alteração proposta.

Sobre a forma da emenda de comissão, a apresentação precisa estar acompanhada da ata da reunião da respectiva comissão na qual foi tomada a decisão sobre quais seriam as emendas indicadas para ser aceita e, com relação ao mérito da emenda, ela precisa ser relevante nacionalmente.

Outros autores coletivos de uma emenda são as 27 bancadas estaduais compostas por Senadores e Deputados de um mesmo Estado. Por ter esse recorte geográfico, é de se esperar que a localização do gasto da emenda da bancada seja dentro do Estado que representam.

Para que a decisão sobre as emendas escolhidas seja aprovada pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas, é necessário que tenha o aval de 75% dos Deputados e da maioria dos Senadores do respectivo Estado-membro, conforme artigo 47 da Resolução 1 de 2006 do CN.

Ainda existem outros critérios com relação a alguns classificadores orçamentários, como a ação orçamentária que pode ser de três tipos: projeto, atividade e operação especial.



De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022), projeto é um “instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”.

Ainda de acordo com o autor citado, atividade é um “instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo”.

E, por fim, operação especial são “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”.

Se o tipo de ação de uma determinada emenda de bancada for projeto, a emenda deverá recair sobre um de grande vulto, conforme definição do PPA ou um projeto estruturante, de acordo com a definição do Parecer Preliminar elaborado pelo Relator-Geral do projeto.

Além disso, a indicação de uma emenda para uma ação do tipo projeto condiciona, como regra geral, a repetição dessa indicação nas emendas ao orçamento dos anos seguintes até a conclusão desse projeto, evitando assim o aumento das obras públicas inacabadas, sob pena de a emenda ser rejeitada por parte do Comitê de Admissibilidade e da troca da emenda rejeitada pelo Relator-Geral por uma que atenda a continuidade do projeto ainda não finalizado.

Caso a ação seja do tipo atividade ou operação especial, a modalidade de aplicação deverá ser a 30, que indica que a execução será feita por uma Governo Estadual, ou a 90, indicando que será a própria União que executará a despesa no território do Estado-Membro.

A respeito da quantidade de emendas que cada bancada pode apresentar, o número varia entre 15 e 26 no caso de emendas de apropriação, a depender da quantidade de parlamentares de cada bancada, e três emendas de remanejamento. No caso de representação estadual com mais de 18 parlamentares, cada Senador tem o direito de indicar uma emenda de apropriação.

Dessa maneira, as emendas individuais, que são o foco do presente estudo, representam o montante total de 1,2% da receita corrente líquida cuja definição está



no inciso 4º do artigo 2º da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 reproduzido abaixo:

“IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.” (BRASIL, 2000, Art. 2)

Esse montante deverá ser dividido pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato, 513 Deputados Federais e 81 Senadores, para se chegar à quantia que cada parlamentar pode indicar, a título de exemplo esse valor foi de dezoito milhões em 2022, conforme mencionado na introdução desse estudo, que podem ser divididos em até 25 emendas por parlamentar.

Como um parlamentar titular pode se afastar do mandato fazendo com que um suplente assumira temporariamente o mandato, poderia ser levantada a questão de quem teria direito de apresentar a emenda e, de acordo com a Resolução 1 de 2006-CN, é o parlamentar em exercício no mandato no último dia para apresentação das emendas, que pode fazer essas indicações. Em função disso, é comum que, no período de apresentação de emendas, os parlamentares titulares reassumam os mandatos para poderem indicar suas emendas e, na sequência, peçam novamente afastamento.

Após comentários sobre os diversos tipos de emendas parlamentares à proposta orçamentária, faz-se uma reflexão sobre as regras e os efeitos da Emenda Constitucional 86 de 2015, que constitucionalizou as execuções obrigatórias das emendas parlamentares individuais, sem olvidar dispositivos das diretrizes orçamentárias federais que vedam tais execuções para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

2.2 Orçamento impositivo das emendas individuais

Conforme assinalado anteriormente, 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no PLOA é o limite para o montante das emendas individuais apresentadas



pelos Congressistas, sendo que a metade desse valor deverá ser obrigatoriamente indicada na Função, que é definida pelo MTO como “o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público”, do tipo saúde e não poderá ser usada para o pagamento da classe de gastos do Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1, que engloba as despesas com pessoal e seus encargos sociais.

É importante ressaltar a diferença de referencial no caso do limite para a inclusão de emendas no PLOA e o limite da execução dessas emendas durante o exercício. No primeiro caso, o 1,2% da RCL se refere à proposta orçamentária em análise na CMO e, no caso da execução, o 1,2% da RCL diz respeito à receita realizada no exercício anterior.

Para exemplificar a diferença explicada acima, se a RCL do PLOA 2023 vier com o valor total de R\$1 trilhão, a soma das emendas individuais ao projeto não poderá ultrapassar R\$12 bilhões. No entanto, se a RCL executada no exercício financeiro de 2022 for de R\$900 bilhões, as execuções orçamentárias e financeiras obrigatórias de emendas individuais em 2023 não poderão ultrapassar o valor total de R\$10,8 bilhões. Perceba-se que, no exemplo citado, a LOA de 2023 será aprovada com R\$12 bilhões de emendas parlamentares individuais, mas só serão executadas, no máximo, R\$10,8 bilhões.

Conforme a Lei Geral de Finanças Públicas, a Lei nº 4.320, de 1964, a execução orçamentária corresponde ao empenho, enquanto a execução financeira equivale ao pagamento das emendas em apreço (BRASIL, 1964).

Percebe-se também que a referida emenda constitucional se atentou para que não houvesse discriminação na execução de emendas individuais entre, por exemplo, parlamentares da base do Governo e da Oposição, exigindo que a execução se dê de forma equitativa. Essa é a questão central desse trabalho, saber se os parlamentares alinhados à situação estão sendo privilegiados na execução de suas emendas individuais.

Apesar de o inciso III do parágrafo 9º do artigo 165 da CRFB estabelecer que a definição dessa equitatividade deve ser feita por lei complementar, o parágrafo 19 do artigo 166 traz elementos interessantes a serem incorporados pela futura lei, tais como critérios objetivos e imparciais, sem levar em conta a autoria da emenda.

Ainda com relação à equidade da execução orçamentária, não serão levadas em consideração as emendas que tiverem a sua execução não iniciada ou parada em função de impedimentos técnicos alheios à vontade dos órgãos executores do



Executivo, cabendo a esses a obrigatoriedade de informar ao autor da emenda o referido impedimento e os passos a serem seguidos para a regularização do problema.

Caso a execução orçamentária no exercício em questão não alcance os 1,2% da RCL executada no ano anterior, a emenda constitucional permite que os restos a pagar inscritos decorrentes dessas despesas contem para o cumprimento da meta até o limite de 0,6% da RCL executada no exercício anterior. Essa regra é importante uma vez que a execução de despesas do GND 4 (investimentos) costuma durar por mais de um exercício financeiro.

De acordo com Volpe (2019), o uso da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais como instrumento de negociação política entre o Executivo e o Legislativo diminuiu após a emenda constitucional. Essa constatação é feita pelo referido autor com base no aumento do valor empenhado como um todo nesse tipo de emenda e na menor concentração da despesa nos dois últimos meses do ano.

No entanto, esse autor afirma que ainda há uma certa margem de manobra para o Executivo por meio do mecanismo dos impedimentos técnicos para promover uma certa discricionariedade na execução das emendas individuais.

Rodrigues (2019) concorda com o fato de que o Executivo perdeu, em grande parte, a gestão dessa importante ferramenta, todavia aponta que ele ainda domina o ritmo da execução da emenda parlamentar individual durante o exercício financeiro.

Em síntese, os autores apontam que a solução utilizada pelo Congresso Nacional tem eficácia, mas que ela não é de 100%. A seguir, apresento a metodologia do estudo.



3 METODOLOGIA

As pesquisas documentais e bibliográficas realizadas respaldam a análise gráfica do presente objeto de pesquisa. A escolha pela análise gráfica visual decorre do reduzido número de observações e da relativa facilidade de comparabilidade e interpretação dos resultados à luz da lente analítica empregada. A eventual inclusão de trajetória linear e respectiva regressão visa apenas a facilitar o entendimento e a interpretação de resultados, dadas as restrições dos dados para aplicação de metodologias quantitativas.

Num contexto mais amplo, a ideia dessa pesquisa é buscar saber se a base governista no Poder Legislativo ainda é priorizada, nas execuções das emendas individuais, após a promulgação das diretrizes orçamentárias pertinentes e da Emenda Constitucional 86/2015 que, em tese, ordenam que essa execução seja equitativa, nos termos do inciso 3º do parágrafo 9º do artigo 165 da CRFB.

Para uma visão mais completa, a base governista e oposicionista deveria ser mapeada e, a partir de uma comparação entre a execução das emendas dessas bases, chegar-se-ia à resposta se esse privilégio ainda se mantém.

Todavia, essa imensa quantidade de dados e as dificuldades encontradas para obter as informações requeridas apresentaram-se como um empecilho para a pesquisa. A superação parcial desse problema se deu pela escolha de uma pequena e representativa amostra dessa base, que é a execução das emendas individuais dos ocupantes dos cargos de líderes do Governo e da Oposição na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional.

O período dessa pesquisa cobre a execução orçamentária registrada no SIAFI a partir do exercício financeiro de 2015 até o dia 05 de setembro de 2022. O ano de 2015 foi escolhido como termo inicial por coincidir com o ano em que o marcador orçamentário “autor/emenda”, que identifica o parlamentar e sua respectiva emenda, foi implantado no SIAFI, muito embora a indicação de emendas individuais ao orçamento por parte dos congressistas ser anterior a esse período.

A escolha do ano de 2015 também foi interessante para esse trabalho porque coincide com o início da 55ª legislatura, fazendo com que fosse possível uma comparação entre a atual legislatura e a anterior. Por sua vez, a escolha do termo final, 05/09/2022, tem a ver com a data da extração dos relatórios no Tesouro Gerencial, que é o sistema de consulta à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.



Com relação à escolha dos parlamentares, é necessário fazer algumas observações. O cargo de líder da oposição só foi criado em 2018 na Câmara dos Deputados, em 2021 no Senado Federal e ainda não existe no Congresso Nacional. Uma vez que a pesquisa retroage até o ano de 2015, foram utilizados dados de uma outra liderança, que fez o papel da oposição, que é a Liderança da Minoria, para preencher esses anos. A partir do momento da criação da liderança da Oposição na respectiva Casa, o dado dessa liderança é que foi utilizado e não mais o da Minoria.

A título de exemplo, foi selecionada a execução das emendas individuais do Deputado Federal Bruno Araújo (PSDB/PE), líder da Minoria na Câmara dos Deputados em 2015, para representar a Oposição. Por sua vez, foram utilizados os dados da execução das emendas do parlamentar José Guimarães (PT/CE) em 2018, que foi o primeiro parlamentar a ocupar o cargo recém-criado de líder da Oposição na Câmara Baixa.

Um outro ponto a ser elucidado, no processo de escolha do líder como representante daquele período específico, diz respeito aos casos em que mais de um parlamentar ocupou aquele cargo no mesmo ano e para esses casos foi escolhido aquele que ocupou por mais tempo o cargo no respectivo ano. Esse foi o critério utilizado, por exemplo, para a escolha da congressista Jandira Feghali (PCdoB/RJ) como representante da oposição no ano de 2016 na Câmara por ter ficado 176 dias no cargo.

O último apontamento a ser feito a respeito dessa questão tem a ver com a escolha como representante do cargo de líder do Governo na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional em 2019, a escolha do Presidente da República recaiu sobre, respectivamente, o Deputado Major Vítor Hugo (PSL/GO) e a Deputada Joice Hasselmann (PSL/SP). Ocorre que esses parlamentares foram eleitos pela primeira vez para o cargo e só tomaram posse em fevereiro de 2019, fazendo com que não pudessem indicar emendas individuais para o exercício financeiro de 2019, uma vez que somente os parlamentares em exercício em 2018 puderam apresentar emendas ao PLOA 2019, que tramitou em 2018 no Congresso Nacional.

A solução utilizada para esses casos foi a escolha como representante da Liderança do Governo, para o exercício financeiro de 2019, do Deputado Carlos Henrique Gaguim (DEM/TO), código SIAFI 3068, que ocupou o cargo de Vice-líder do Governo na Câmara entre 21/04/2019 e 13/07/2020, e do Deputado Celso



Russomano, código SIAFI 3160, que ocupou o cargo de Vice-líder do Governo no Congresso de 12/03/2019 até a presente data.

A lista completa dos representantes escolhidos encontra-se no Quadro 1,

Quadro 2, Quadro 3, Quadro 4, Quadro 5 e Quadro 6, que estão logo abaixo.

Somente foram considerados no cálculo os parlamentares cuja primeira coluna (ano) está preenchida, os demais foram descartados da amostra em função dos critérios expostos anteriormente.

Quadro 1 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança na Câmara dos Deputados na 55ª legislatura

Ano	Nome	Partido	UF	Cargo	Data de Entrada	Data de Saída	Código SIAFI
-	Henrique Fontana	PT	RS	líder do Governo	01/02/2015	12/02/2015	-
2015	José Guimarães	PT	CE	líder do Governo	12/02/2015	13/05/2016	2442
2016	André Moura	PSC	SE	líder do Governo	18/05/2016	07/03/2017	2732
2017 e 2018	Aguinaldo Ribeiro	PP	PB	líder do Governo	07/03/2017	31/01/2019	2711
2015	Bruno Araújo	PSDB	PE	líder da Minoria	01/02/2015	16/02/2016	2453
-	Miguel Haddad	PSDB	SP	líder da Minoria	16/02/2016	18/05/2016	-
-	José Guimarães	PT	CE	líder da Minoria	18/05/2016	20/06/2016	-
2016	Jandira Feghali	PCdoB	RJ	líder da Minoria	20/06/2016	13/12/2016	1775
2017	José Guimarães	PT	CE	líder da Minoria	13/12/2016	13/03/2018	2442
2018	José Guimarães	PT	CE	líder da Oposição	13/03/2018	31/01/2019	2442

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Quadro 2 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança na Câmara dos Deputados na 56ª legislatura

Ano	Nome	Partido	UF	Cargo	Data de Entrada	Data de Saída	Código SIAFI
2020	Vitor Hugo	PL	GO	líder do Governo	01/02/2019	19/08/2020	4037
2021 e 2022	Ricardo Barros	PP	PR	líder do Governo	19/08/2020	-	3332
2019	Alessandro Molon	PSB	RJ	líder da Oposição	19/02/2019	10/03/2020	2776
2020	André Figueiredo	PDT	CE	líder da Oposição	10/03/2020	05/04/2021	2083
2021	Alessandro Molon	PSB	RJ	líder da Oposição	05/04/2021	17/02/2022	2776
2022	Wolney Queiroz	PDT	PE	líder da Oposição	17/02/2022	-	3387

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Quadro 3 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Senado Federal na 55ª legislatura

Ano	Nome	Partido	UF	Cargo	Data de Entrada	Data de Saída	Código SIAFI
2015	Delcídio do Amaral	PT	MS	líder do Governo	28/04/2015	23/02/2016	2042
-	Humberto Costa	PT	PE	líder do Governo	24/02/2016	12/05/2016	-
2016	Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	SP	líder do Governo	01/06/2016	06/03/2017	2886
2017 e 2018	Romero Jucá	PMDB	RR	líder do Governo	07/03/2017	30/01/2019	2282
2015	Alvaro Dias	PSDB	PR	líder da Minoria	01/02/2015	07/01/2016	2052
2016	Lindbergh Farias	PT	RJ	líder da Minoria	22/06/2016	07/02/2017	2881
2017 e 2018	Humberto Costa	PT	PE	líder da Minoria	08/02/2017	31/01/2019	2885

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Quadro 4 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Senado Federal na 56ª legislatura

Ano	Nome	Partido	UF	Cargo	Data de Entrada	Data de Saída	Código SIAFI
2019, 2020 e 2021	Fernando Bezerra Coelho	MDB	PE	líder do Governo	19/02/2019	15/12/2021	3789
2022	Carlos Portinho	PL	RJ	líder do Governo	07/06/2022	-	4210
2019 e 2020	Randolfe Rodrigues	REDE	AP	líder da Minoria	13/02/2019	29/01/2021	2919
2021 e 2022	Randolfe Rodrigues	REDE	AP	líder da Oposição	12/02/2021	-	2919

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Quadro 5 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Congresso Nacional na 55ª legislatura

Ano	Nome	Partido	UF	Cargo	Data de Entrada	Data de Saída	Código SIAFI
2015	José Pimentel	PT	CE	líder do Governo	12/09/2011	12/05/2016	2895
2016	Rose de Freitas	PMDB	ES	líder do Governo	28/06/2016	17/11/2016	3801
-	Romero Jucá	PMDB	RR	líder do Governo	17/11/2016	06/03/2017	-
2017 e 2018	André Moura	PSC	SE	líder do Governo	07/03/2017	31/01/2019	2732
2015	Pauderney Avelino	DEM	AM	líder da Minoria	11/02/2015	31/01/2016	1622
2016	Mendonça Filho	DEM	PE	líder da Minoria	17/03/2016	11/08/2016	3299
-	Afonso Florence	PT	BA	líder da Minoria	11/08/2016	17/02/2017	-
2017 e 2018	Décio Lima	PT	SC	líder da Minoria	17/02/2017	13/02/2019	2570

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Quadro 6 - Lista dos parlamentares ocupantes de cargos de liderança no Congresso Nacional na 56ª legislatura

Ano	Nome	Partido	UF	Cargo	Data de Entrada	Data de Saída	Código SIAFI
-	Joice Hasselmann	PSL	SP	líder do Governo	28/02/2019	17/10/2019	4021
2020, 2021 e 2022	Eduardo Gomes	MDB	TO	líder do Governo	17/10/2019	-	4186
2019 e 2020	Carlos Zarattini	PT	SP	líder da Minoria	14/02/2019	11/03/2021	2520
2021	Arlindo Chinaglia	PT	SP	líder da Minoria	11/03/2021	25/04/2022	3135
2022	Afonso Florence	PT	BA	líder da Minoria	26/04/2022	-	2871

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A partir da definição dos representantes da liderança do Governo e da Oposição ou Minoria optou-se pela extração dos dados da execução das emendas individuais desses parlamentares por meio do Tesouro Gerencial, conforme explicado anteriormente.

Um relatório no Tesouro Gerencial basicamente é a escolha de três itens: filtros, atributos e métricas. No caso específico dos relatórios dessa pesquisa, dois filtros foram usados, o primeiro foi uma combinação do item de informação 29 despesas empenhadas, que retorna o valor dos empenhos realizados, e o 56 pagamentos totais (exercício e RAP), que indica os pagamentos feitos no exercício correspondente ao empenho e nos seguintes.

O segundo filtro foi o autor emendas orçamento, que informa o nome do parlamentar e à qual emenda o valor se refere, todo parlamentar é identificado no



SIAFI por meio de um código numérico de quatro dígitos e pode indicar até 25 emendas, que são identificadas por outro código numérico de quatro dígitos.

Além disso, foram utilizados os atributos conta corrente, que identifica, nesse caso, o empenho atrelado à despesa, documento, que informa a identificação do documento contábil que deu origem ao registro no SIAFI, doc-observação, que mostra o texto redigido pelo operador responsável quando do registro do documento no sistema e emissão-dia, que informa a data em que o documento foi emitido.

Por fim, a métrica escolhida foi a saldo-moeda origem (item de informação) utilizada para identificar o somatório dos movimentos líquidos do mês zero ao mês de referência da consulta, setembro de 2022, expresso na moeda de origem da unidade gestora executora, Real, para consultas com item de informação.

A estrutura do relatório no Tesouro Gerencial ficou igual à Figura 3 abaixo, alterando apenas o filtro autor emendas orçamento para o número do ano a ser pesquisado seguido do código de quatro dígitos do parlamentar, que consta no Quadro 1,

Quadro 2, Quadro 3, Quadro 4, Quadro 5 e Quadro 6, expostos acima.

Figura 3 – Relatório modelo utilizado no Tesouro Gerencial

FILTRO DO RELATÓRIO						x Limpar	
Item Informação Na Lista (29:DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO), 56:PAGAMENTOS TOTAIS (EXERCÍCIO E RAP))							
Autor Emendas Orçamento Na Lista (201528950001:JOSE PIMENTEL / EMENDA 1, 201528950002:JOSE PIMENTEL / EMENDA 2, 201528950003:JOSE PIMENTEL / EMENDA 3, 201528950004:JOSE PIMENTEL / EMENDA 4)							
PAGINAR POR: nenhum							
						Item Informação	<Item Informação>
Autor Emendas Orçamento	Conta Corrente	Documento	Doc - Observação	Emissão - Dia	Métrica	Saldo - Moeda Origem (Item Informação)	
<Autor Emendas Orçamento>	<Conta Corrente>	<Documento>	<Doc - Observação>	<Emissão - Dia>		<Saldo - Moeda Origem (Item Informação)>	

Fonte: Tesouro Gerencial (2022)

O trabalho buscou comparar a execução das emendas individuais dos líderes do Governo e da Oposição por meio de dois critérios, valor e tempo. O primeiro busca identificar se o grupo governista consegue executar mais que a oposição e o segundo tenta ver se a execução é mais rápida.

Com os relatórios prontos, outros ajustes foram feitos a fim de tornar os dados comparáveis. Na comparação de valor, foram utilizados os valores empenhados e pagos de cada líder. Quanto à comparação de tempo, focou-se na data da disponibilização da dotação, ficticiamente estabelecida como o primeiro dia de cada



exercício, e na data emissão da nota de empenho e do pagamento por meio de uma ordem bancária.

Ainda com relação ao cálculo do tempo médio, o ajuste mais importante foi a exclusão dos empenhos que não foram pagos do cálculo, ou seja, somente foram considerados os empenhos que chegaram até o estágio do pagamento.

No caso específico do cálculo do tempo médio entre a dotação e o empenho, estabeleceu-se que o termo inicial foi o primeiro dia do exercício, 01/01/20xx, e que o termo final foi a data do empenho original, mesmo que esse empenho tenha sido objeto de reforço em data posterior.

Com relação ao tempo médio entre a dotação e o pagamento, o termo inicial também foi o primeiro dia do exercício. Por sua vez, utilizou-se a data da primeira ordem bancária como referência para o termo final, ainda que essa ordem bancária tenha quitado apenas parcialmente o valor empenhado e outras ordens bancárias tenham sido emitidas em datas posteriores para a quitação completa do empenho em questão.

As diferenças de valores podem ser positivas, significando que,, ou negativas, indicando que

A hipótese é de que as emendas individuais dos Líderes do Governo são empenhadas e pagas de forma mais rápida e em valores maiores que as dos Líderes da Oposição ou Minoria.

Dessa maneira, o próximo capítulo apresenta os resultados encontrados e as respectivas inferências.



4 RESULTADOS

Esse capítulo está dividido em duas partes, a primeira delas apresenta uma comparação da diferença da execução orçamentária e financeira das emendas individuais dos líderes de cada casa legislativa dentro do período de 2015 a 2021 em termos de tempo e valor.

Na sequência, a comparação é feita nos mesmos moldes da anterior, mas do ponto de vista de uma mesma legislatura, a 55ª de forma integral (2015 a 2018) e a 56ª de forma parcial (2019 a 2021). Nesse caso, foi feita uma média dos valores e dos tempos da execução dos três líderes do Governo (CD, SF e CN) para ser comparada com a diferença da média dos três líderes da Oposição ou Minoria.

Em todos os gráficos referentes a valores abaixo, valores positivos indicam que o líder do Governo foi mais beneficiado que o da Oposição ou Minoria, ou seja, teve maiores valores empenhados ou pagos.

Com relação aos gráficos referentes ao tempo, valores negativos indicam que o líder do Governo foi mais beneficiado que o da Oposição ou Minoria, ou seja, o empenho ou pagamento daquele líder ocorreu num prazo menor.

4.1 Comparação por casa legislativa

Nesse primeiro tópico, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional serão analisados de forma separada. No tópico 4.2, a análise será feita por Legislatura, juntando os dados dos três líderes do Governo e comparando com os dados dos três líderes da Minoria ou Oposição.

4.1.1 Na Câmara dos Deputados

Nesse tópico, será feita uma análise da execução das emendas individuais do Líder do Governo e da Minoria ou Oposição na Câmara dos Deputados no período de 2015 a 2021.

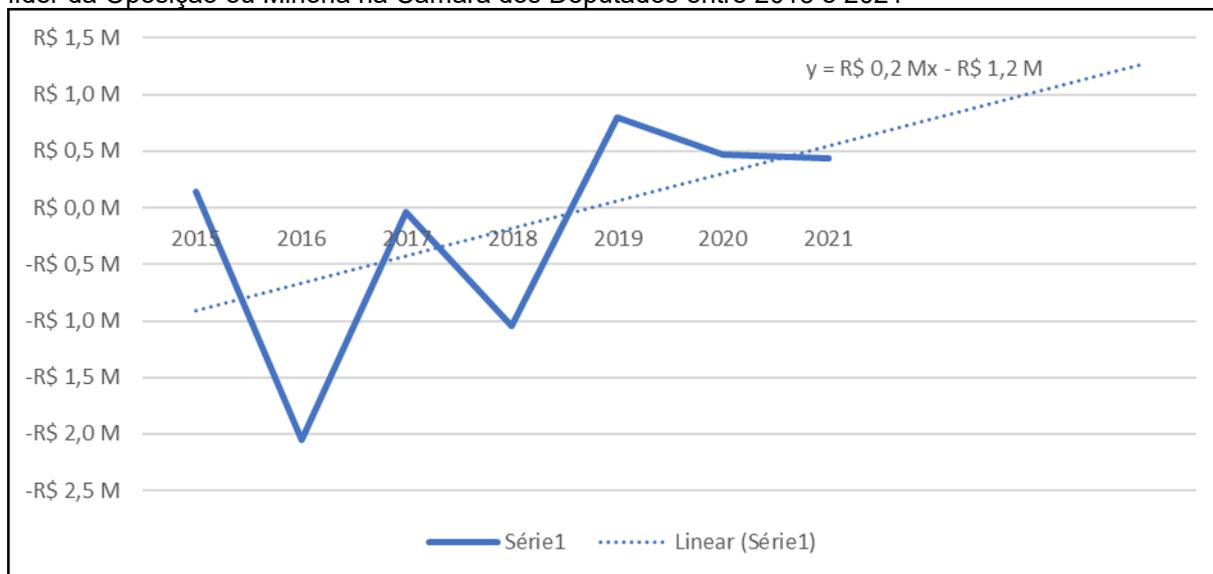
4.1.1.1 Comparação de valores

No que diz respeito ao empenho, o Gráfico 1 abaixo mostra que há uma tendência geral de benefício do líder do Governo, uma vez que a reta tem inclinação positiva. Além disso, é notável a mudança de comportamento entre o período 2015 a 2018, no qual o Governo teve um desempenho pior do que a Minoria, com exceção



do ano de 2015, e o período seguinte, 2019 a 2021, em que o Governo obteve uma clara vantagem.

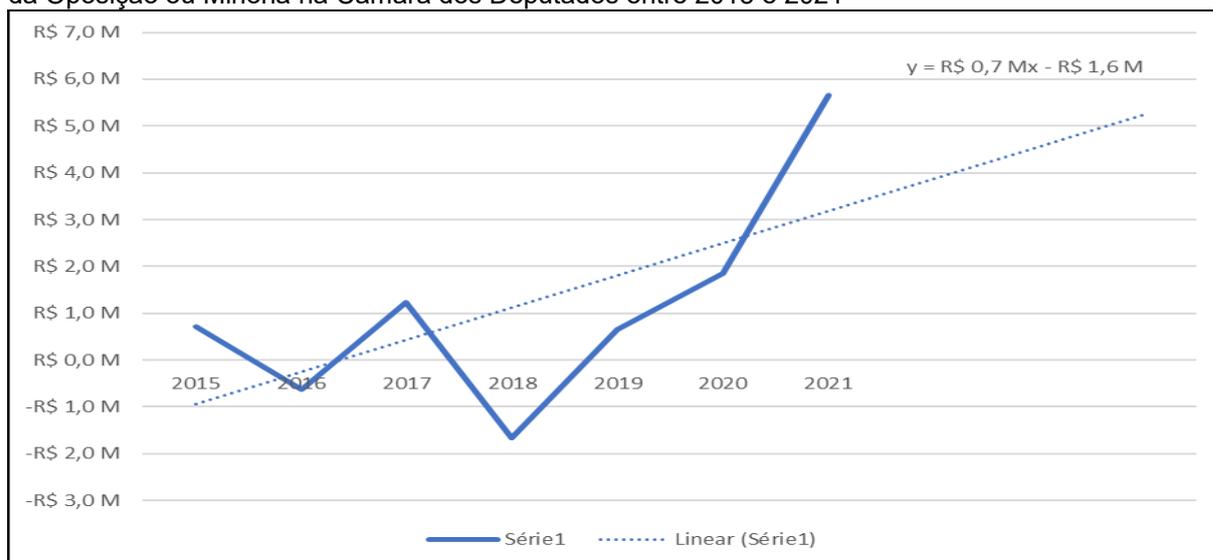
Gráfico 1 - Diferença do valor empenhado das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quesito pagamento, o Gráfico 2 apresenta uma trajetória que favorece o Líder do Governo ao longo das duas legislaturas. Os anos de 2016 e 2018 foram os únicos em que a Minoria levou vantagem.

Gráfico 2 - Diferença do valor pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021



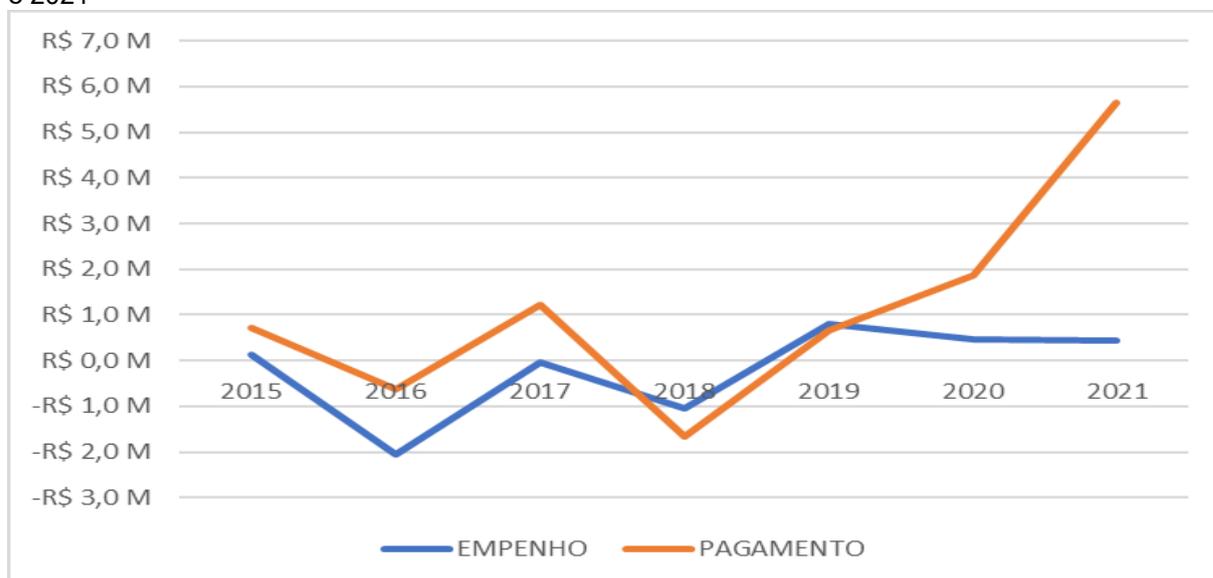
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Ao se juntar os dois gráficos anteriores em um só, conforme o Gráfico 3, percebe-se que ambas as linhas caminham juntas até o ano de 2019. Nos dois últimos anos



analisados, a pequena vantagem do Líder do Governo no empenho foi potencializada no pagamento.

Gráfico 3 – Comparação da diferença entre os valores empenhados e pagos das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021

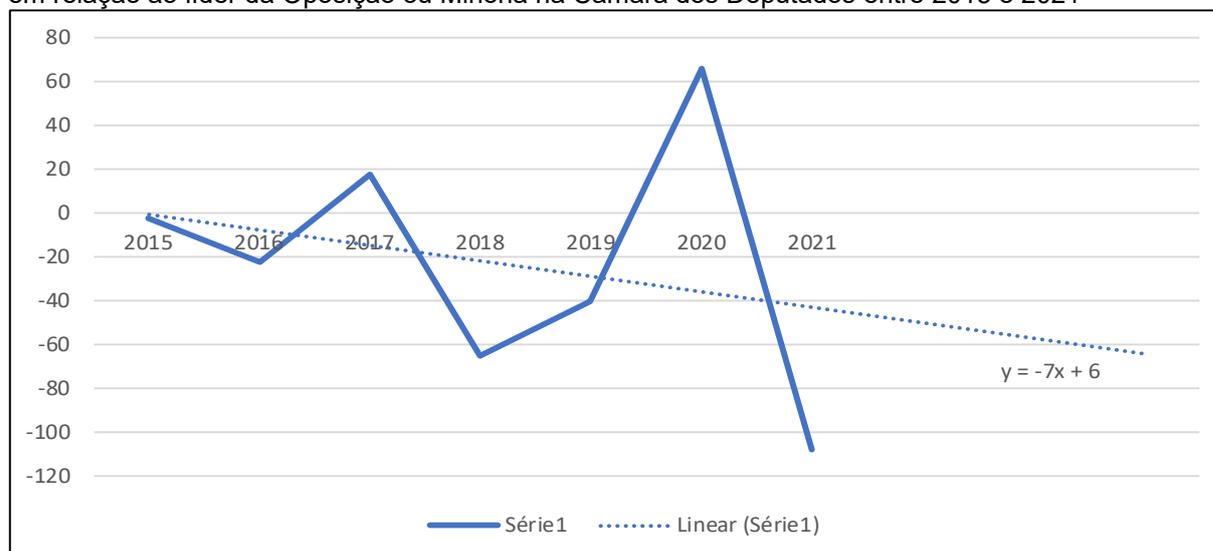


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.1.2 Comparação de tempo

Com relação ao tempo para o empenho, o Gráfico 4 demonstra uma tendência de maior rapidez entre a indicação das emendas do Líder do Governo e o primeiro estágio da despesa em comparação ao Líder da Minoria, com exceção dos anos de 2017 e 2020. Chama atenção para a enorme disparidade entre os dois últimos anos da série, cada um favorecendo um dos lados.

Gráfico 4 - Diferença em dias do tempo para empenhar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021

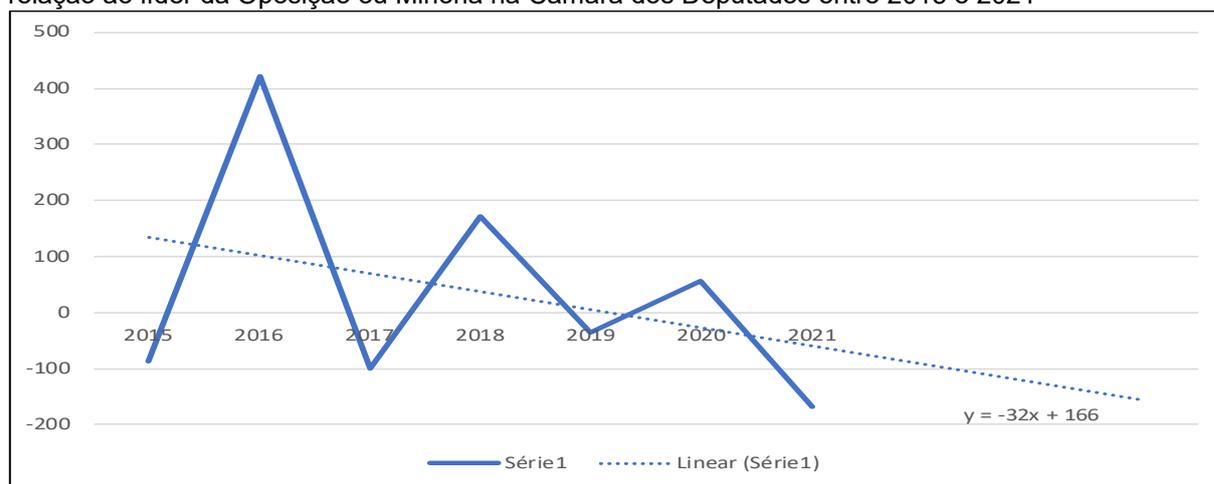


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Analisando o tempo até o estágio do pagamento, conforme o Gráfico 5, vê-se que há uma alternância entre os anos analisados, a emenda do Líder do Governo foi paga de forma mais célere em 2015 e a da Oposição em 2016 e esse zigue-zague se mantém até o último ano da série analisada, 2021. Todavia, percebe-se que a diferença vem diminuindo a cada ano.

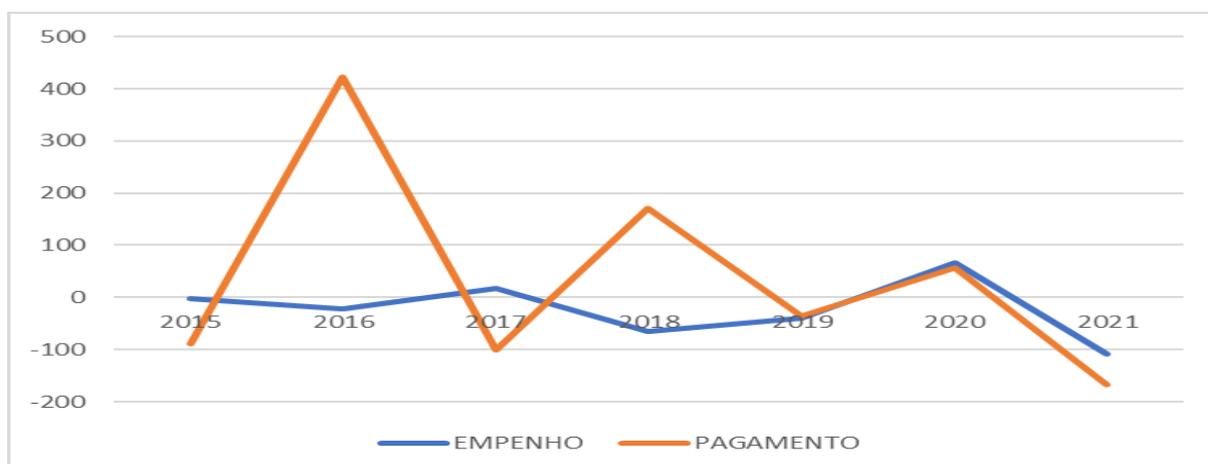
Gráfico 5 - Diferença em dias do tempo para pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Colocando as duas linhas dos gráficos anteriores no Gráfico 6, nota-se que há um descompasso em relação ao tempo para o empenho e o pagamento até o ano de 2019, enquanto há uma pequena diferença favorecendo o Líder da Minoria ou Oposição com relação ao empenho, a diferença é grande na rapidez para o pagamento. Nos dois últimos anos analisados, há quase uma coincidência no tempo para os dois estágios da despesa analisados.

Gráfico 6 - Comparação da diferença em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



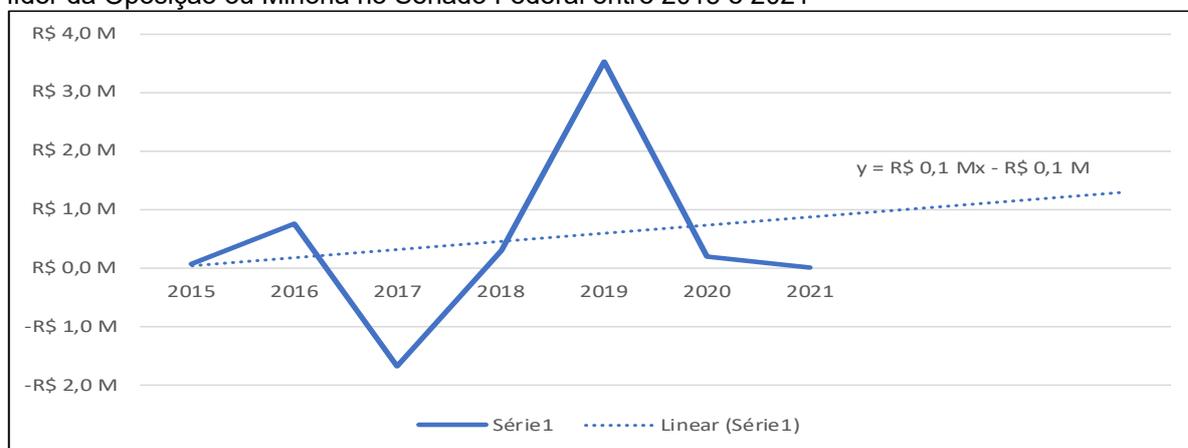
4.1.2 No Senado Federal

Nesse tópico, será feita uma análise da execução das emendas individuais do Líder do Governo e da Minoria/Oposição no Senado Federal no período de 2015 a 2021

4.1.2.1 Comparação de valores

No que diz respeito ao empenho, o Gráfico 7 abaixo mostra que há uma tendência geral de benefício do líder do Governo, uma vez que a reta tem inclinação positiva, a única exceção é o ano de 2017. Chama a atenção a diferença de mais de 3 milhões em 2019, favorecendo o parlamentar alinhado ao Governo.

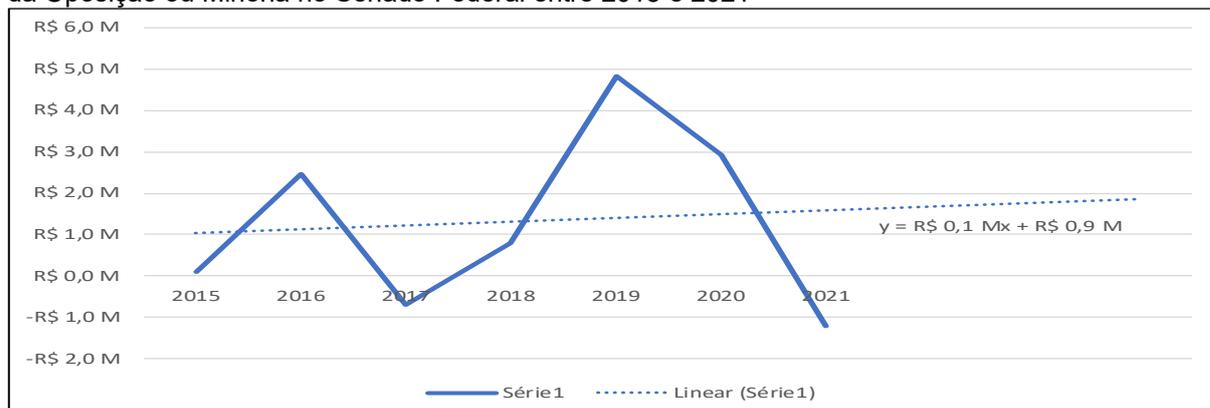
Gráfico 7 - Diferença do valor empenhado das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Com relação aos montantes de pagamento apresentados no Gráfico 8, também há uma trajetória que favorece o Líder do Governo ao longo do período analisado, com exceção para o ano de 2017 e 2021. Além disso, percebe-se que a vantagem é por uma margem grande em pelo menos três períodos (2016, 2019 e 2020).

Gráfico 8 - Diferença do valor pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021

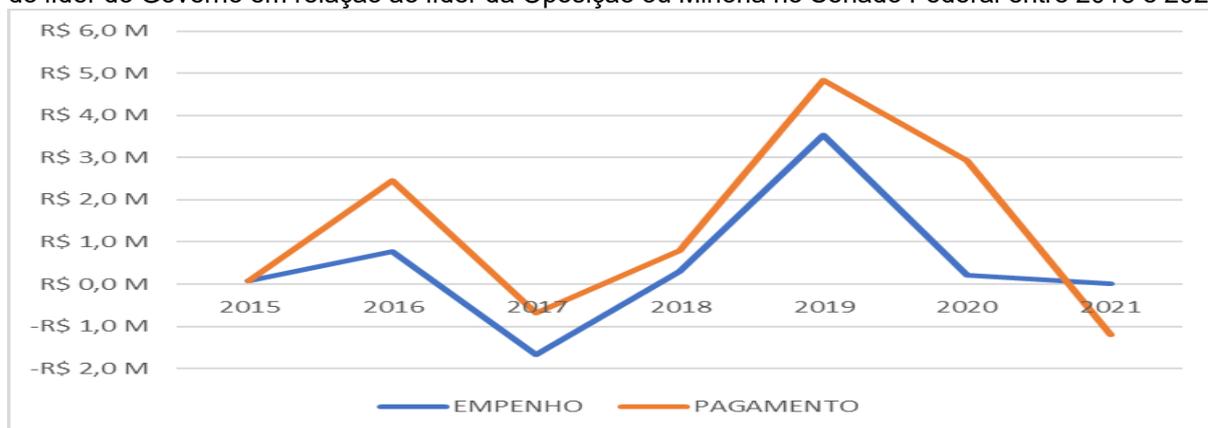


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Ao se juntar os dois gráficos anteriores em um só, conforme o Gráfico 9, percebe-se que ambas as linhas têm um traçado parecido por todo o período, com exceção de 2021, indicando que, tanto no empenho quanto no pagamento, houve um favorecimento ao Líder do Governo em termos de valores.

Gráfico 9 - Comparação da diferença entre os valores empenhados e pagos das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021

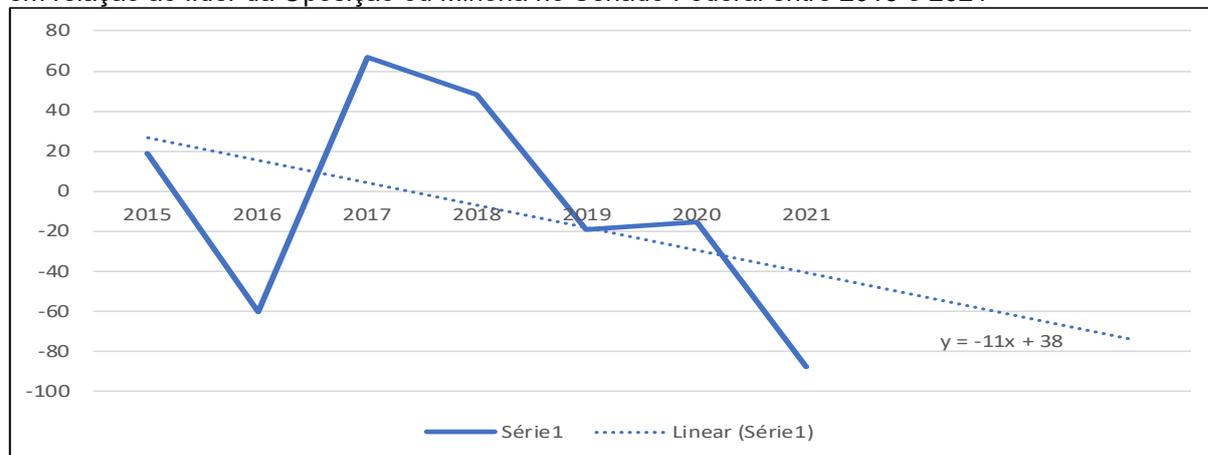


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.2.2 Comparação de tempo

Com relação ao empenho, o Gráfico 10 demonstra uma tendência de maior rapidez entre a indicação das emendas do Líder do Governo e o primeiro estágio da despesa, mas, em três dos sete períodos analisados, o empenho das emendas do Líder da Minoria foi mais rápido. Quando a análise é feita por legislatura dentro do Senado Federal, observa-se um claro contraste entre elas, já que o Líder da Minoria obteve mais êxito em três dos quatro anos da primeira legislatura analisada e o Líder do Governo foi privilegiado nos três períodos analisados da atual legislatura, além do ano de 2016.

Gráfico 10 - Diferença em dias do tempo para empenhar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021

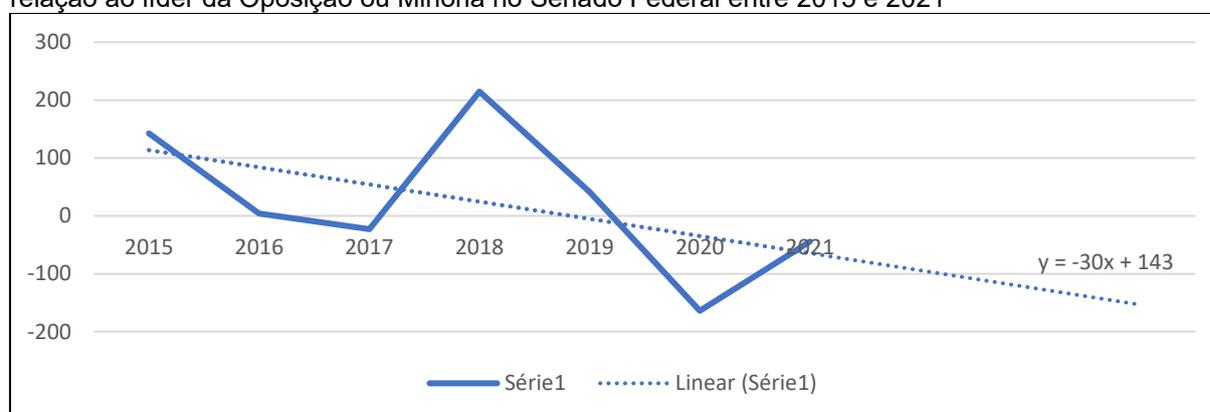


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Levando-se em consideração apenas o tempo até o pagamento, o Gráfico 11 também demonstra uma tendência de maior rapidez entre a indicação das emendas do Líder do Governo (2017, 2020 e 2021) e o último estágio da despesa, mas em três dos sete períodos analisados o empenho das emendas do Líder da Minoria foi mais rápido (2015, 2018 e 2019) e, em 2016, há praticamente um empate. Fazendo o recorte por legislatura dentro do Senado Federal, observa-se o mesmo contraste verificado no tempo para o empenho, já que o Líder da Minoria obteve mais êxito em três dos quatro anos da primeira legislatura analisada e o Líder do Governo foi beneficiado nos três anos analisados da atual legislatura.

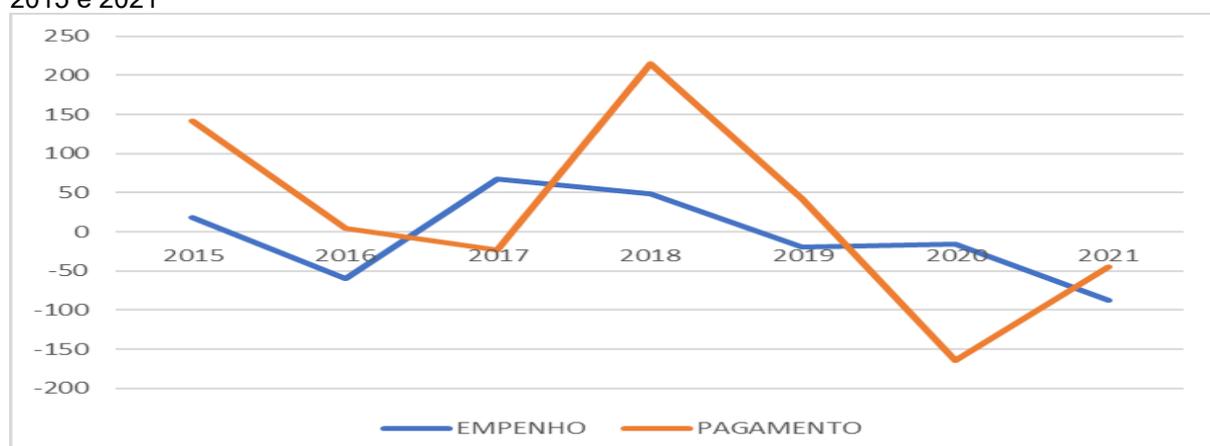
Gráfico 11 - Diferença em dias do tempo para pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Colocando as duas linhas dos gráficos anteriores no Gráfico 12, nota-se que há um total descompasso entre elas em relação ao tempo para o empenho e o pagamento, com exceção de 2015 e 2018, demonstrando que houve lógicas distintas para os dois estágios da despesa em relação ao tempo.

Gráfico 12 - Comparação da diferença em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Senado Federal entre 2015 e 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



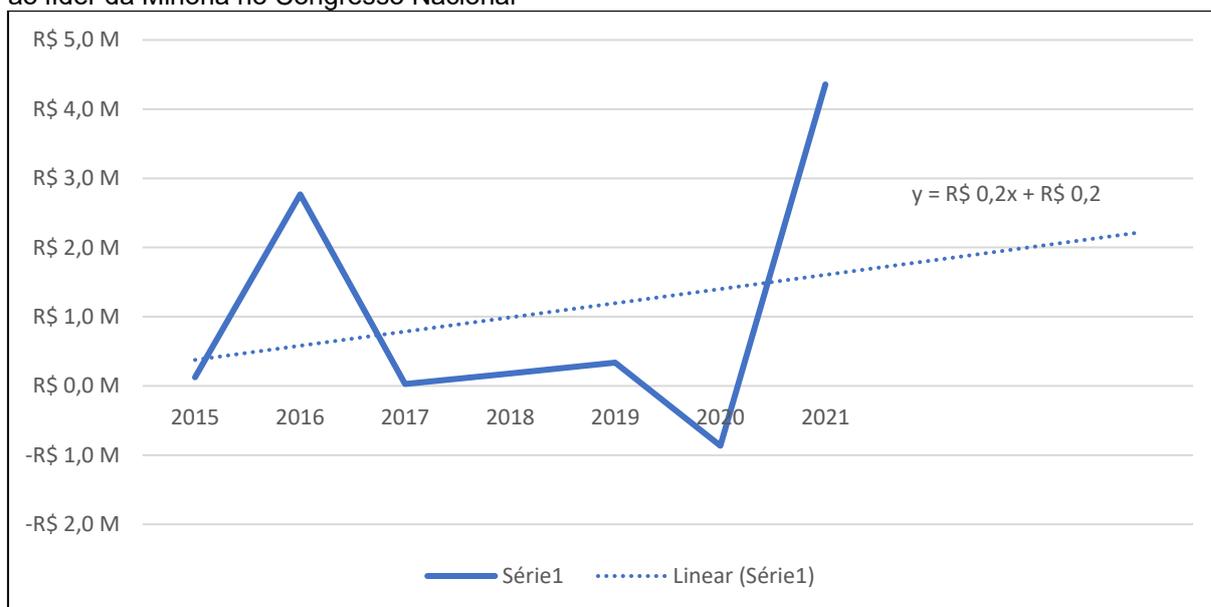
4.1.3 No Congresso Nacional

Nesse ponto, serão utilizados os mesmos critérios das análises anteriores, valor e tempo, mas com o foco na execução das emendas individuais do Líder do Governo e da Minoria no Congresso Nacional no período de 2015 a 2021.

4.1.3.1 Comparação de valores

No que diz respeito ao empenho, o Gráfico 13 abaixo demonstra que há uma tendência geral de benefício do líder do Governo, uma vez que a reta tem inclinação positiva, a única exceção é o ano de 2020. Salta aos olhos a diferença de mais de 4 milhões em 2021, último ano dessa série, favorecendo o parlamentar alinhado ao Governo.

Gráfico 13 - Diferença do valor empenhado das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional

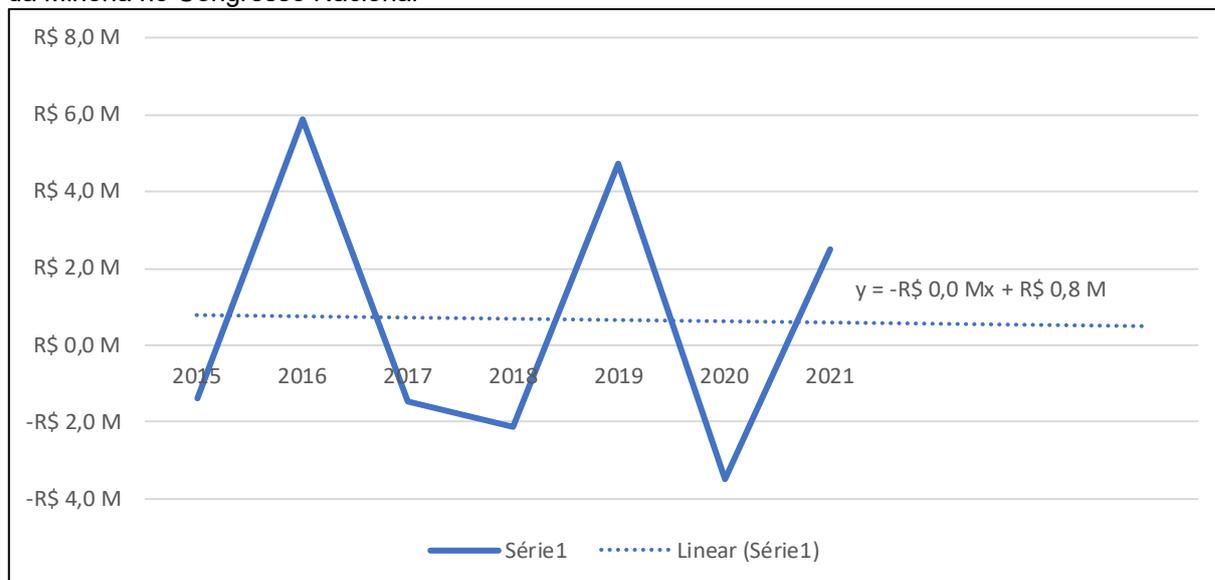


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Com relação aos montantes de pagamento apresentados no Gráfico 14, a linha de tendência aponta para um baixo favorecimento ao Líder do Governo ao longo do período analisado. Na análise período por período, observa-se uma alternância entre os 7 exercícios financeiros da série.



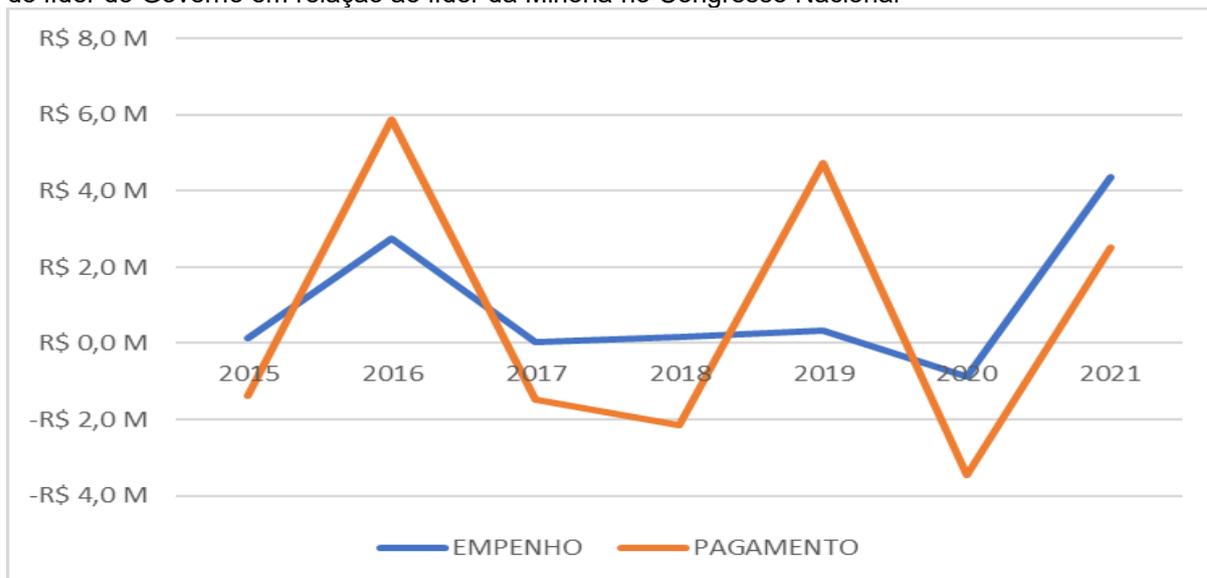
Gráfico 14 - Diferença do valor pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Ao se juntar os dois gráficos anteriores em um só, conforme o Gráfico 15, percebe-se que há uma correspondência entre ambas as linhas por todo o período. Todavia, o favorecimento que existe, em termos de valores de empenho, ao líder do Governo é ainda maior quando se observa apenas o estágio do pagamento, com exceção dos dois últimos períodos.

Gráfico 15 - Comparação da diferença entre os valores empenhados e pagos das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional



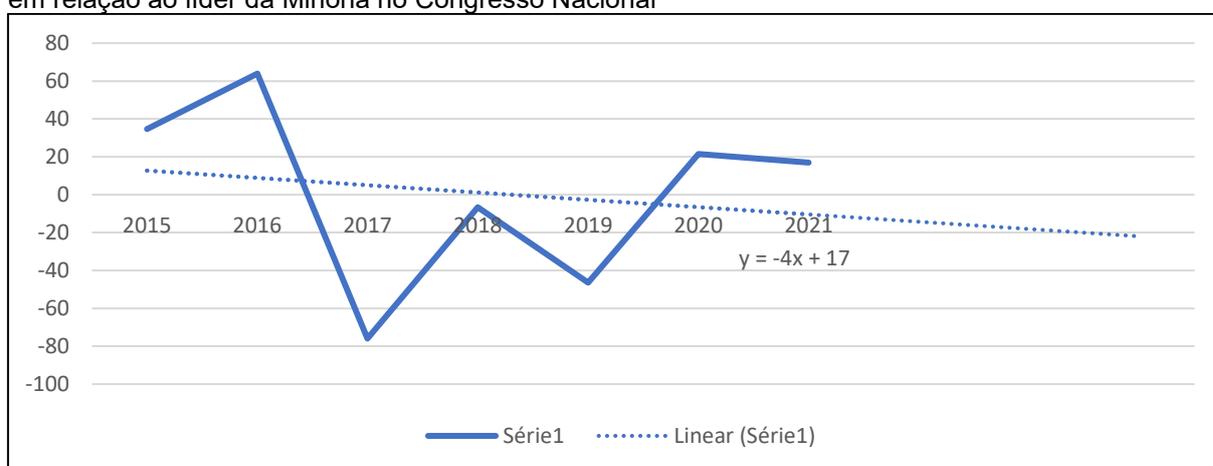
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



4.1.3.2 Comparação de tempo

Com relação ao empenho, o Gráfico 16 apresenta uma tendência de maior celeridade entre a indicação das emendas do Líder do Governo e o primeiro estágio da despesa, vez que a inclinação é negativa, mas, em quatro dos sete períodos analisados, o empenho das emendas do Líder da Minoria foi mais rápido. Quando a análise é feita por legislatura, observa-se um empate na primeira, com cada um dos lados obtendo vantagem em dois dos quatro períodos, mas é o Líder da Minoria que leva vantagem na atual legislatura.

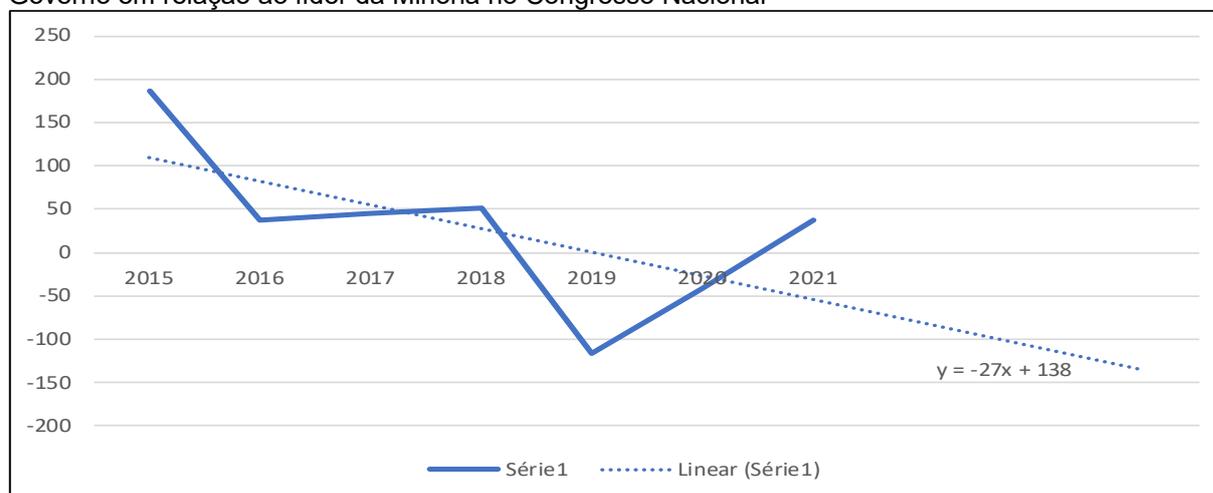
Gráfico 16 - Diferença de tempo em dias entre o empenho das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Levando-se em consideração apenas o tempo até o pagamento, o Gráfico 17 também indica uma tendência de maior rapidez no pagamento das emendas do Líder do Governo, muito embora o Líder da Minoria ter tido um melhor desempenho em cinco dos sete períodos analisados.

Gráfico 17 - Diferença de tempo em dias entre o pagamento das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria no Congresso Nacional

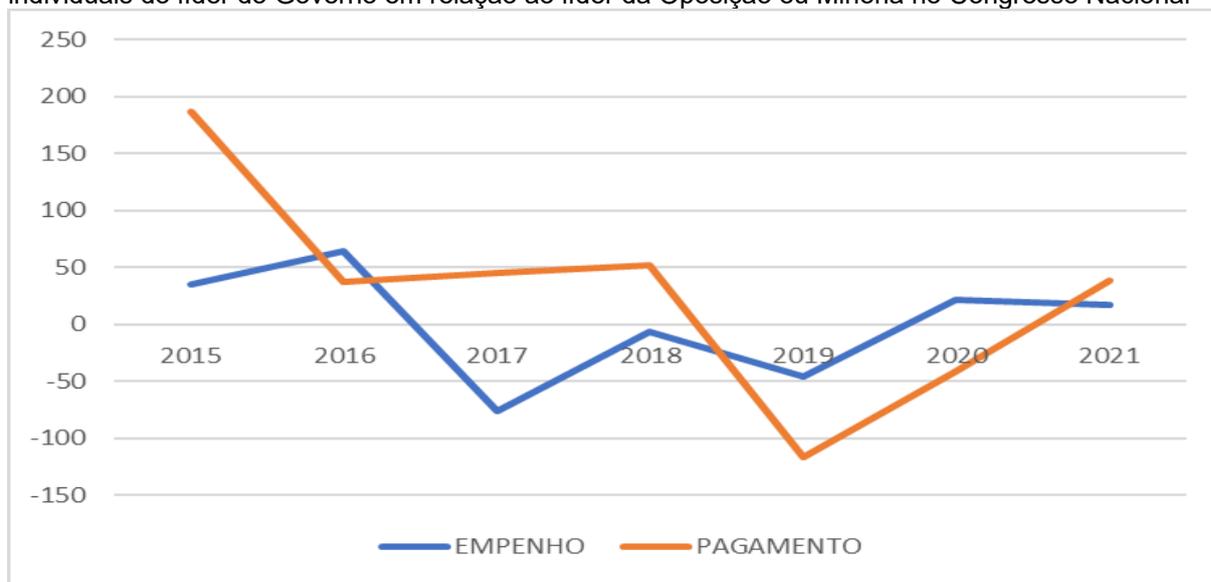


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Ao se analisar as duas linhas dos gráficos anteriores no Gráfico 18, notam-se sinais contrários nos três primeiros anos da série em relação ao tempo para o empenho e o pagamento. Todavia, há uma certa harmonia entre elas durante a atual legislatura.

Gráfico 18 - Comparação da diferença em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Oposição ou Minoria no Congresso Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.2 Comparação por Legislatura

4.2.1 55ª legislatura

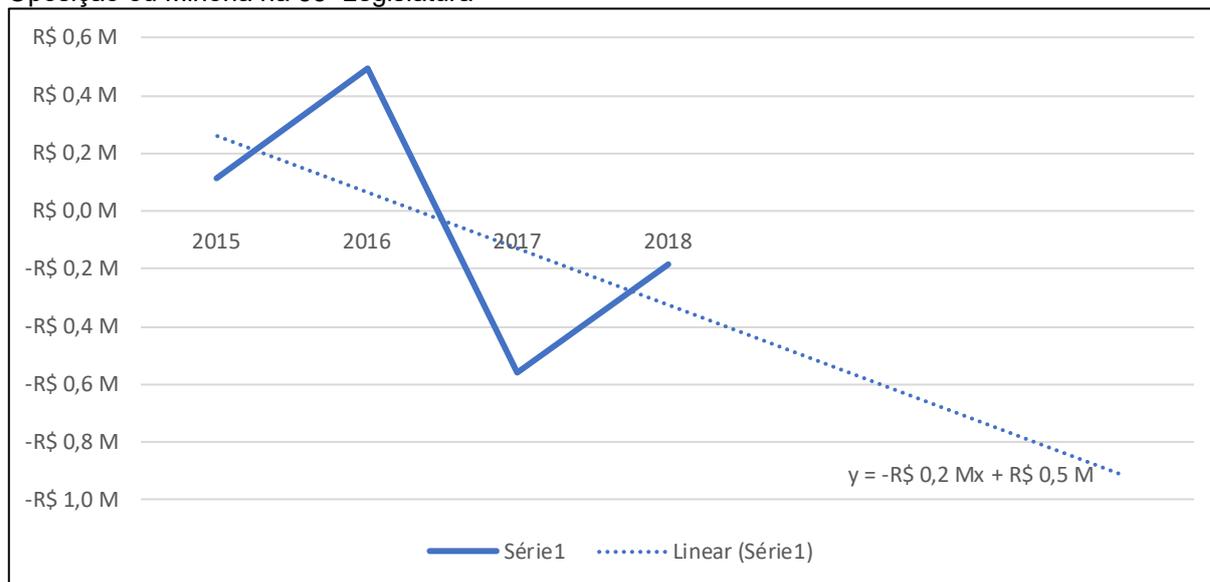
A análise que será feita a seguir leva em consideração o que ocorreu na 55ª e na 56ª Legislatura, obtendo a média dos valores de empenho e pagamento e do tempo para esses mesmos estágios da despesa com relação aos três líderes do Governo e comparando com esses mesmos dados dos três líderes da Minoria ou Oposição.

4.2.1.1 Comparação de valores

Com relação aos valores médios empenhados no período 2015 a 2018, o Gráfico 19 apresenta uma tendência de favorecimento no montante empenhado das emendas dos Líderes da Minoria/Oposição, muito embora cada um dos dois grupos tenha tido um melhor desempenho em dois dos quatro anos observados caracterizando algo próximo de um empate.



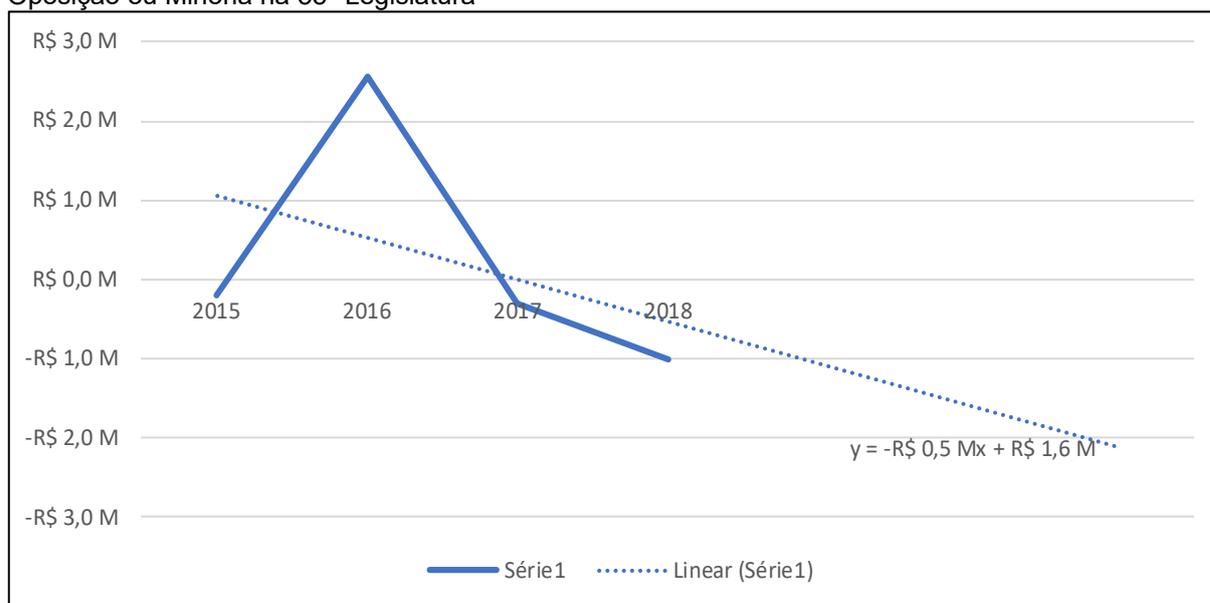
Gráfico 19 - Diferença do valor médio das emendas individuais empenhadas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No Gráfico 20, é feita a análise do valor médio pago das emendas individuais no período 2015 a 2018 dos líderes de ambos os grupos e permanece a tendência de favorecimento dos Líderes da Minoria/Oposição, só que nesse caso a Liderança da Minoria ou Oposição teve o melhor rendimento em três dos quatro períodos sob análise na legislatura anterior.

Gráfico 20 - Diferença do valor médio das emendas individuais pagas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura

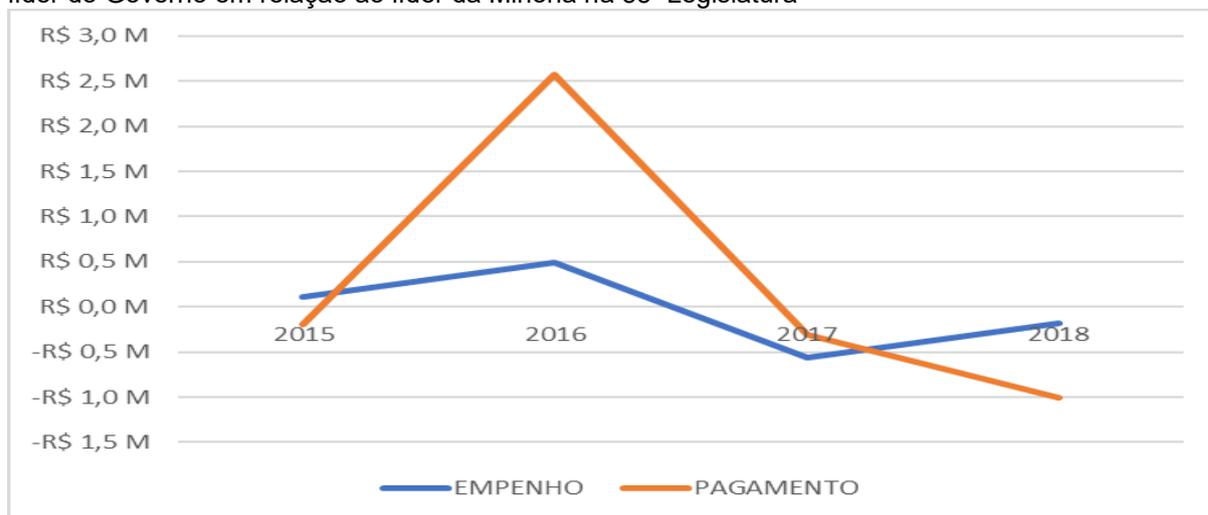


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Colocando os dois gráficos anteriores em um só, conforme o Gráfico 21, percebe-se que há uma correspondência entre ambas as linhas por todo o período e o favorecimento que existe, em termos de valores de empenho, ao líder do Governo é ainda maior quando se observa apenas o estágio do pagamento no ano de 2016.

Gráfico 21 - Comparação da diferença do valor médio empenhado e pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria na 55ª Legislatura

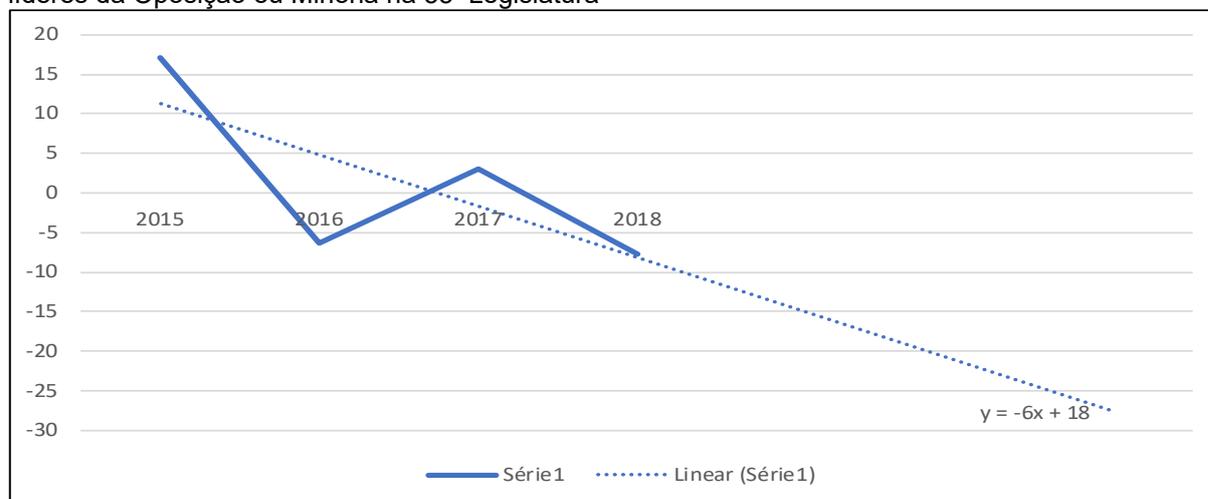


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.2.1.2 Comparação de tempo

No que diz respeito ao tempo médio para a ocorrência do empenho das emendas individuais, o Gráfico 22 aponta para um empate com cada grupo ganhando na metade dos períodos entre 2015 e 2018, muito embora a tendência aponte para um favorecimento dos Líderes do Governo, de acordo com o Gráfico 22.

Gráfico 22 – Diferença do tempo médio em dias para o empenho das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura

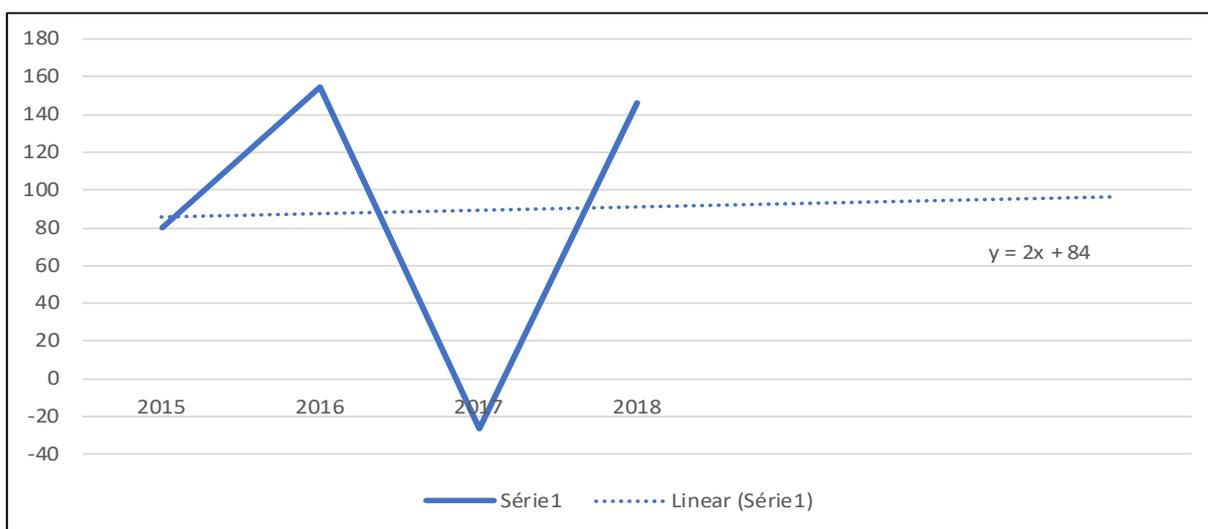


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



Quando se analisa o decurso médio do prazo até o pagamento no Gráfico 23, é nítida a vantagem para os Líderes da Minoria ou Oposição registrada no período da legislatura anterior.

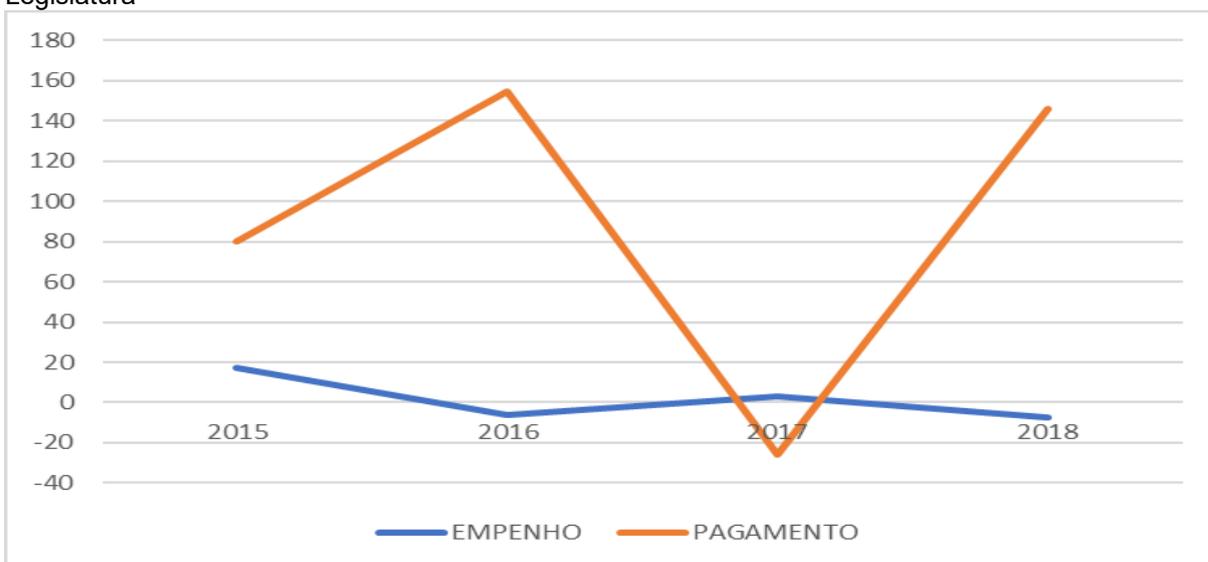
Gráfico 23 - Diferença do tempo médio em dias para o pagamento das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No Gráfico 24, o tempo médio para o empenho e para o pagamento, apresentado nos últimos dois gráficos, são colocados juntos e observa-se que, em ambos os casos, os Líderes da Minoria ou Oposição obtiveram um melhor resultado, todavia o desempenho no pagamento foi ainda melhor do que no empenho.

Gráfico 24 - Comparação da diferença do tempo médio em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do Líder do Governo em relação ao Líder da Oposição ou Minoria na 55ª Legislatura



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



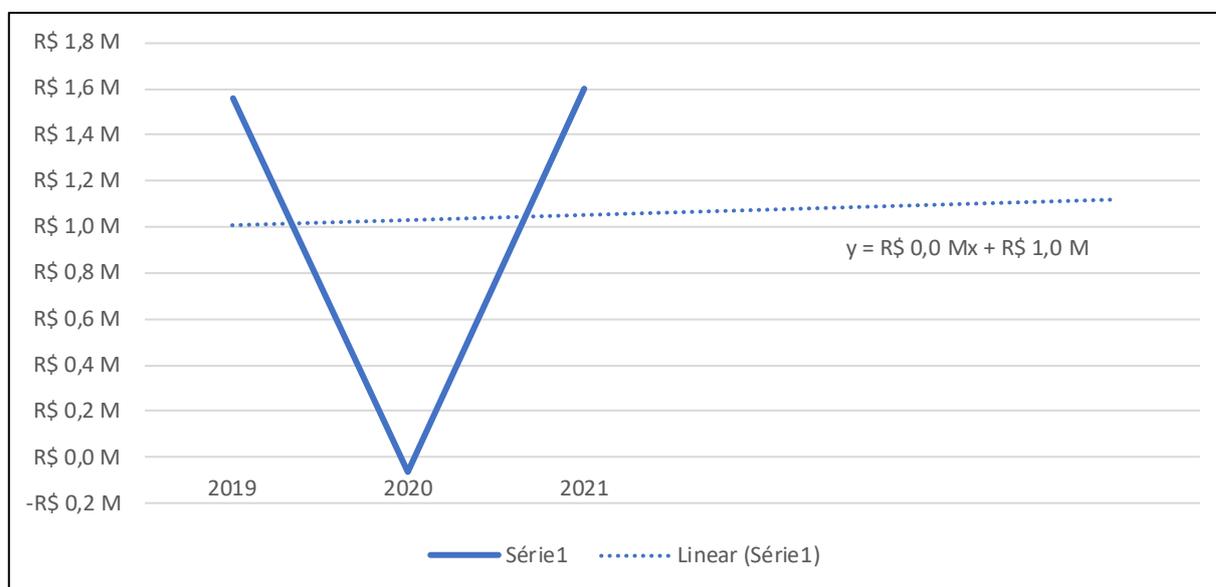
4.2.2 56ª legislatura

Por fim, será feita a análise da 56ª Legislatura até o ano de 2021, nos mesmos moldes do período anterior.

4.2.2.1 Comparação de valores

Nos primeiros três anos da atual legislatura, os Líderes do Governo obtiveram melhores resultados na quantidade de emendas empenhadas em dois deles e no outro houve praticamente um empate, de acordo com o Gráfico 25 abaixo.

Gráfico 25 - Diferença do valor médio das emendas individuais empenhadas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura

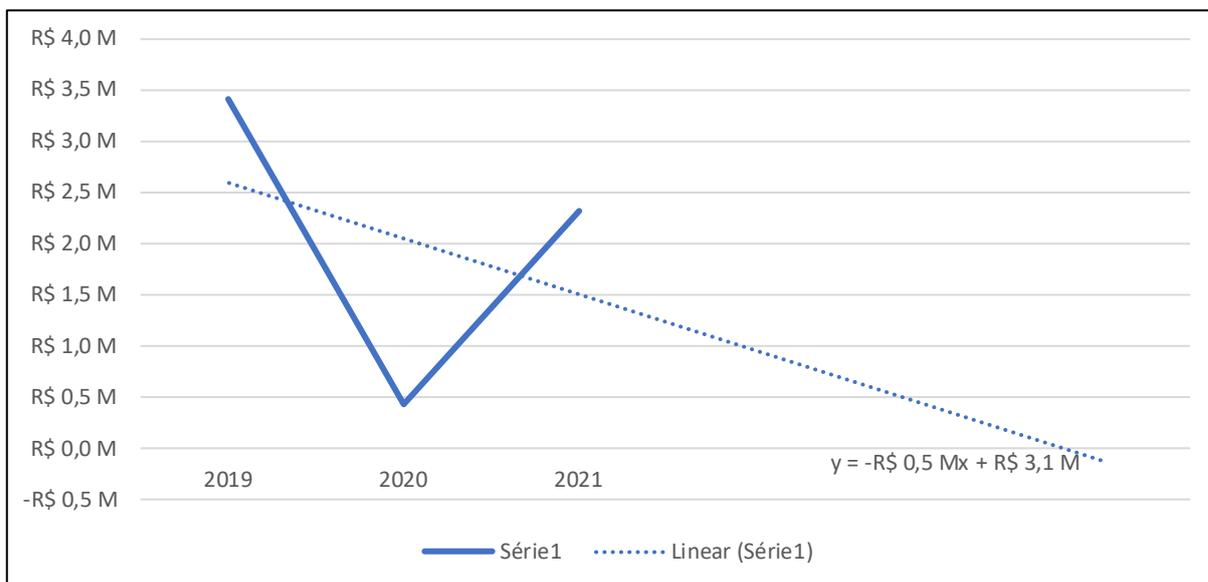


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Com base no Gráfico 26, nota-se que a Liderança do Governo também teve valores de pagamento de emendas individuais superiores ao do outro grupo analisado. Todavia, a tendência registrada no gráfico é negativa, indicando uma possível inversão nessa situação.



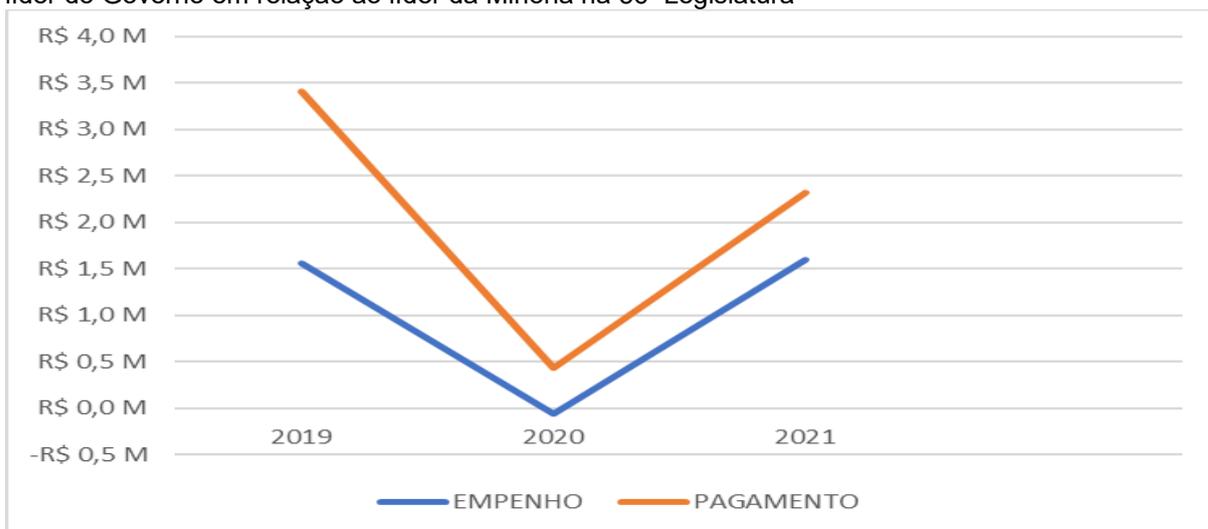
Gráfico 26 - Diferença do valor médio das emendas individuais pagas pelos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Os traçados de empenho e pagamento registrados nos últimos dois gráficos, quando analisados em conjunto no Gráfico 27, apontam para uma grande sintonia entre eles e a vantagem já registrada no primeiro estágio da despesa aumenta ainda mais no terceiro estágio.

Gráfico 27 - Comparação da diferença do valor médio empenhado e pago das emendas individuais do líder do Governo em relação ao líder da Minoria na 56ª Legislatura



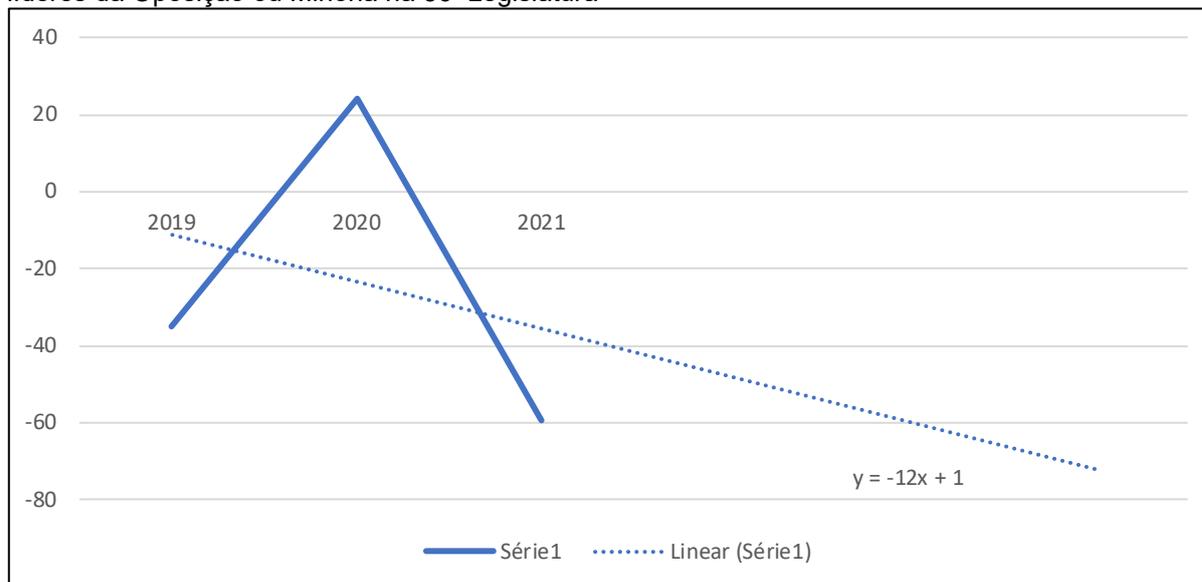
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.2.2.2 Comparação de tempo

No que diz respeito ao tempo para o empenho, o Gráfico 28 apresenta uma tendência benéfica aos Líderes do Governo, a exceção foi o ano de 2020.



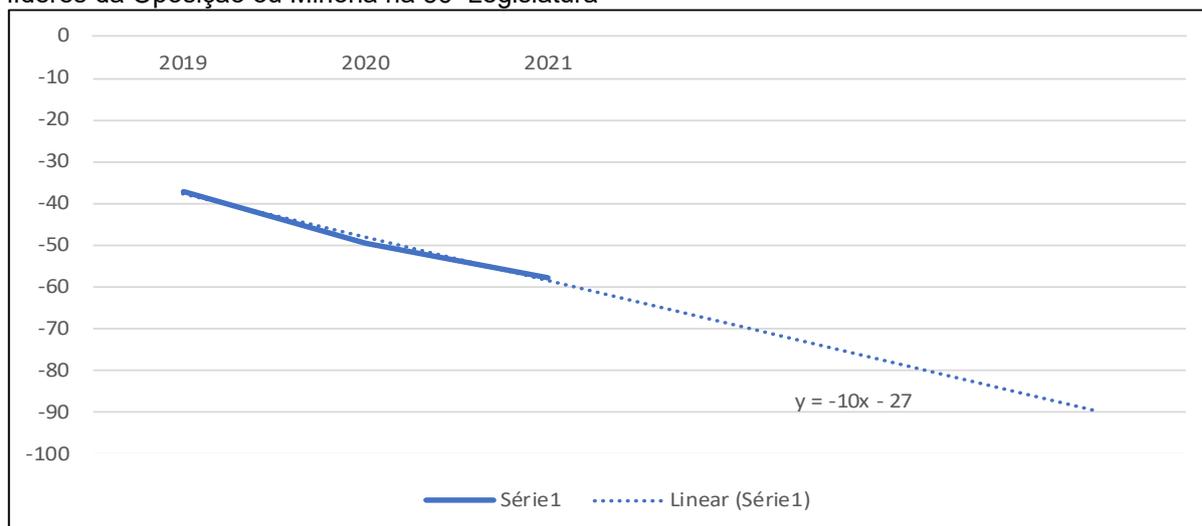
Gráfico 28 - Diferença do tempo médio em dias para o empenho das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Analisando o tempo médio para o pagamento das emendas dos Líderes de ambos os grupos, repara-se um total domínio da Liderança do Governo e, a cada ano, essa vantagem aumenta perto de 10% no período pesquisado, o que pode ser observado no Gráfico 29.

Gráfico 29 - Diferença do tempo médio em dias para o pagamento das emendas individuais dos líderes do Governo na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional em relação aos líderes da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura



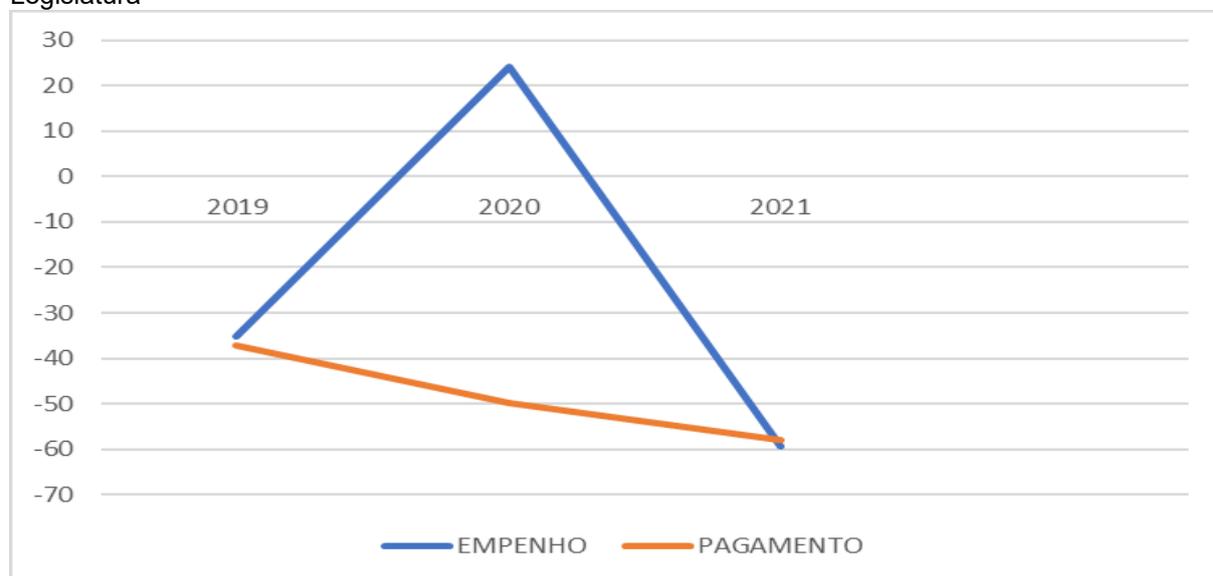
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Finalmente, o Gráfico 30, que apresenta uma análise conjunta dos dois últimos gráficos e demonstra uma melhor performance, ao longo do período, da Liderança do Governo em ambas as casas que viu os empenhos e pagamentos das suas emendas



serem feitos mais rápidos do que o grupo antagônico, muito embora tenha havido um descolamento no ano de 2020.

Gráfico 30 - Comparação da diferença do tempo médio em dias entre o tempo para empenhar e pagar as emendas individuais do Líder do Governo em relação ao Líder da Oposição ou Minoria na 56ª Legislatura



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).



5 CONCLUSÃO

Após as análises dos resultados obtidos, chega-se à conclusão de que a indagação sobre haver diferenças entre execuções de emendas individuais de Congressistas, entre 2015 e 2021, tem repostas positivas. Os Líderes do Governo obtiveram resultados melhores em termos de tempo e de valores de empenho e de pagamento de suas emendas individuais, quando analisada a situação em cada casa legislativa. Quando o recorte foi feito por legislatura, observou-se que a Oposição ou Minoria teve um melhor desempenho, em termos de valores e tempo na 55ª Legislatura, situação que foi revertida na 56ª Legislatura.

Dessa forma, a hipótese de que as emendas individuais dos Líderes do Governo são empenhadas e pagas de forma mais rápida e em valores maiores que as dos Líderes da Oposição foi aceita.

Em função disso, conclui-se que, mesmo com as diretrizes orçamentárias anuais vigentes desde 2013, com efeitos a partir de 2014, e após a Emenda Constitucional 86 de 2015, persiste o privilégio do Líder do Governo que consegue empenhar e pagar valores mais altos e num tempo menor do que o Líder da Oposição.

Como desdobramento de pesquisa, sugere-se o emprego das escolhas metodológicas descartadas no presente trabalho como um teste de robustez dos resultados aqui encontrados e que o escopo do trabalho seja ampliado, ao se analisar a execução das emendas individuais dos vice-líderes do Governo e da Oposição.

Em termos mais amplos ainda, valeria ampliar o exame para todas as emendas individuais de todos os parlamentares que compõem a base do Governo e da Oposição para aferir se existe uma preferência na execução das emendas de um dos citados grupos ou se existe efetiva neutralidade, assim como para as demais esferas federativas, dado o preceito constitucional de equitatividade das execuções obrigatórias das emendas individuais.

A partir dessa ampliação, abre-se a possibilidade de investigar se o beneficiamento na execução orçamentária e financeira das emendas individuais de um determinado grupo de congressistas está associado com a cooptação de parlamentares na votação de projetos de interesse do Governo em flagrante desacordo com o comando legal repetido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias desde, pelo menos, 2004 que veda a execução do orçamento para influenciar a apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.



6 REFERÊNCIAS

BERTHOLINI, F; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: Custos de gerência de coalização no presidencialismo Brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n 4, p.528-550, 2017.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.



BRASIL. **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. [S. /], 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **LEI nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [S. /], 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **RESOLUÇÃO nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. [S. /], 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Espelhos das emendas ao PLOA 2022**. [S. /], 22 nov. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2022/emendas/despesa/ANDRELUF_AV_LOA.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MELO, M. A. Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. **Cadernos ASLEGIS**, v. 40, p. 55-77, 2010.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico do Orçamento**. 15. ed. Brasília: [s. n.], 2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

OCDE. **2018 OECD budget practices and procedures survey**, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/OECD-2018-Budget-Practices-and-Procedures-Survey.pdf>. Acesso em: 13 out 2022.

PEDERIVA, J. H.; PEDERIVA, P. L. M. Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014. **Enepcp**, p. 20, 2015.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.



PIRES, Breno. Governo Bolsonaro liberou R\$ 1 bilhão de emendas antes de análise de PEC do voto impresso. **O Estado de S. Paulo**, [online], 13 ago. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-liberou-r-1-bilhao-de-emendas-antes-de-analise-de-pec-do-voto-impresso,70003809626>.

Acesso em: 11 nov. 2022.

RODRIGUES, Taila Albuquerque. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. **Orçamento em discussão**, [s. l.], v. 45, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015/view>. Acesso em: 11 nov. 2022.

SARDINHA, Edson. Deputados cobram fatura da reforma da previdência e ameaçam Bolsonaro. **Congresso em Foco**, [online], 21 nov. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/deputados-cobram-fatura-da-reforma-da-previdencia-e-ameacam-bolsonaro/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

VOLPE, Ricardo Alberto. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). **Cadernos Aslegis**, [s. l.], ed. 56, p. 83-118, 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40632>. Acesso em: 11 nov. 2022.

