



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Cleiton Menezes de Albuquerque

**Entraves na execução das emendas parlamentares
impositivas no exercício de 2017**

Brasília
2019

Cleiton Menezes de Albuquerque

Entraves na execução das emendas parlamentares impositivas no exercício de 2017

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 Tecnologia da Informação Aplicada ao Poder Legislativo.

Orientador: Fernando Moutinho Ramalho
Bittencourt

Brasília

2019

ALBUQUERQUE, Cleiton.

Entraves na execução das emendas parlamentares impositivas no exercício de 2017/Cleiton Menezes de Albuquerque. Brasília, 2019.

55 p. : il.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Tecnologia da Informação Aplicada ao Poder Legislativo – Instituto Legislativo Brasileiro, 2019.

Orientador: Prof. Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.

1. Emendas Parlamentares Impositivas. 2. Orçamento Geral da União. I. Entraves na execução das emendas parlamentares impositivas no exercício de 2017.

Cleiton Menezes de Albuquerque

Entraves na execução das emendas parlamentares impositivas no exercício de 2017

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 Tecnologia da Informação aplicada ao Poder Legislativo.

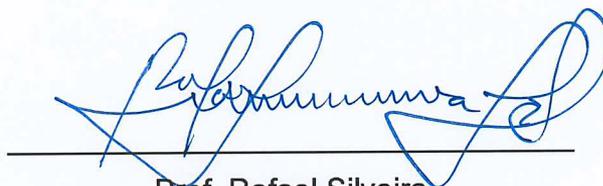
Aprovada em Brasília, em 30 de setembro de 2019 por:

Banca Examinadora:



Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Orientador



Prof. Rafael Silveira

Avaliador

Agradecimentos

Agradeço ao corpo docente e aos colegas de turma do Instituto Legislativo Brasileiro, onde me proporcionaram trocar experiências fantásticas de acordo com a bagagem de cada um. Deixo também meu agradecimento ao orientador Fernando Moutinho, pela paciência e compreensão no decorrer da execução deste trabalho de conclusão.

Por último e sem menos importância, agradeço minha esposa e filho pelo apoio e incentivo dado nesta empreitada.

RESUMO

O presente estudo visa analisar os entraves na execução das emendas parlamentares individuais, também chamadas de impositivas, no exercício de 2017. Para isso, como objetivo, buscou-se analisar os Entraves na Execução das Emendas Parlamentares Impositivas e toda a legislação de forma ampla. Ademais, especificamente, procurou conceituar Emendas Parlamentares Impositivas, apresentar a legislação aplicada, apresentar os Entraves Parlamentares relacionados as Emendas e, por fim, apresentar possíveis soluções para esses Entraves Parlamentares. Partindo do questionamento sobre o porquê as normas gerais e mais importantes das Emendas Constitucionais não são cumpridas, gerando entraves, mesmo sendo obrigatórias. Com a determinação trazida nos últimos anos sobre a definição de execução de determinada porcentagem de emendas individuais, o debate tornou-se crescente sobre os porquês da não execução destas, posto que na teoria são obrigatórias, ademais há quem seja a favor de emendas impositivas por dar mais liberdade ao legislativo e aproximar mais os parlamentares da execução de obras que beneficiem suas regiões, por outro lado há quem acredite que na prática nada disso torna-se realidade. Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica, por meio da revisão de literatura em artigos, livros e revistas, impressos e online, além de pesquisa de campo de caráter qualitativo no Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da saúde e Ministério da Integração (Atual Ministério do Desenvolvimento Regional). Como principais resultados, identificou-se que apesar da legislação impor hipóteses permissivas para que haja essa não execução, esse fato ocorre por diversos fatores, muitas vezes por falta de conhecimento do próprio parlamentar ao apresentar projetos que não condizem com a capacidade de realização, seja financeiramente, por falta de projeto adequado ou até mesmo por falta de condições da região de receber determinada obra.

Palavra-chave: Emendas Parlamentares. Emendas Impositivas. Não Execução. Orçamento Impositivo.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the obstacles in the implementation of individual parliamentary amendments, also called tax, in 2017. To this end, we aimed to analyze the barriers to the implementation of the Parliamentary Amendments and all legislation in a broad way. In addition, it specifically sought to conceptualize Parliamentary Impositive Amendments, to present the applicable legislation, to present the Parliamentary Barriers to Amendments and, finally, to present possible solutions to these Parliamentary Barriers. Starting from the question of why the general and most important norms of the Constitutional Amendments are not fulfilled, creating barriers, even if they are mandatory. With the determination brought in recent years on the determination of the execution of a certain percentage of individual amendments, the debate has become growing over the reasons for non-implementation of amendments that are in theory mandatory, and there are those in favor of imposing amendments to be given. more freedom for the legislature and bringing parliamentarians closer to the execution of works that benefit their regions, on the other hand, some believe that in practice none of this becomes a reality. This study is characterized as a bibliographic research, through literature review in articles, books and magazines, printed and online, and qualitative field research in the Ministry of Regional Development, Ministry of Health and Ministry of Integration (Current Ministry of Regional Development). As main results, it was identified that although the legislation imposes permissive hypotheses for non-execution, this fact occurs for several factors, and often for lack of knowledge of the parliamentarian himself when presenting projects that do not match the ability to perform, be it financially, for lack of adequate project or even for the lack of conditions of the region to receive certain work.

Keywords: Parliamentary Amendments. Impositive Amendments. Non-execution. Tax Budget.

Lista de abreviaturas e siglas

CN	Congresso Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
EC	Emenda Constitucional
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLN	Projeto de Lei ao Congresso Nacional
PPA	Plano Plurianual
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LAI	Lei de Transparência à Informação
TCE	Tribunal de Contas do Estado
SERI	Secretaria Especial de Relações Institucionais
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	1
2- REFERENCIAL TEÓRICO	3
2.1. - Orçamento Impositivo e conceitos que permeiam o tema	3
2.2. - Elaboração orçamentária na LOA e emendas parlamentares	6
2.3. - Execução das emendas	8
2.4. - Orçamento Impositivo e despesa obrigatória	10
2.5. - Contingenciamento LOA	12
2.6. - LOA	16
2.7. - Execução da LOA	17
2.8. - Entraves à adoção do Orçamento Impositivo	26
2.9. - Transparência no setor público	30
3- OBJETIVO E METODOLOGIA DA PESQUISA	31
3.1. - Pesquisa de campo	32
4- DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E SUGESTÕES	34
4.1 Avaliação sistemática dos dados sobre os Entraves	34
4.2 O que o levantamento permite sugerir	36
5- CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39
APÊNDICES	43
Apêndice A – Resumo das Entrevistas - Entrevista 1	43
Apêndice B – Resumo das Entrevistas - Entrevista 2	45
Apêndice C – Resumo das Entrevistas - Entrevista 3	46

1- INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma proposta de estudo da aplicabilidade e do aprofundamento ao tema dos entraves na execução das emendas parlamentares individuais, também chamadas de impositivas, no exercício de 2017, visando mostrar os diversos aspectos que permeiam o tema, de acordo com os acontecimentos e as legislações vigentes a época.

De acordo com Resolução 1/2016-CN são quatro tipos de emendas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e de relatoria. Neste trabalho será apresentado o conceito de cada uma delas, porém o foco principal são as emendas individuais no Orçamento Geral da União. De acordo com a legislação vigente cada parlamentar, deputado ou senador, pode apresentar até 25 emendas individuais.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 trouxe uma inovação no ambiente político, no que se refere às emendas parlamentares individuais: a garantia da execução obrigatória correspondente a 1,2% da receita corrente líquida. Essas emendas dizem respeito às feitas por cada deputado ou senador que podem ser apresentadas ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) e são uma espécie de orçamento impositivo, ou emendas parlamentares impositivas e são voltadas a projetos e programas para fomento em suas áreas de interesses, normalmente voltadas as regiões que os elegeram. Deste percentual citado, metade, obrigatoriamente deve ser encaminhado a serviços de saúde, ou seja, 0,6% e a outra metade a projetos de seus interesses, em geral.

O orçamento impositivo sobre emendas parlamentares, teve entre seus objetivos tornar menor a dependência dos parlamentares para que o Executivo cumprisse seus projetos, aumentando o poder do legislativo e teoricamente beneficiando Estados e municípios que teriam maior número de projetos autorizados.

Após o levantamento sobre as principais questões que permeiam o tema de interesse deste estudo, como orçamentos, as emendas parlamentares e suas destinações, LOA e demais legislações relacionadas, definiu-se como objetivo geral analisar os entraves na execução das emendas parlamentares impositivas e toda a legislação de forma ampla. E, ainda, especificamente, buscou-se conceituar emendas parlamentares impositivas, apresentar a legislação aplicada, apresentar os entraves parlamentares para emendas e, por fim, apresentar possíveis soluções para esses Entraves Parlamentares.

Para dar prosseguimento a pesquisa, de forma a entender melhor o cenário do objeto de pesquisa e seus pontos norteadores, foram levantados, com base em pesquisas e revisões bibliográficas, informações sobre a delimitação escolhida para o tema: emendas parlamentares, suas normas, aplicação e classificação com o foco principal na LOA de 2017 e as normas vigentes à época, assim como os demais pontos que julgou-se de relevância para as proposições em questão, para tal, a pesquisa baseou-se em livros, tanto impressos quanto online. Intencionou-se, também, consulta em artigos, revistas científicas e determinados sites, dentre esses materiais consultados, destacam-se os diversos materiais difundidos pelo governo, levantamentos feitos, cartilhas, etc., tanto pelo governo quanto por iniciativas privadas.

Ainda, como complementação ao maior aprofundamento do tema foi realizada uma pesquisa de campo, por meio de entrevistas, nos seguintes locais: Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Saúde e Ministério da Integração (atual Ministério do Desenvolvimento Regional). A opção de escolha dos Ministérios aconteceu por serem as pastas que mais abarcam emendas parlamentares.

Esta pesquisa partiu da seguinte pergunta: As normas gerais e mais importantes das Emendas Constitucionais não são cumpridas, por qual motivo acontece esse entrave, mesmo sendo obrigatórias?

Julga-se, atualmente, de suma relevância o tema exposto e toda a problemática que a norteia, pois impacta diretamente na vida de toda a população em geral, e principalmente, para os que seriam diretamente beneficiados com a execução das emendas que deveriam ser de cumprimento obrigatório, como moradores de municípios que mais carecem de recursos. Assim, socialmente o problema levantado se mostra de suma importância como uma oportunidade de expor o cenário vivenciado no Brasil, contribuindo para a sensibilização da importância do debate em torno desta problemática na sociedade e a maior conscientização de todos os envolvidos.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. - Orçamento Impositivo e conceitos que permeiam o tema

É necessário abordar o conceito de orçamento público antes de adentrar ao tema propriamente dito. Para Gontijo (2010), o orçamento é um instrumento referente a um período demarcado do qual todos os entes Federativos se utilizam para “evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar”.

O orçamento público tem por objetivo administrar e dirigir as receitas e despesas anuais de cada órgão público ou ente federativo, orientando e supervisionando o direcionamento dos recursos públicos, de modo a atender necessidades sem extrapolar com o montante de dinheiro disponível, para isso são utilizadas variadas estratégias e táticas específicas, planejamentos com ações a serem efetuadas em período anual determinado. (CRISTÓVAM e SILVA, 2018).

A Lei Orçamentária Anual, LOA, diz respeito ao orçamento em si, efetivo, com as estimativas de receitas, despesas referentes ao espaço de tempo correspondente a um exercício financeiro. A LOA contém todos os gastos do Governo Federal.

Dentre as atribuições definidas ao Poder Legislativo na Constituição Federal está a de que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União relativas ao orçamento público. As alterações feitas na proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelos parlamentares, estes representantes do povo e membros atuantes no processo da elaboração da referida lei, estabelecem de forma democrática, por meio da definição das ações e programas, inclusive com a introdução de emendas, os objetivos e metas que devem ser efetivados pelo Executivo, buscando atender aos interesses da população de cada comunidade e dos Estados da Federação quanto ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades inter-regionais.(SANTOS, 2016).

Modelo autorizativo não é uma regra jurídica nem sequer uma doutrina, é uma prática reiterada sem fundamento legal e implicitamente aceita pelos poderes executivo e legislativo por anos a fio. (SANTOS, 2016).

O efeito do “modelo autorizativo” levado à prática reiteradamente no Brasil é a transformação de emendas em moedas de trocas, para aumentar o apoio da base do governo, ao Poder Executivo, assim a execução das emendas parlamentares fica retidas e condicionadas a troca de favores. (PEREIRA e MUELLER, 2003). O Poder Executivo tem a discricionariedade para realizar diversas modificações no

cumprimento ou não de despesas com isso deixa os parlamentares de fora de decisões e execução de suas emendas.

A emenda inovou em dispor que uma parte do orçamento passa a ser impositivo, no que se refere às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Após o Chefe do Executivo mandar o projeto de lei orçamentária anual para o congresso, os parlamentares podem fazer emendas, criando despesas a fim de levar projetos para as suas áreas eleitorais. A nova redação constitucional veio institucionalizar essa prática e colocá-la como obrigatória em sua execução dentro de determinados termos.

O recorrente fato de haver pouca execução de emendas parlamentares individuais no decorrer dos exercícios, fez o orçamento impositivo ser aprovado com grande maioria pelos parlamentares, criando uma aproximação política com o seu eleitorado. (MENEZES e PEDERIVA, 2014).

Contudo, é de importância o que traz o parágrafo 12 e 17, o qual também é disposto sobre a não obrigatoriedade da total execução do montante definido em 1,2% dessas emendas, tendo como base o valor empenhado no ano anterior.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (BRAZIL, 2015).

O parágrafo nono traz informações sobre os percentuais mínimos que devem ser empregados em determinadas áreas dentro do orçamento impositivo. Nota-se que metade do percentual fixado, ou seja, 0,6% deve ser necessariamente destinado a ações na área da saúde, este montante já é computado dentro dos gastos mínimos institucionalmente definidos pela Constituição Federal, referentes aos quais a União deve investir na área.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (BRAZIL, 2015).

De acordo com Lima (2003), há algumas versões para o orçamento impositivo, as quais variam com o aspecto da obrigatoriedade da execução total ou não, seriam eles extremas, intermediária e flexível. No primeiro, extremo, é mais improvável que seja colocado em prática, pois o governo seria obrigado a realizar em totalidade o planejamento orçamentário realizado pelo congresso, o que poderia levar à necessidade do governo contrair dívidas não previstas no planejamento fiscal para liquidar integralmente as despesas. Na segunda versão, pode haver o não cumprimento de parcela da programação, porém deve existir a autorização do Congresso, situações como baixa arrecadação ou despesas inesperadas prioritárias podem ser motivo para não execução. E, por último, na terceira versão, mais flexível, se refere a exigência de executar apenas uma, permitindo margem para o executivo tomar decisão sobre a execução ou não.

Em síntese, o modelo de orçamento impositivo diz que há a obrigatoriedade do Poder Executivo em executar a programação orçamentária aprovada pelo Legislativo. Lima (2003), diz que no modelo autorizativo o congresso era apenas ator secundário, mas no modelo impositivo há uma mudança e o legislativo ganha maior destaque.

Alguns anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº86 de 2015, que impôs a obrigatoriedade da aplicação do orçamento impositivo em parte das emendas parlamentares individuais, ocorreu em 2019, a pauta referente a outra Proposta de Emenda Constitucional, a PEC nº34, mas dessa vez refere-se a emendas de bancada. A proposta consistia que verba de emendas parlamentares de bancada Estaduais ou do DF fossem de execução obrigatória. A proposta deu origem a Emenda Constitucional nº 100/2019, ampliando a quantidade de emendas impositivas.

Também foi importante fixar o conceito, ao menos quanto às emendas individuais, de que o orçamento público existe para ser executado, representando um plano de trabalho a ser seguido pela administração pública. O orçamento impositivo permite ao Legislativo e à sociedade exigir dos órgãos de execução as providências necessárias à viabilização das ações, o que inclui a adoção de cronograma de análise dos projetos e programas, a identificação de impedimentos e demais medidas saneadoras, inclusive remanejamentos. (CÂMARA, 2015)

A redação dada pelo novo artigo sobre a obrigatoriedade das emendas de bancada, segue a linha do ordenamento da Emenda 86, que se refere às emendas parlamentares individuais, a nova exigência imposta por esse texto começa a vigorar a partir do orçamento de 2020.

2.2. - Elaboração orçamentária na LOA e emendas parlamentares

A Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), é de iniciativa do Presidente da República, enviada pelo Executivo até dia 31 de agosto de cada exercício financeiro, e para ser analisada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e em seguida pelo Plenário do Congresso Nacional, o que deve ser feito até 22 de dezembro do mesmo ano. (JUNIOR, 2017).

Os parlamentares do Congresso Nacional podem propor emendas ao Orçamento Geral da União. Essas emendas são sugestões pelas quais os parlamentares utilizam para discutir e deliberar sobre a destinação ou reserva dos recursos públicos, de acordo com suas áreas de interesse e os compromissos assumidos com seu eleitorado. Essas emendas têm o poder de incluir, retirar e até modificar pontos determinados do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. (TOLLINI e AFONSO, 2016)

Quatro formas de emendas podem ser propostas ao orçamento, são elas: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas propostas ao orçamento devem necessariamente ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. (RODRIGUES, 2019).

Dessa maneira, após a autorização, os recursos para determinada despesa devem ser incluídos no orçamento, a emenda deve ou pode ser empenhada, liquidada e paga. O empenho diz respeito ao montante que o órgão tem como reserva para fazer o pagamento planejado, com o empenho a autoridade competente “cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.” (FAZENDA-DF, 2019). Com o empenho o governo assume o compromisso de contratar, realizar determinado gasto. Após o empenho há a liquidação, é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado. Essa fase envolve todo o tipo de conferência e verificação. E por fim há o pagamento quando fornecedores ou empresas contratadas recebem o dinheiro que lhes é devido. (TESOURO, 2018)

As emendas individuais podem ser propostas isoladamente por cada senador ou deputado, cada parlamentar tem o limite de proposição de 25 emendas, no valor total definido pelo parecer preliminar do relator. De acordo com a Resolução 1/06 do Congresso Nacional, as emendas individuais deverão:

Art. 50. As emendas individuais deverão:

I - atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;

II - no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere. (BRAZIL, 2006).

As emendas de bancada se referem a emendas coletivas, propostas pelas bancadas estaduais ou regionais. As emendas propostas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado ou pelas Mesas Diretoras das duas Casas também fazem parte desses grupos. Podem ser apresentadas entre 15 e 20 emendas deste tipo, variando pelo número de parlamentares que compõem a bancada. (Rennó Junior; Pereira Filho, 2013).

As do relator são elaboradas pelo deputado ou senador que ficou encarregado, naquele exercício de produzir cada um dos relatórios (setoriais ou geral). As emendas podem se referir às receitas ou às despesas orçamentárias. As de receita, visam modificar a aferição de arrecadação, se for o caso incluindo a limitação. As emendas à despesa podem ser de três tipos: de remanejamento, apropriação ou de cancelamento. (SENADO, 2016)

As que se referem ao remanejamento dizem respeito a inclusão ou aumento de verba “simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, anulam dotações equivalentes, excetuando as reservas de contingência. Tais emendas só podem ser aprovadas com a anulação das dotações indicadas”. As emendas de apropriação aumentam ou adicionam recursos e ao mesmo tempo, como provedor de orçamento, retiram o mesmo valor da reserva de recurso, que é composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer. E, por fim, as emendas de cancelamento apenas limitam-se a apresentar a redução de dotações orçamentários. (FAZENDA-DF, 2019).

As emendas parlamentares são feitas por membros do parlamento, representantes do poder legislativo, incluindo suas propostas orçamentárias com vistas a conseguir modificações para o exercício seguinte, de acordo com suas linhas de atuação e necessidades das regiões a qual representam, ou foram eleitos, procurando beneficiar as cidades que compõem a sua base eleitoral. As emendas individuais, segundo Pereira e Orellana (2009), são parte de um sistema presidencial

que tem grandes instituições políticas. Dessa maneira, as emendas são símbolo representativo de governabilidade.

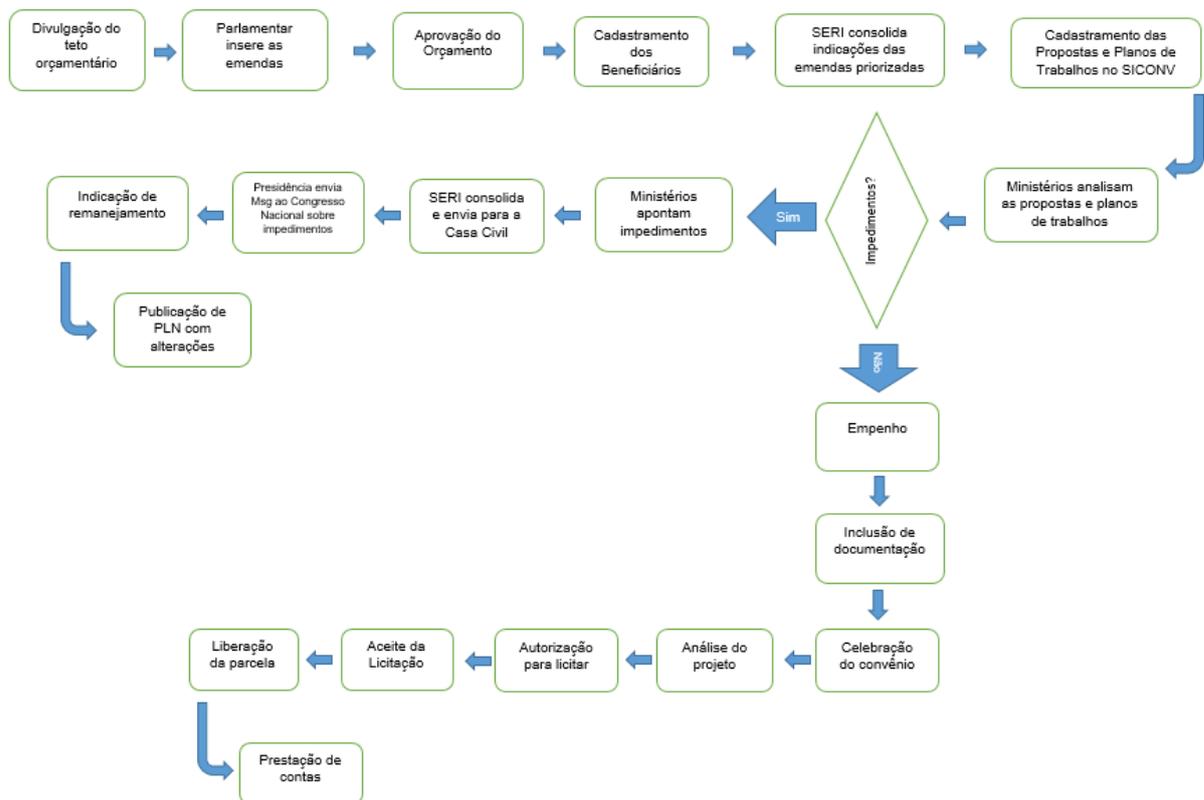
"De acordo com a Constituição, a emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual da União. Por meio das emendas individuais e coletivas os parlamentares aperfeiçoam a proposta do Poder Executivo, destinando recursos para as regiões mais carentes, priorizando as áreas de educação, saúde, cultura, saneamento, pavimentação, cultura e lazer." (PLATAFORMA, 2008)

Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares por mais tempo reduzem a mortalidade infantil, bem como aumentam a geração de emprego formal e incrementam o salário formal na esfera municipal. Há efeitos diretos das emendas em diminuir desigualdades e efeitos indiretos, gerando externalidades positivas como aumento de renda e emprego. Essas são evidências de que iniciativas de políticas locais dos parlamentares geram benefícios distributivos e, conseqüentemente, tem um impacto na redução da desigualdade. (JUNIOR, 2010).

Nos últimos anos, de recorrente aumento da crise financeira, segundo Rodrigues (2019), as emendas foram de importância para tentar auxiliar municípios e regiões mais carentes, destinando recursos, com investimentos em áreas de suma importância como a saúde.

2.3. – Execução das emendas

Logo abaixo no fluxograma será possível entender como funciona todas as fases das emendas impositivas desde a divulgação do teto orçamentário até sua fase de execução:



Fonte: Elaboração própria

Com o fluxograma é possível verificar todas as etapas, com a inserção das emendas pelo parlamentar após a divulgação do teto orçamentário das emendas individuais, a espera pela aprovação do orçamento, posteriormente o cadastro dos beneficiários, seguido pela consolidação das indicações das emendas prioritizadas no sistema (SIOP) sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Relações Institucionais, o cadastramento das propostas e planos de trabalhos no SICONV que demandará ao Ministério suas análises. Após as análises é verificado quanto aos impedimentos, caso positivo, a SERI consolida e envia para a Casa Civil, a Presidência da República envia mensagem ao Congresso Nacional apontando tais impedimentos, indicando o remanejamento e publicando projeto de lei ao Congresso Nacional (PLN) com as medidas saneadoras. Caso negativo, não havendo impedimentos, segue o trâmite normal para empenhar, incluir documentação e celebrar o convênio. Após a celebração, o projeto é analisado/aprovado e autorizando assim o processo de licitação. Em seguida, começa a fase da execução com a liberação das parcelas ou cota única dos instrumentos. Posteriormente cada ente fica responsável pela prestação de contas.

2.4. - Orçamento Impositivo e despesa obrigatória

Em 2015 foi aprovada apenas a aplicação da obrigatoriedade no que se refere às programações objeto das emendas individuais. (Greggianin e Silva, 2015).

São aquelas que o governo não pode alterar por estarem previstas em lei.

As despesas obrigatórias dizem respeito a compromissos já determinados na legislação, a exemplo dos direitos individuais de previdência, assistência social, seguro desemprego, mínimos constitucionais, vinculações e pagamento de servidores, dentre outros. (Greggianin e Silva, 2015).

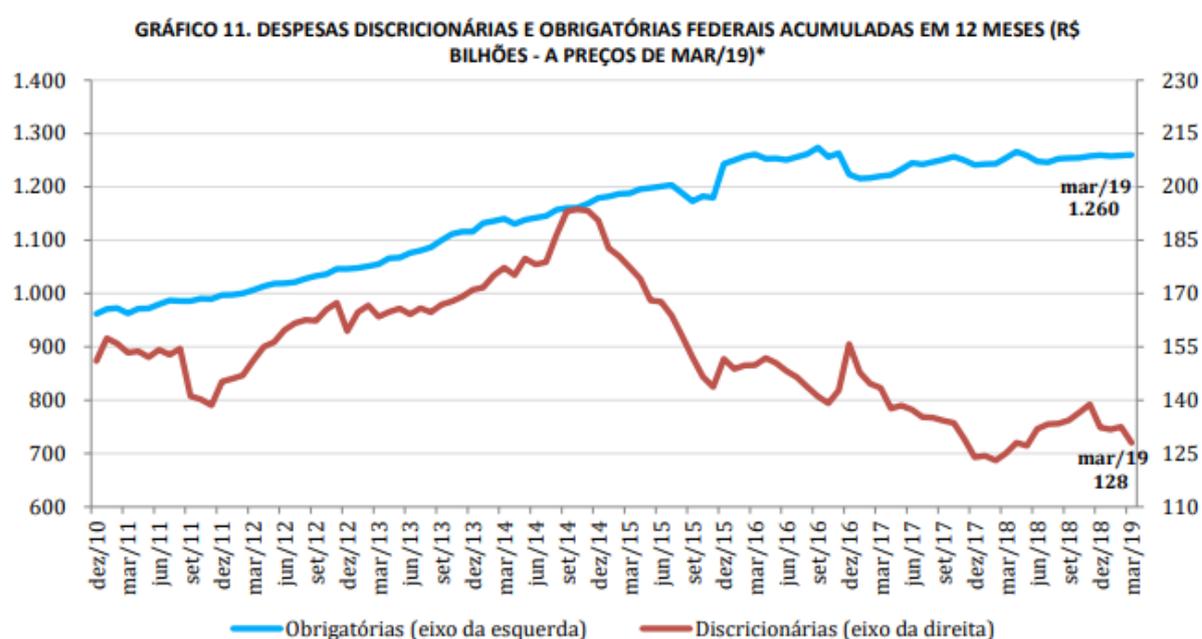
As despesas obrigatórias diminuem as de discricionariedade (livres) conforme elas aumentam, sejam com a previdência, pagamento de servidores, entre outros. Por isso nunca se ouviu tanto falar na reformada previdenciária.

Contudo, de acordo com Greggianin *et al.*,(2018), não é possível ter uma definição única sobre a eficácia ou não das emendas parlamentares impositivas. (Greggianin et al.,2018). Colocam ainda que não diminui a troca de favores entre poderes e a beneficiação a alguns, apenas inclui a troca de favores entre parlamentares e prefeitos ou governadores em troca de apoio político.

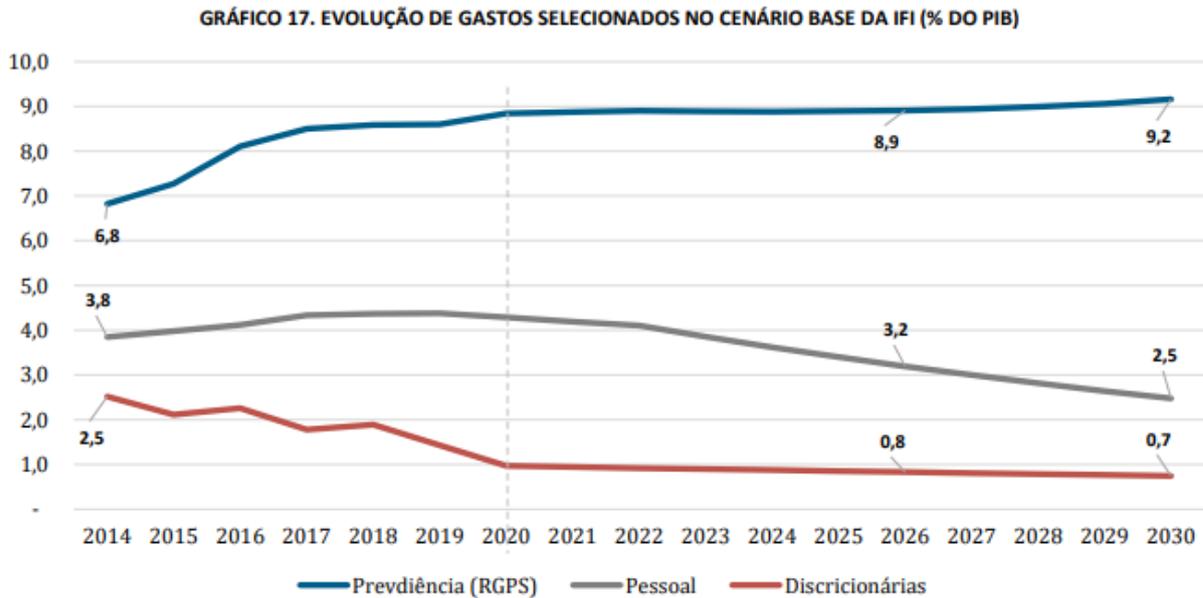
As despesas obrigatórias têm crescido cada vez mais ao longo dos anos, de acordo com a Constituição Federal a União, o DF, Estados e municípios devem destinar quantidades mínimas já determinada em lei para a área. A União deve fazer o cálculo do montante destinado à saúde sobre a receita corrente líquida do ano anterior. A emenda constitucional 86/2015, quando aprovou o orçamento impositivo para emendas individuais em 1,2%, dessas os 0,6% que necessariamente precisam estar direcionadas as políticas e programas para área da saúde já entram na contagem do percentual mínimo obrigatório que deve ser destinado para a área da saúde pela União. (GRAÇA, 2008)

Se, em 1993, o governo já se queixava por ter controle de apenas uma quinta parte do volume total arrecadado, o quadro atual, uma década e meia depois, é ainda mais preocupante, devido às características da estrutura orçamentária e fiscal brasileira, baseada na coexistência de um volume elevado de despesas obrigatórias - a exemplo das despesas com pessoal e benefícios previdenciários - aliadas a um sistema que vincula parcela expressiva das receitas a finalidades específicas. Atualmente, o Governo tem margem para atuar livremente sobre uma pequena parcela pois, conforme ressaltam Lima & Miranda (2006. p.1), 92% dos recursos do orçamento da União estão comprometidos com despesas rígidas ou de realização obrigatória.(GRAÇA, 2008)

O gasto com despesas aumentou de maneira relevante desde o início da vigência da atual constituição, em 1988, nesta época cerca de 60% do orçamento público era para livre alocação, podendo ser utilizado de maneira mais livre, mas pouco mais de três décadas depois, atualmente o governo detém a discricionariedade de apenas por volta de 10% da receita, mais de 90% é orçamento engessado com despesas obrigatórias, o que se torna um desafio atual para os gestores, terão que suprir o mínimo da necessidade de cada área com pouca discricionariedade orçamentária.(ENAP, 2017).



O gráfico acima faz parte do relatório de acompanhamento fiscal do Governo, gerador do relatório Orçamento em Discussão, realizado pelo Instituto Fiscal Independente, feito com dados levantados entre 2010 e 2019, demonstra a crescente tendência ao aumento de despesas primárias, obrigatórias, do governo Federal ao longo dos anos. O crescimento com despesas discricionárias teve uma queda ao longo dos anos, em média a diminuição foi perto dos 4%, enquanto em contrapartida, desde de 2010 aconteceu aumento de quase 40% no crescimento de despesas obrigatórias do governo Federal.



Fonte: Orçamento em Discussão (2019)

De acordo com o demonstrado no gráfico, enquanto despesas obrigatórias, como a previdência social, continuam a crescer em elevados níveis, despesas discricionárias são cada vez mais afetadas, assim como a contratação de pessoal para ajudar no funcionamento da máquina pública, “Um quadro de redução de servidores e congelamento de salários nominais pode representar séria restrição ao funcionamento do Estado”, (GAZETA, 2019) o que afeta, também, diretamente na execução e manutenção de políticas públicas, principalmente em áreas de necessidade básicas da população, como saúde.

Aqui, cabe compreender que toda política pública de saúde, segurança e educação, para citar três grupos importantes, dependem fortemente de gastos de pessoal, e não apenas de investimentos. Contudo, a julgar pelo ritmo agregado acima apresentado, será difícil para o Estado brasileiro retomar a capacidade de ampliar suas despesas de capital enquanto a dinâmica do gasto obrigatório, sobretudo gastos com inativos e salários, continuar a exercer pressão sobre o orçamento. (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, 2019)

2.5. - Contingenciamento LOA

O contingenciamento se refere a decisão tomada pelo Ministério da Fazenda, visando atingir a meta fiscal, e diz respeito ao bloqueio por determinado período de

tempo na tentativa de evitar que os gastos superem o dinheiro disponível. (PINHEIRO e MELO, 2014).

A Lei Orçamentária anual faz a aferição das receitas e permite despesas, verificada o prognóstico de arrecadação. O orçamento público sempre visa o equilíbrio entre receitas e despesas, por meio de uma programação financeira, assim também como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista manter a ordem entre as receitas e despesas por determinado exercício financeiro, cumprindo as metas para o resultado primário. Se verificado o desequilíbrio entre receita e despesas, estas últimas começam a sofrer contenções por meio do contingenciamento. (CUNHA e REZENDE, 2014)

Quando começa a acontecer imprevistos de ordem orçamentária, a contenção de despesas se torna necessária, no chamado contingenciamento de determinados gastos, com isso ações governamentais orçamentárias ficam pendentes, o executivo impõe delimitações para as despesas ficando essas em menores proporções de gastos, os quais foram autorizados pelo Congresso. Com isso, dotações orçamentárias são impedidas de acontecer e as emendas aprovadas no parlamento estão autorizadas a não acontecer. (CUNHA e REZENDE, 2014)

Ainda de acordo com Cunha e Rezende (2014), contingenciamento acontece por meio de decreto do Poder Executivo Federal, contudo, no decorrer do exercício financeiro existindo necessidade de gastos maiores do que foi calculado na LOA, o Executivo pode solicitar ao Congresso um projeto de lei possibilitando que haja crédito especial para órgãos públicos.

Apesar da Emenda Constitucional ter colocado o montante obrigatório execução 1,2% de emendas parlamentares individuais, determina que se averiguado na revisão de receita em comparação com a despesa que não há orçamento suficiente para efetivação da meta, o valor pode ser reduzido na mesma proporção que acontecerá nas despesas discricionárias. Ao ser definido os valores totais de contingenciamento há diferentes caminhos a se seguir, pode ser repassado de forma igualitária o percentual sobre todas as emendas, ou ainda, como aconteceu em 2014, com a consulta a cada parlamentar para manifestar-se na escolha de priorização de emendas para a redistribuição dos montantes a serem contingenciados. (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, 2017)

O Governo Federal pode emitir decretos limitando os montantes autorizados na LOA, no que se refere a valores referentes a despesas discricionárias, que são

decretos de contingenciamento, que tem em seu conteúdo as delimitações orçamentárias, com restrições para pagamentos de despesas empenhadas no exercício vigente ou de anteriores. (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, 2017)

A Lei de Responsabilidade Fiscal definiu um certo tipo de controle de gastos para fins de cumprimento de meta, de acordo com o seu artigo 9º.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, a legislação autoriza a contenção de despesas, contudo incluindo que deve ser restabelecido os recursos à medida que a receita volta a correr em sua normalidade de maneira prevista inicialmente, de maneira a reduzir os cortes. O Ministério Público, assim como os demais poderes e entes responsáveis devem realizar as adaptações indispensáveis aos reajustes entre as receitas e as despesas, referentes ao previsto na LOA.

O que ocorre, porém, é distinto da regra da LRF: os decretos chamados de contingenciamento não estão limitados a implementar o art. 9º da Lei, mas reduzem despesas discricionárias à escolha do Executivo, independentemente de serem cumpridos os parâmetros legais. De todas as contenções de despesas realizadas, uma proporção bem pequena dos mesmos tem o caráter de aplicação do art. 9º da LRF, ficando a maioria dos casos limitada ao gasto do Poder Executivo e em proporções que são superiores àquela estabelecida na lei, e que não necessariamente são recompostas ao final do exercício com a recuperação da receita.

Gontijo, (2018) coloca que são recorrentes os contingenciamentos pelo governo federal, porém não existem parâmetros legalmente definidos para a determinação dos programas que irão sofrer o contingenciamento e não execução. Não existe uma segurança de que projetos e programas prioritários não serão contingenciados.

Os contingenciamentos são feitos levando em consideração o cenário econômico de determinado momento por meio de hipóteses demonstradas por variáveis econômicas, o objetivo inicial do contingenciamento é apenas atrasar a execução orçamentária visando o reequilíbrio entre receitas e gastos, até que o cenário econômico volte ao previsto na LOA, todavia pode ter como efeito final o corte da programação prevista, mesma já estando em lei, se constatado que o reequilíbrio econômico não acontecerá e a defasagem entre receita e despesas permanece de forma anormal. (PLANEJAMENTO, 2015)

Portanto, de acordo com o disposto na EC nº 86/2015, para que seja possível a execução das programações definidas na LOA, por meio de emendas parlamentares individuais, faz-se obrigatório, primeiramente, a manutenção da previsão de arrecadação e, ainda, que a finalidade da “ação orçamentária” esteja de acordo com o “objeto” proposto. (MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO 2016)

Neste cenário pode ocorrer, também de despesas autorizadas e empenhadas não serem pagas no exercício em questão, mesmo previstas; nesse caso (despesas empenhadas, mas não pagas) viram restos a pagar. Quando a despesa vira restos a pagar ganha autorização para ser executado no exercício anual seguinte, podendo ser incluídos em restos a pagar processados e restos a pagar não processados¹. Essas despesas serão realocadas para a execução financeira do ano seguinte, devendo ser pagas com os recursos financeiros arrecadados no novo orçamento. (CORRÊA, 2016).

Os restos a pagar ocorrem quando todas as fases até o pagamento a despesas não estão concluídas até o final do exercício referente, quando é o que acontece a despesa pode ser cancelada ou ser classificada como restos a pagar, o que permite que continue a ser paga no exercício seguinte, dependendo das fases concluídas essas despesas podem virar restos a pagar processados ou não processados. Se apesar da despesa ter sido empenhada, o projeto não foi feito e nenhuma aquisição foi solicitada ou contratada o gasto orçado não saiu do papel e pode ser cancelado, se não for cancelado pode ser inscrito no orçamento do ano seguinte como restos a pagar não processados o mesmo pode ocorrer se a despesa foi empenhada, está em

¹ Os restos a pagar são classificados como **processados** e **não processados**. Os processados decorrem das despesas empenhadas e liquidadas, mas que, até 31 de dezembro, não foram pagas. Os não processados referem-se a despesas empenhadas que não alcançaram o estágio da liquidação.

andamento, mas não foi liquidada. Por outro lado, se apenas o pagamento não foi feito, mas as demais fases já foram concluídas as despesas virarão restos a pagar já processados, para serem pagas no ano seguinte.

Segundo Corrêa (2016), preciso ainda frisar que nem toda despesa pode ser contingenciada, apenas aquelas que se referem a discricionárias, as que correspondem a despesas obrigatórias são protegidas de tal instituto. No que diz respeito a despesas discricionárias, estas também têm critérios rígidos para serem congeladas ou cortadas, não é a sua totalidade que pode sofrer com modificações, uma parte se refere à áreas de mínimos sociais, constitucionalmente protegidas, como saúde e educação e precisam necessariamente ser executadas.

Das emendas parlamentares obrigatórias metade podem ficar como restos a pagar segundo o texto da Emenda Constitucional 86². Esse montante se refere ao exercício anterior, mas não adentra ao valor do ano seguinte e soma-se a quantidade mínimas de emendas obrigatórias, 1,2% do novo exercício + 0,6% do ano anterior. (Corrêa, 2016).

2.6. - LOA

Na LOA 2017 foram apresentadas 7.834 emendas ao orçamento, que se referem a emendas que direcionam recursos do orçamento do ano em questão para ações definidas pelos deputados e senadores. No total, figuram o montante de R\$ 96,6 bilhões. Na soma final deputados apresentaram um total de 6.310 emendas a um custo de R\$ 7,9 bilhões, já os senadores apresentaram 891, chegando ao montante de R\$ 1,2 bilhão. As emendas parlamentares individuais são de execução obrigatória. (Boletim de Despesas Contingenciáveis na LOA 2017).

Além dos parlamentares, as bancadas Estaduais propuseram 448 emendas, totalizando o valor orçado em R\$ 44,7 bilhões. As comissões da Câmara e Senado sugeriram 168 emendas, totalizando R\$ 40,4 bilhões, essas voltadas a políticas públicas em nível federal. As Comissões Mistas ficaram a cargo de fazer 17 emendas, na quantia de R\$ 2,3 bilhões. (Boletim de Despesas Contingenciáveis na LOA 2017).

² “§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

O setor de saúde foi o que mais recebeu emendas, somando o valor de R\$ 4,6 bilhões de emendas parlamentares individuais, (Boletim de Despesas Contingenciáveis na LOA 2017).

2.7. - Execução da LOA

TABELA 1. Execução orçamentária das emendas individuais impositivas no ano de 2017- Por Órgão

Órgão	2017				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Ministério da Saúde	4.807,9	3.925,4	1.365,9	3.199,3	1.487,9
Ministério das Cidades	1.534,2	1.239,9	0,0	2.386,3	567,2
Ministério da Integração Nacional	506,1	400,3	9,0	471,3	142,5
Ministério do Esporte	380,9	301,4	0,8	561,5	102,5
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	353,0	265,7	39,0	359,9	175,1
Ministério da Educação	336,3	216,7	17,2	466,5	148,3
Ministério da Defesa	265,2	206,4	4,3	335,3	116,9
Ministério do Turismo	262,6	191,4	8,5	468,5	75,6
Ministério da Justiça e Segurança Pública	158,1	96,9	2,5	79,8	46,7
Demais	424,3	277,1	35,1	454,1	186,3
Total	9.028,6	7.121,2	1.482,3	8.782,5	3.049,0

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

TABELA 2. Execução orçamentária das emendas individuais no ano de 2017- Por Órgão.

Órgão	2017				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Ministério da Saúde	4.807,9	3.925,4	1.365,9	3.713,7	1.520,2
Ministério das Cidades	1.534,2	1.239,9	0,0	3.058,4	704,7
Ministério da Integração Nacional	506,1	400,3	9,0	619,4	184,3
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	353,0	265,7	39,0	468,6	184,4
Ministério do Esporte	380,9	301,4	0,8	946,2	161,2
Ministério do Turismo	262,6	191,4	8,5	942,4	158,4
Ministério da Educação	336,3	216,7	17,2	658,1	168,0
Ministério da Defesa	265,2	206,4	4,3	339,4	119,1
Ministério da Justiça e Segurança Pública	158,1	96,9	2,5	83,9	47,0
Demais	424,3	277,1	35,1	500,7	194,1
Total	9.028,6	7.121,2	1.482,3	11.330,9	3.441,5

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

A tabela 1 demonstra a execução orçamentária das emendas individuais impositivas por órgão, ocorrido no ano de 2017, na qual demonstra uma clara comparação entre os valores autorizados, empenhados, pagos e restos a pagar inscritos e os pagos. O Ministério da Saúde é o órgão com maior montante de recursos destinados, empenhados e pagos, como também o que mais comportou restos a pagar, contudo a maior parte dos recursos destinados à saúde é esperado devido a fração das emendas determinada em lei que obrigatoriamente deve ir para esta área. Mesmo com a maior parte dos recursos destinados, pode-se notar que nem toda a quantia que é destinado é empenhada, e nem toda empenhada é paga, ficando, inclusive, restos a pagar não cumpridos.

TABELA 3. Execução orçamentária das emendas individuais impositivas nos últimos três anos -Por Órgão

Órgão	2016					2017					2018				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Ministério da Saúde	4.756,5	3.807,1	1.691,8	2.896,7	1.731,1	4.807,9	3.925,4	1.365,9	3.199,3	1.487,9	3.392,6	3.238,2	2.314,9	4.148,0	1.937,1
Ministério das Cidades	1.425,8	1.199,9	19,8	1.703,7	446,5	1.534,2	1.239,9	0,0	2.386,3	567,2	1.116,9	1.111,2	11,8	2.709,6	795,7
Ministério da Integração Nacional	408,1	346,2	23,8	257,0	73,3	506,1	400,3	9,0	471,3	142,5	553,3	539,0	42,6	680,9	178,9
Ministério do Esporte	375,9	303,9	17,6	453,3	112,9	380,9	301,4	0,8	561,5	102,5	352,2	339,6	9,1	655,7	161,0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	403,5	338,1	90,8	273,3	151,1	353,0	265,7	39,0	359,9	175,1	374,9	369,7	36,4	353,4	166,2
Ministério da Educação	438,2	324,7	39,3	247,7	64,4	336,3	216,7	17,2	466,5	148,3	232,3	217,9	24,9	513,7	128,6
Ministério da Defesa	295,5	250,6	12,0	232,8	73,8	265,2	206,4	4,3	335,3	116,9	204,8	203,4	5,4	380,1	122,3
Ministério do Turismo	321,2	241,1	14,7	408,3	99,2	262,6	191,4	8,5	468,5	75,6	281,0	264,1	9,8	492,4	106,5
Ministério da Justiça e Segurança Pública	111,4	58,5	1,7	47,8	24,4	158,1	96,9	2,5	79,8	46,7	151,5	135,8	3,5	109,4	42,3
Demais	536,7	387,9	71,8	310,7	148,2	424,3	277,1	35,1	454,1	186,3	399,6	359,4	99,3	418,0	201,8
Total	9.072,8	7.258,0	1.983,2	6.831,3	2.924,9	9.028,6	7.121,2	1.482,3	8.782,5	3.049,0	7.059,1	6.778,4	2.557,7	10.461,3	3.840,5

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

TABELA 4- Execução orçamentária das emendas individuais por órgão- No anos de 2016, 2017 e 2018

Órgão	2016					2017					2018				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Ministério da Saúde	4.756,5	3.807,1	1.691,8	3.597,6	1.830,1	4.807,9	3.925,4	1.365,9	3.713,7	1.520,2	3.392,6	3.238,2	2.314,9	4.595,4	1.958,1
Ministério das Cidades	1.425,8	1.199,9	19,8	2.870,2	846,7	1.534,2	1.239,9	0,0	3.058,4	704,7	1.116,9	1.111,2	11,8	3.204,3	894,1
Ministério da Integração Nacional	408,1	346,2	23,8	550,7	165,4	506,1	400,3	9,0	619,4	184,3	553,3	539,0	42,6	779,3	205,5
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	403,5	338,1	90,8	457,2	197,9	353,0	265,7	39,0	468,6	184,4	374,9	369,7	36,4	448,3	176,5
Ministério do Esporte	375,9	303,9	17,6	1.068,1	250,8	380,9	301,4	0,8	946,2	161,2	352,2	339,6	9,1	973,2	221,5
Ministério do Turismo	321,2	241,1	14,7	1.136,8	255,9	262,6	191,4	8,5	942,4	158,4	281,0	264,1	9,8	858,5	160,0
Ministério da Educação	438,2	324,7	39,3	467,1	88,8	336,3	216,7	17,2	658,1	168,0	232,3	217,9	24,9	684,5	142,2
Ministério da Defesa	295,5	250,6	12,0	269,1	103,0	265,2	206,4	4,3	339,4	119,1	204,8	203,4	5,4	381,5	123,0
Ministério da Justiça e Segurança Pública	111,4	58,5	1,7	57,4	25,6	158,1	96,9	2,5	83,9	47,0	151,5	135,8	3,5	112,9	42,3
Demais	536,7	387,9	71,8	472,0	172,8	424,3	277,1	35,1	500,7	194,1	399,6	359,4	99,3	451,7	206,8
Total	9.072,8	7.258,0	1.983,2	10.946,2	3.937,1	9.028,6	7.121,2	1.482,3	11.330,9	3.441,5	7.059,1	6.778,4	2.557,7	12.489,5	4.130,0

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

Em uma comparação entre os anos de 2016, 2017 e 2018 a saúde é a área que tem maior investimento, seguido pelo Ministério das cidades, contudo a área de segurança sofre ao longo dos anos com pouca quantia empenhada, mesmo com uma quantia destinada apenas pouco mais da metade está sendo empenhado e desse um montante ínfimo está sendo pago, inclusive quando se trata dos restos a pagar.

TABELA 5. Execução orçamentária das emendas individuais impositivas -por modalidade de aplicação.

Órgão	2017				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Transferências a municípios – fundo a fundo	3.404,8	2.872,7	1.212,9	1.758,7	756,8
Transferências a municípios	3.368,4	2.650,4	49,6	4.521,0	1.043,7
Aplicações diretas	610,0	399,1	82,9	535,1	328,4
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	602,9	438,4	5,6	689,6	479,4
Transferências a estados e ao DF	404,3	291,9	1,5	625,7	166,3
Execução orçamentária delegada a municípios	200,8	169,2	0,0	247,9	78,7
Transferências a estados e DF – fundo a fundo	308,7	261,7	129,6	307,8	161,0
Transferências a consórcios públicos	13,2	9,4	0,0	4,3	0,8
Transferências a instituições multigovernamentais	14,0	11,8	0,0	29,8	14,3
Demais	101,5	16,5	0,2	62,7	19,8
Total	9.028,6	7.121,2	1.482,3	8.782,5	3.049,0

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

TABELA 6. Execução orçamentária das emendas individuais por modalidade de aplicação – no ano de 2017

Modalidade de Aplicação	2017				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP Inscrito	RAP pago
Transferências a municípios – fundo a fundo	3.404,8	2.872,7	1.212,9	1.975,0	771,0
Transferências a municípios	3.368,4	2.650,4	49,6	6.413,6	1.387,3
Aplicações diretas	610,0	399,1	82,9	621,0	336,9
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	602,9	438,4	5,6	782,6	485,5
Transferências a estados e ao DF	404,3	291,9	1,5	856,1	183,9
Execução orçamentária delegada a municípios	200,8	169,2	0,0	252,0	80,9
Transferências a estados e ao DF – fundo a fundo	308,7	261,7	129,6	332,7	161,0
Transferências a consórcios públicos	13,2	9,4	0,0	4,3	0,8
Transferências a instituições multigovernamentais	14,0	11,8	0,0	30,4	14,3
Demais	101,5	16,5	0,2	63,2	19,8
Total	9.028,6	7.121,2	1.482,3	11.330,9	3.441,5

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

No que se refere a transferência por tipo de destinatário, os municípios são os que mais se beneficiam com a transferência de recursos, recebendo verbas em quantidades maiores do que o DF e os Estados.

TABELA 7. Execução orçamentária das emendas individuais impositivas referentes aos últimos três anos por órgão orçamentário.

Órgão	2016					2017					2018				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Transferências a municípios – fundo a fundo	2.688,8	2.340,5	1.317,8	1.970,5	1.208,1	3.404,8	2.872,7	1.212,9	1.758,7	756,8	2.678,1	2.594,4	2.252,7	2.625,1	1.650,7
Transferências a municípios	3.224,6	2.448,5	168,9	3.365,1	894,4	3.368,4	2.650,4	49,6	4.521,0	1.043,7	2.653,2	2.588,9	53,1	5.423,6	1.412,8
Aplicações diretas	680,6	555,3	123,0	313,0	198,8	610,0	399,1	82,9	535,1	328,4	619,2	589,7	99,4	492,9	298,0
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	804,4	695,7	88,0	423,6	288,9	602,9	438,4	5,6	689,6	479,4	425,5	384,4	22,9	570,7	119,8
Transferências a estados e ao DF	652,2	475,5	33,5	290,8	91,4	404,3	291,9	1,5	625,7	166,3	299,8	266,1	3,1	678,9	119,8
Execução orçamentária delegada a municípios	175,3	170,4	0,0	189,4	59,9	200,8	169,2	0,0	247,9	78,7	178,8	178,4	0,0	307,5	94,4
Transferências a estados e DF – fundo a fundo	533,5	497,2	250,5	234,3	172,6	308,7	261,7	129,6	307,8	161,0	159,8	143,2	121,2	272,5	129,2
Transferências a consórcios públicos	7,3	3,8	0,0	1,3	0,8	13,2	9,4	0,0	4,3	0,8	16,5	16,3	2,3	12,7	0,3
Transferências a instituições multigovernamentais	22,4	21,2	0,0	13,4	4,6	14,0	11,8	0,0	29,8	14,3	10,9	10,3	1,2	26,3	1,7
Demais	283,7	50,0	1,4	30,0	5,4	101,5	16,5	0,2	62,7	19,8	17,3	6,6	1,8	51,0	13,7
Total	9.072,8	7.258,0	1.983,2	6.831,3	2.924,9	9.028,6	7.121,2	1.482,3	8.782,5	3.049,0	7.059,1	6.778,4	2.557,7	10.461,3	3.840,5

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

TABELA 8. Execução orçamentária das emendas individuais por modalidade de aplicação – no ano

Modalidade de Aplicação	2016					2017					2018				
	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	Autorizado	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago
Transferências a municípios – fundo a fundo	2.688,8	2.340,5	1.317,8	2.255,6	1.270,5	3.404,8	2.872,7	1.212,9	1.975,0	771,0	2.678,1	2.594,4	2.252,7	2.823,3	1.662,3
Transferências a municípios	3.224,6	2.448,5	168,9	6.538,7	1.732,3	3.368,4	2.650,4	49,6	6.413,6	1.387,3	2.653,2	2.588,9	53,1	6.880,0	1.670,3
Aplicações diretas	680,6	555,3	123,0	455,1	238,8	610,0	399,1	82,9	621,0	336,9	619,2	589,7	99,4	566,8	300,1
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	804,4	695,7	88,0	551,1	299,0	602,9	438,4	5,6	782,6	485,5	425,5	384,4	22,9	653,6	122,5
Transferências a estados e ao DF	652,2	475,5	33,5	613,8	124,0	404,3	291,9	1,5	856,1	183,9	299,8	266,1	3,1	869,1	134,6
Execução orçamentária delegada a municípios	175,3	170,4	0,0	221,4	85,8	200,8	169,2	0,0	252,0	80,9	178,8	178,4	0,0	308,9	95,2
Transferências a estados e ao DF – fundo a fundo	533,5	497,2	250,5	260,4	173,8	308,7	261,7	129,6	332,7	161,0	159,8	143,2	121,2	297,4	129,2
Transferências a consórcios públicos	7,3	3,8	0,0	2,7	0,8	13,2	9,4	0,0	4,3	0,8	16,5	16,3	2,3	12,7	0,3
Transferências a instituições multigovernamentais	22,4	21,2	0,0	14,1	4,6	14,0	11,8	0,0	30,4	14,3	10,9	10,3	1,2	26,5	1,7
Demais	283,7	50,0	1,4	33,3	7,6	101,5	16,5	0,2	63,2	19,8	17,3	6,6	1,8	51,1	13,7
Total	9.072,8	7.258,0	1.983,2	10.946,2	3.937,1	9.028,6	7.121,2	1.482,3	11.330,9	3.441,5	7.059,1	6.778,4	2.557,7	12.489,5	4.130,0

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

Quando feita comparação ao longo dos exercícios 2016, 2017 e 2018, nota-se que a enorme diferença entre o valor pago, autorizado e pago. No ano de 2017, os

municípios, no que refere a transferência fundo a fundo, tiveram autorizado o montante de 3.404,8, enquanto o valor empenhado ficou em 2.872,7 e desses foram pagos apenas 1.212,9. Para a transferência aos Municípios o valor autorizado ficou em 3.368,4, o empenhado em 2.650,4 destes pagos apenas 49,6. Para aplicações diretas dentre o valor de 610,0 apenas 82,9 foram pagos. O Distrito Federal e os Estados também ficaram com poucos valores dos 404,3 autorizados apenas 9 1,5 foram pagos, tendências repetidas no ano seguinte.

TABELA 9. Execução de emendas individuais no ano de 2017

Execução	Item	2017
No exercício	Dotação inicial	9.098,7
	Autorizado	9.028,6
	Empenhado	7.121,2
	Pago	1.482,3
RAP	Inscrito	11.330,9
	Cancelado	1.038,9
	Pago	3.441,5
	A pagar	6.850,5

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

A realidade entre a dotação inicial o baixo volume pago é clara quando comparado no ano de 2017 o valor da dotação de 9.098,7 em comparação com apenas 1.482,3 pagos, além do grande valor cancelado é o crescente volume de restos a pagar.

O não cumprimento do orçamento de um gestor, no final de seu mandato, poderá comprometer todo o planejamento do próximo gestor, tendo em vista que sua previsão orçamentária não incluía as despesas de exercícios anteriores e restos a pagar. (JUS, 2014)

TABELA 10. Valores empenhados mensalmente

Mês	2016	2017	2018
Janeiro	0,0	1,0	1,1
Fevereiro	3,3	1,4	0,0
Março	4,4	5,2	0,2
Abril	69,0	5,5	2.272,3
Maió	3.803,0	89,5	1.359,0
Junho	625,5	1.804,1	1.196,1
Julho	260,6	2.237,5	431,6
Agosto	-26,0	138,7	512,5
Setembro	111,0	273,4	250,9
Outubro	258,0	759,1	141,0
Novembro	1.034,0	433,8	153,7
Dezembro	1.115,3	1.372,0	459,9
Total	7.258,0	7.121,2	6.778,4
Total/RCL do ano anterior (%)	1,1	1,1	0,9

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

TABELA 11. Execução de emendas individuais - Ao longo dos últimos três anos

Execução	Item	2016	2017	2018
No exercício	Dotação inicial	9.097,0	9.098,7	7.176,0
	Autorizado	9.072,8	9.028,6	7.059,1
	Empenhado	7.258,0	7.121,2	6.778,4
	Pago	1.983,2	1.482,3	2.557,7
RAP	Inscrito	10.946,2	11.330,9	12.489,5
	Cancelado	953,0	1.038,9	961,7
	Pago	3.937,1	3.441,5	4.130,0
	A pagar	6.056,1	6.850,5	7.397,6

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

Comparado com os três últimos exercícios nos valores pagos 2017 seguia a mesma linha do ano anterior, com um valor de dotação inicial muito superior ao pago no final, porém quando se refere a restos a pagar a tendência vira crescente ao longo dos anos.

TABELA 12. LOA/2017: Justificativas das emendas com impedimento

Justificativas	2017	
	Frequência	Porcentagem
Outras razões de ordem técnica devidamente justificadas	4.039	53,25%
Saldo não indicado pelo beneficiário da emenda	-	0,00%
Não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos	2.364	31,17%
Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	-	0,00%
Não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos	802	10,57%
Não indicação do beneficiário e respectivo valor da emenda no prazo estabelecido	114	1,50%
Não aprovação do plano de trabalho	-	0,00%
Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária	85	1,12%
Desistência da proposta pelo proponente	65	0,86%
Reprovação da proposta ou plano de trabalho	58	0,76%
Incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora	31	0,41%
Falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto	19	0,25%
Valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho	6	0,08%
Não indicação de beneficiário pelo autor da emenda	2	0,03%
Total	7.585	100,00%

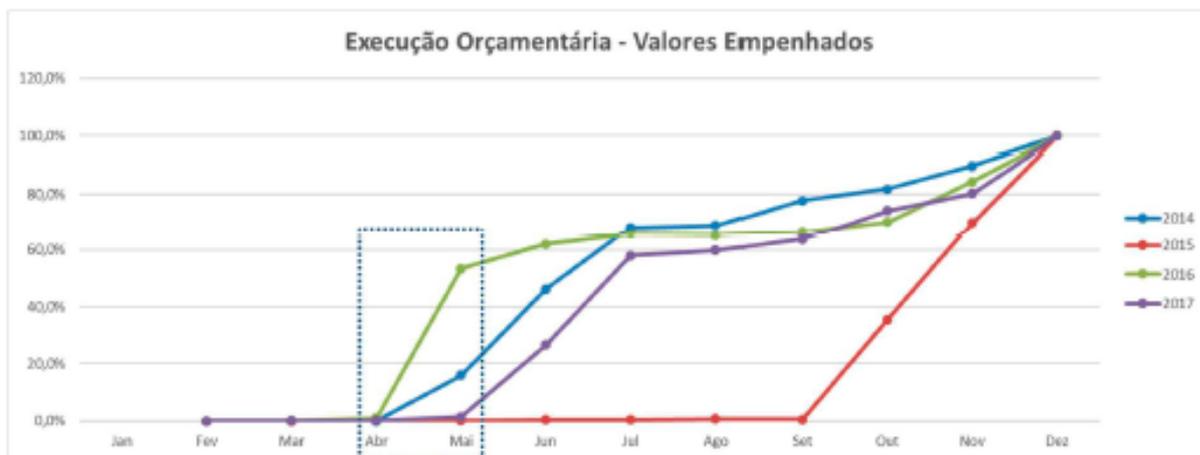
Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

Tabela 13 – LOA/2017: Emendas individuais com impedimentos e indicações

Tipo de autor	Emendas com impedimento	Emendas com indicações legislativas	Emendas sem nenhuma providência
Deputado	2.596	583	2.013
Senador	394	56	338
Total	2.990	639	2.351

Fonte: Boletim de Emendas Parlamentares 2019

Nas tabelas 12 e 13 pode-se perceber a quantidade de emendas que deixam de serem utilizadas por problemas em seu conteúdo, como não indicações determinadas dos beneficiários, emendas sem proposta ou plano de trabalho, reprovação do plano de trabalho, incompatibilidade entre objeto proposto e o programa a ser executado, dentre outros. Os parlamentares têm a opção de sanar esses impedimentos com correções, tomando as devidas providências apontadas como impedimentos. Contudo, como demonstram as tabelas em questão é grande a quantidade de emendas sem providências e adequações.



Fonte: Orçamento em Discussão (2019)

De acordo com o Boletim de Emendas Parlamentares 2019 os montantes pagos mensalmente, são compostos basicamente pelos restos a pagar de emendas individuais referentes a exercícios anteriores.

2.8. - Entraves à adoção do Orçamento Impositivo

Existem situações em que as emendas parlamentares são de suma importância sobre o desenvolvimento e crescimento de Estados, municípios e principalmente localidades menores e mais necessitadas, porém ocorrem entraves, situações que dificultam essas execuções, os autores citam como principais: a pouca coordenação existente entre as intenções de proposição das emendas, feitas de maneira descentralizadas; a quantidade muito alta de emendas anualmente, em contrapartida a pouca observância a discussão do mérito e relevância delas; repetição de emendas em locais que já contam com projetos, programas com verbas, sem respeito a condições de ordem técnica. (Rennó Junior; Pereira Filho, 2013).

Apesar da EC 86 impor a obrigatoriedade de execução das emendas, podem ter suas execuções postergadas em virtude de impedimentos diversificados que a própria legislação trouxe como motivação para a não execução, o que pode contribuir para a pequena quantia de emendas colocadas em prática, foi um dos acontecimentos que no ano de 2015 deram como resultado um percentual baixo nas execuções. (Greggianin *et al.*, 2018)

Os autores colocam, ainda, que é complexo saber ao certo todos os reais motivos para as emendas ao longo dos anos possuírem um percentual muito baixo de execução. Uma dessas hipóteses é a velocidade no andamento das obras e a finalização da construção ou tarefa, serviço. O que pode-se ver pelos percentuais de recursos empenhados e a menor quantidade paga. Outro motivo para a baixa execução se daria pela falta, baixo ou mau planejamento no que diz respeito as aquisições e impedimentos para que haja a efetiva compra. Por fim, o autor cita ainda a falta de planejamento ao deixar ou postergar para os meses finais de exercício da LOA vigente, e em decorrência dos prazos legais acaba não acontecendo a execução e pagamento.

No decorrer dos anos a mesma premissa se repete entre a quantidade de emendas apresentadas, e o baixo percentual executado, pela grande quantidade é provável que não haja muitos critérios para aceitá-las, aumentando os agravos e perdas pela ausência de planejamento com o orçamento público.

No documento (Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, 2017) o relator demonstra no posicionamento do referido tribunal que uma das grandes razões para a não execução ou ainda a execução de maneira insatisfatória das emendas é a incompatibilidade entre o conteúdo da emenda e a realidade ou competência da região, o documento ainda salienta que dessa forma, o problema de não execução vai além da falta de recursos para pagamento.

Uma parte da dificuldade reside na insuficiência dos recursos destinados para as ações individualmente consideradas, na divergência entre os padrões estipulados e as orientações normativas aplicadas aos objetos das emendas, escolhas e destinações incompatíveis com as demandas das localidades, entre outros e, em alguns casos às dificuldades operacionais para os ajustes. (Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia- 2017)

Para tal realidade recorrente o “Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia- 2017” aponta que três razões são determinantes para esses fatos, a primeira é que os recursos das emendas individuais destoavam da quantidade necessária para a conclusão da demanda proposta. Em segundo lugar, o que era proposto na emenda não poderia ser aplicado ao caso concreto, por motivos de incompatibilidade, e por fim, o que era objeto de

proposição da emenda não se comportava com a realidade regional o que acabava gerando uma incompatibilidade na execução da obra ou projeto.

A imposição da execução das emendas parlamentares, ao contrário do que possa parecer em um primeiro momento, não é absoluta, o valor destinado pode sofrer cortes ou reduções em razão de contingenciamentos e problemas de ordem técnica, dentre outros que façam jus a sua não execução. (Greggianin *et al.*, 2018).

O Impedimento de ordem técnica pode ser entendido como elementos que obstem o curso regular da realização da despesa referente à emenda individual de execução obrigatória. Dessa forma, a verificação do cumprimento integral das emendas individuais, é um processo bem complexo, que envolve a consideração dos diferentes fatores apresentados. Sendo assim, considerar que o caráter impositivo das emendas, aumenta o grau de participação do Legislativo, torna-se uma tarefa difícil. (MONTEIRO,2015)

Um dos motivos da baixa execução, de acordo com PEDERIVA e RENNÓ, (2015) está no próprio processo imposto a sua concretização, em que faz necessário todo o procedimento para o empenho, a liquidação da obra que pode demorar bastante e até o pagamento, o que muitas vezes ultrapassa o ano autorizativo e acaba gerando problemas de não execução total da emenda.

Outro quesito a ser levantado, quando o assunto é não execução das emendas, são os restos a pagar, é necessário, na visão dos autores Silva e Bittencourt (2019), que sejam levados em consideração, pois o valor que ficou para o exercício seguinte, na prática, irá influenciar na execução de novas emendas, mesmo que a lei tenha imposto o limite na inscrição de restos a pagar para o ano seguinte quanto maior o valor que fica mais influenciará em novas execuções. “Embora haja o limite de participação estabelecido, quanto maior o valor dos restos a pagar, menor será o mínimo obrigatório a ser cumprido, pois ele é considerado fator redutor da execução das emendas”.

Mesmo com prazo para apresentar as soluções relativas aos impedimentos, muitos parlamentares não os fazem. Entre os principais impedimentos estão a não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos, o que representou 10,57% dos impedimentos na execução do exercício de 2017. A não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos constou em 31,17% dos problemas. Outras razões de ordem técnica justificados posteriormente correspondeu a 53,25%, houve ainda outros fatores como

o valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho. (BOLETIM DE EMENDAS 2019).

De acordo com PEDERIVA e RENNÓ (2015), alguns problemas apresentam-se como insanáveis como a desistência de quem propôs e problemas nos critérios mínimos obrigatórios, outros são facilmente solucionáveis se houver vontade do parlamentar como falta de documentação.

Os impedimentos sanáveis representam aqueles que podem ser solucionados, por exemplo, a falta de uma documentação, posteriormente apresentada, já os não sanáveis, são os impedimentos sem elucidação, como a desistência do proponente. Os impedimentos que impactam o mínimo obrigatório são os não sanáveis. Eles provocam o cancelamento da dotação destinada para a programação correspondente, repercutindo no valor obrigatório do cumprimento das emendas. (PEDERIVA e RENNÓ, 2015).

Silva e Bittencourt (2019), discutem, ainda, outras razões para a não execução das emendas, como as janelas orçamentárias, ou seja, nem tudo que foi colocado efetivamente tem como acontecer, feitas para garantir que determinada ação figure na LOA, elas correspondem a abertura de orçamento referente a determinada ação que o valor real, na prática, é muito maior do que o colocado no orçamento. Os autores citam exemplo de obras que foram colocadas em emendas com valores de 50 mil reais, quando na realidade o valor necessário para essa obra seria na casa dos bilhões. Dessa forma, no texto da emenda é considerado que ela deve ser executada até o montante total ali imposto, com isso a realidade serão obras inacabadas e dinheiro perdido, já que provavelmente os recursos destinados ou captados não suprirão o valor que a janela orçamentária requerida, mas mesmo assim a obra começará a ser executada.

Segundo Silva e Bittencourt (2019), essa descontinuação das obras por falta de recursos representa um grave problema também do ângulo gerencial, essa pausa de um empreendimento que já teve seu financiamento iniciado acaba gerando outro problema de obras inacabadas, que talvez nunca conseguirão ser retomadas, afrontando, também, o princípio da eficiência.

Há situações que emendas são propostas sobre outros projetos que também ainda não existem, o autor utiliza como exemplo “a indicação de construção de uma ponte em um trecho rodoviário que não foi construído”, gerando impedimentos de ordem técnica, com isso a emenda fica sem execução. (SILVA e BITTENCOURT)

Por fim, os autores Silva e Bittencourt (2019), citam, ainda, que as supostas soluções trazidas pelo modelo impositivo, na realidade não mudou a problemática do modelo apenas autorizativo de orçamento, mas incluíram diversas contradições e muitas distorções institucionais.

2.9. - Transparência no setor público

As Casas do legislativo brasileiro possuem em seus sítios eletrônicos, informações de grande relevância ao orçamento, que vai dos conceitos básicos, das fases, até informações do sistema financeiro de pagamento.

Na Câmara dos Deputados é possível tomar nota dos PPA's, PLDO, da LDO e LOA. Além de acompanhar os projetos de suplementação de créditos e cancelamentos.

No Senado Federal possui o sistema SIGA Brasil, onde se é possível acompanhar de forma interativa tudo que ocorre no orçamento, inclusive nos anos anteriores, tendo seus dados atualizados diariamente através do banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

O sistema permite realizar inúmeras pesquisas de acordo com a finalidade pretendida gerando planilhas e gráficos estilizados. Esse sistema vem de encontro a Lei de Transparência e Informação (LAI), com o objetivo de dar transparência e acesso as contas públicas ao cidadão brasileiro.

Infelizmente a população ainda participa ou demonstra pouca inspiração na transparência das contas públicas, o interesse deveria ser maior, pois assim impulsionaria os órgãos a divulgar ferramentas eletrônicas que pudessem melhorar cada vez mais o acesso e o controle das despesas e investimentos do País.

A Lei de Acesso a Informações públicas, de 2012, regula o acesso a informação na administração pública, tema já previsto na Constituição Federal, assim é mais um meio que assegura, na teoria ao cidadão o acesso à informação. Essas informações devem ser feitas em consonância com os princípios regentes da administração pública e com determinadas diretrizes, dentre elas que a publicidade deve ser regra e o sigilo é exceção, mesmo que não solicitadas as informações devem ser públicas, de fácil acesso, os meios de comunicações disponíveis devem ser utilizados como meio facilitador e a cultura da transparência na administração pública e o controle social devem ser fomentados.

3- OBJETIVO E METODOLOGIA DA PESQUISA

Diante do tema proposto, entraves na execução das emendas parlamentares impositivas no exercício de 2017, em consonância com os objetivos apresentados, para este trabalho de analisar os entraves na execução das emendas parlamentares impositivas e toda a legislação de forma ampla. Buscou-se, ainda, especificamente, conceituar emendas parlamentares impositivas, apresentar a legislação aplicada, apresentar os e, por fim, apresentar soluções para esses, com isso foi realizada uma pesquisa com o intuito de explorar o assunto de forma completa e significativa, dentro das limitações encontradas, de forma compreender e relacionar os assuntos decorrentes do tema em estudo da maneira mais ampla possível.

Segundo o procedimento de levantamento de dados, uma parte da pesquisa classifica-se como bibliográfica, tendo em vista que será realizada através de estudos em livros, artigos científicos e dados documentais. (GIL, 2002).

Utilizou-se também a pesquisa qualitativa para este estudo, em complemento ao recurso bibliográfico, pois permite ao pesquisador uma aproximação com o objeto de análise com maior riqueza de detalhes. Esta não tem o foco na quantidade ou apresentação numérica, mas sim é uma maneira de maior aprofundamento de uma organização, grupo social, entre outros. O método qualitativo procura uma explicação para os questionamentos levantados, o motivo, resposta para situações, ainda procurando soluções. Conforme os autores Prodanov e Freitas (2013) pesquisa qualitativa é “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.

A técnica de levantamento de dados utilizada para a pesquisa qualitativa foi a entrevista.

A escolha dos profissionais na área foco da pesquisa, se deu pelo motivo de uma colega de trabalho ter bons relacionamentos com os entrevistados, além de ter atuado no mesmo seguimento e também de ser uma profissional na área de orçamento.

A escolha destes órgãos públicos selecionados tem como ponto determinante chegar nos entraves, uma vez que neles se encontra o maior número de emendas

parlamentares e são responsáveis por assuntos sensíveis ao povo brasileiro, tais como desenvolvimento regional e saúde.

Na forma de levantamento de dados, foram selecionadas 06 perguntas aos entrevistados, mas ao decorrer da entrevista, a conversa foi tomando fluidez a ponto de virar um bate papo.

As perguntas selecionadas foram:

- Como funciona a execução do orçamento dentro do Ministério?
- Quais os maiores motivos que atrapalham o curso de pagamento das emendas parlamentares?
- Qual a sua opinião em relação aos sistemas existentes no auxílio da execução e pagamento?
- O contingenciamento virou praxe no governo. Você acredita que isso também seja um entrave na execução?
- Você informa em uma das respostas que a capacitação tanto dos profissionais no Executivo quanto dos Prefeitos é deficiente. O que poderia ser feito nesse sentido para melhorar o papel dessas pessoas?
- O restos a pagar, influencia no entrave?

Os ministérios e profissionais selecionados foram:

- Ministério do Desenvolvimento regional - Paulo Afonso Vieira Júnior (Chefe Setorial Convênios).
- Ministério da Saúde- Anderson Wilson Sampaio Santos - Assessor
- Ministério da Integração Regional/ Atual Ministério do Desenvolvimento Regional- Gilma Gomes Maciel (Coordenadora do Departamento de Gestão Estratégica)

Após a escolha dos entrevistados foram realizadas perguntas individuais, com questionamentos específicos, em entrevista aberta.

3.1. - Pesquisa de campo

As entrevistas realizadas estão no item 6 (apêndice), na sua integralidade de acordo como foram realizadas nos órgãos governamentais.

Com os entrevistados foram encontrados diversos entraves que serão discriminados logo abaixo:

3.1.1 – Contingenciamento: essa fase também é tida como entrave, pois reduz parte do recurso que fora aprovado na LOA, pelo motivo do Governo começar o ano (exercício) já tendo como compromisso frear as despesas para um ajuste financeiro.

3.1.2 – Capacitação: dificuldade dos beneficiados em operar o sistema e disponibilizar toda a documentação exigida, bem como o plano de trabalho; e dificuldade também, dos profissionais que trabalham nos Ministérios, por terem pouco conhecimento e engajamento nas rotinas necessárias.

3.1.3 – Emenda fora do contexto/fora do programa: muitas emendas apresentadas perdem sua aplicabilidade devido o cadastramento errado por não saberem direcioná-las e também por não inserir no programa adequado.

3.1.4 – Indicações fora do objetivo: algumas emendas são cadastradas fora da realidade da região ou de sua necessidade.

3.1.5 – Proposta não apresentada/incompatível: há muitos casos que o prazo para a apresentação da proposta é perdido ou sua apresentação não condiz com o objeto.

3.1.6 – Excesso de sistemas: Há ministérios que possuem vários sistemas e planilhas que dificultam sua operacionalização, pulverizando informações internamente e dificultando o acesso no sentido de informar os beneficiados e as assessorias dos parlamentares no acompanhamento das emendas e propostas para apresentarem resoluções das problemáticas encontradas.

3.1.7 – Burocracia documental: o excesso de documentos exigido contribui para o entrave, ocasionando em muitos convênios a perda do prazo. Sem falar que mesmo com a exigência de numerosos documentos, muitos gestores entram com mandados de segurança para liberar ou agilizar a proposta em questão atropelando tais exigências.

3.1.8 – Morosidade: os ministérios poderiam analisar as propostas assim que fossem inseridas nos sistemas já cobrando a documentação exigida, afim de acompanhar cada convênio para que seus prazos fossem cumpridos.

4- DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E SUGESTÕES

4.1 Avaliação sistemática dos dados sobre os Entraves

Após levantamento bibliográfico, visando maior aprofundamento possível sobre o tema e a pesquisa de campo por meio de entrevistas com pessoas selecionadas da área, nota-se que os entraves na execução das emendas vão além do que apenas problemas advindos do contingenciamento de recursos.

O maior número de Informações foi repassado por meio da entrevista com Paulo Afonso Vieira Junior, Chefe setorial do Ministério do Desenvolvimento Regional, onde apontou, que em sua opinião, o contingenciamento de recursos não é o maior fator, ou o mais determinante para não execução de emendas, ao contrário da maior parte de informações encontradas por meio das pesquisas bibliográficas demonstrada. A opinião do Chefe setorial coaduna com a posição do “Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia- 2017”, onde fica claro no parecer do órgão que os motivos da não execução de emendas são voltadas a critérios relativos à falta de planejamento do próprio parlamentar que a apresentou.

De acordo com o Boletim de Emendas Parlamentares 2019, que apresenta o levantamento das emendas nos últimos três anos, mostra que no ano de 2017 das 9.098,7 dotações iniciais, apenas 1.148,3 foram pagos e o maior valor 6.850,5 foram de restos a pagar de anos anteriores. Esse cenário, de acordo com Paulo Afonso Vieira Junior, é recorrente em todos os exercícios, apesar de em sua opinião o contingenciamento não ser o maior fator de impedimento de emendas, a realidade é que todo ano acontece, podemos relacionar aqui que no ano de 2017, de acordo com o Boletim de Despesas Contingenciáveis na LOA 2017, apenas 7% das despesas eram passíveis de sofrerem contingenciamento, as emendas impositivas podem sofrer contingenciamento, mas em menor grau, em situações excepcionais e apenas proporcionalmente a outras, então mesmo que em menor grau tem sua influência sobre a não execução no exercício e a veiculação como restos a pagar no outro ano, mas, para Vieira Junior o fenômeno dos restos a pagar acontece em todo exercício e a maior explicação decorre do fato de os processos entre dotação, empenho e execução serem demasiadamente prolongados, enquanto isso a maior parte das

emendas não conseguem ser executadas no mesmo ano ficando seus valores sempre como restos a pagar no ano seguinte.

Quanto ao maior fator para não execução Paulo cita a falta de planejamento do próprio parlamentar entre a emenda proposta e a realidade da região a que foi destinada, sendo que muitas vezes os projetos são inviáveis. De acordo com o boletim de emendas parlamentares 2019, entre as maiores causas de impedimentos na execução de emendas em 2017 está na não apresentação de plano ou proposta ou de apresentação fora do prazo, assim como descrito por Greggianin *et al.*(2018), uma das causas para a baixa execução das emendas estaria na falta de planejamento, inclusive do tempo, pois muitas são deixadas para o final da LOA em exercício, observando os percentuais empenhados na LOA 2017, os maiores foram empenhados no meio do ano, nos meses de junho e agosto e no final do ano no mês de dezembro.

A opinião de Gilma Gomes Maciel, do Ministério do Desenvolvimento Regional, que atua como Diretor do Departamento de Gestão Estratégica vai de encontro as proposições de Paulo Afonso Vieira Junior, ambos colocam que não acreditam que contingenciamento seja o maior problema para a não execução de emendas, mas Gilma agrega ao falar que em sua visão o problema se concentra na burocracia documental, citando ainda a falta de técnicos no Ministério e nas Prefeituras, o tempo entre o empenho e os beneficiários encaminharem, e a documentação ser consideravelmente grande, ocasionando em muitos convênios perderem o prazo de validade tanto da cláusula suspensiva quanto o do restos a pagar.

Outro ponto em que a opinião dos dois entrevistados se concentra é na falta de pessoal com conhecimento para dar encaminhamento as emendas de acordo com a realidade das localidades.

A área da saúde, por questão lógica é a que mais recebe recursos de emendas, já que a lei determina que metade das impositivas sejam direcionadas para tal finalidade, nas emendas individuais a LOA 2017, o valor autorizado para a saúde foi de 4.807,9, empenhado de 3.925,4 e pago de 1.365,9 ficando ainda como restos a pagar inscritos o valor de 3.199,3 e restos a pagar executados no montante de 1.487,9 a área da saúde em comparação com outros anos e outras áreas é que mais agrega recursos. No Ministério da saúde, o assessor Anderson concedeu entrevista, e no seu ponto de vista, a falta da totalidade na execução das emendas na área dá-se por conta da burocracia dos sistemas utilizados, ele cita como exemplo o fato de que entre a

execução da obra e a chegada da solicitação do pagamento no sistema, a perda de tempo com esse processo chega a ser de quatro meses, e geram problemas de obras paradas.

Entraves (Tabela 12)	Entraves - Análise	Entraves - Gestores
-	Contingenciamento	Contingenciamento
-	Capacitação	Capacitação
Incompatibilidade de programa	Restos a pagar	Emendas fora do contexto
Incompatibilidade de objeto	-	Emendas fora do objeto
Proposta não apresentada	Proposta/Plano de trabalho	Proposta não apresentada
-	-	Excesso de sistemas
Falta de complementação ou ajustes solicitados fora dos prazos	Perda de prazo	Burocracia documental
-	Morosidade	Morosidade

Tabela 14 – Elaboração própria

4.2 O que o levantamento permite sugerir

Nota-se, com a metodologia apresentada, que o problema de não execução de emendas são dos mais variados possíveis e não se restringem a determinado fator. Então, como sugestões ou possíveis soluções não há uma única, mas diversas que podem ser tomadas, nos mais diversos pontos. Após as entrevistas e levantamento de informações, como principais sugestões coloca-se o maior critério do próprio parlamentar ao apresentar suas emendas levando em consideração se há possibilidade na prática em consonância com a realidade do local de execução

daquela emenda, dessa forma critérios mais técnicos poderiam ser pedidos para seleção de emendas.

Outra sugestão, como colocado por Paulo Afonso Vieira Junior, seriam alguns aspectos já padronizados, como plantas de projetos de determinadas construções, adaptáveis as diversas realidades, para que houvesse a diminuição de perdas de emendas por não apresentação de projetos compatíveis com a área.

Há ainda, a questão da morosidade provocadas pela falta de facilidade de determinados sistemas utilizados, então uma reavaliação desses sistemas buscando maior facilidade, levando em conta a opinião de quem lida diretamente com eles, e entendem a maior dificuldade.

Por fim, coloca-se ainda a falta de clareza sobre as informações referentes aos reais porquês da não execução de cada emenda, de cada parlamentar individualmente. No portal da transparência, bem como nos boletins anuais de balanço das emendas, pode-se consultar um apanhado geral de emendas executadas ou não, mas não há informações individualizadas sobre emendas de cada parlamentar e seus devidos impedimentos para a não execução.

Entraves (Tabela 12)	Entraves - Análise	Entraves - Gestores	Sugestões
-	Contingenciamento	Contingenciamento	Ajuste financeiro do Executivo
-	Capacitação	Capacitação	Modelos Prontos
Incompatibilidade de programa	Restos a pagar	Emendas fora do contexto	Capacitação dos profissionais
Incompatibilidade de objeto	-	Emendas fora do objeto	
Proposta não apresentada	Proposta/Plano de trabalho	Proposta não apresentada	Acompanhamento do Parlamentar
-	-	Excesso de sistemas	Fusão de sistemas para o controle e acompanhamento
Falta de complementação ou ajustes solicitados fora dos prazos	Perda de prazo	Burocracia documental	Desburocratizar
-	Morosidade	Morosidade	Análise antecipada

Tabela 15 – Elaboração própria

5- CONCLUSÃO

A questão síntese que norteou este estudo foi: As normas gerais e mais importantes das Emendas Constitucionais não são cumpridas, por qual motivo acontece esse entrave, mesmo sendo obrigatórias, após longa pesquisa nota-se que a questão é complexa e permeada por muitas questões desde de os menores fatores, como a falta de planejamento da própria emenda que não condiz com a realidade da localidade, falta de projeto, até questões maiores da ordem de contingenciamentos.

Objetivamente, esta pesquisa também buscou analisar os entraves na Execução das Emendas Parlamentares Impositivas e toda a legislação de forma ampla, com isso observa-se que apenas de um montante extenso de legislações que permeiam e dão suporte ao tema, falta a adequação da teoria contida na legislação a prática da realidade. Apesar de haver a demonstração de um apanhado geral sobre as emendas individuais realizadas ou não, faltam mecanismos que demonstrem a sociedade os porquês individuais da não execução dessas emendas, o que seriam mais um mecanismo de controle social, cada cidadão poderia cobrar do seu deputado ou senador mais empenho em determinados pontos específicos.

Recomenda-se para futuros estudos, um aprofundamento nas razões específicas para a não execução de emendas individuais, tendo como objeto de estudo determinado partido ou senador, assim por meio de entrevista individual, com parlamentares e com representante de Ministérios, acesso a documentações, pode-se fazer um aprofundamento maior e mais eficaz, com dados para comparações entre as informações prestadas por cada área, assim buscando chegar em razões específicas para esse acontecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil. Emendas parlamentares para saúde somam R\$ 907,6 milhões em 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-09/emendas-parlamentares-para-saude-somam-r-9076-milhoes-em-2017>. Acesso em 20 de agosto de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parlamentares apresentam 7,8 mil emendas ao Orçamento no valor de R\$ 96,6 bilhões.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/500839-PARLAMENTARES-APRESENTAM-7,8-MIL-EMENDAS-AO-ORCAMENTO-NO-VALOR-DE-R\\$-96,6-BILHOES](https://www.camara.leg.br/noticias/500839-PARLAMENTARES-APRESENTAM-7,8-MIL-EMENDAS-AO-ORCAMENTO-NO-VALOR-DE-R$-96,6-BILHOES). Acesso em 18 de agosto de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Princípios que regem o orçamento Público.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em 20 de agosto de 2019

BRASIL.Senado Federal.**Relatório de Acompanhamento Fiscal 2017.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em 18 de agosto de 2019

BRASIL. Presidência da República. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 17 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma +BRASIL.** Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/sobre-a-plataforma>. Acesso em 16 de setembro de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda a Constituição.** Disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=PRL+1+PEC00215+%3D%3E+PEC+2/2015Acesso em 02 de Setembro de 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2015.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=PRL+1+PEC00215+%3D%3E+PEC+2/2015. Acesso em: 16 de setembro de 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. **BOLETIM DE EMENDAS PARLAMENTARES 2019.** Disponível em : <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/boletim-de-emendas>. Acesso em 13 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Economia.**O que é Orçamento Público?.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>. Acesso em 15 de setembro de 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Princípios Orçamentários**. Disponível em : <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/principios-orcamentarios>. Acesso em 15 de setembro de 2019.

BRASIL. Senado Federal. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86**. Disponível em : https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC86_17.03.2015/EMC86.asp. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao Orçamento**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em 17 de setembro de 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 19 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Elaboração e execução Orçamentária**. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1537:020301-elaboracao-e-execucao-orcamentaria&catid=749&Itemid=376 Acesso em: 08 de setembro de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Contingenciamento bloqueia R\$ 2,3 bilhões de emendas parlamentares**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/510767-contingenciamento-bloqueia-r-23-bilhoes-de-emendas-parlamentares/>. Acesso em 14 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Despesas Contingenciáveis na LOA 2017**. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2017/despesas-contingenciaveis_seae.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2019.

BRASIL. Senado Federal. Boletim explica previsões do governo sobre metas, despesas e salário mínimo para 2017. Disponível em : <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/25/boletim-explica-previsoes-do-governo-sobre-metas-despesas-e-salario-minimo-para-2017>. Acesso em 18 de agosto de 2019.

BRASIL. Presidência da República. LEI Nº 13.414, DE 10 DE JANEIRO DE 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/lei/Lei13414-2017.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Cláudia Bressan da. **Sobre a noção de orçamento público impositivo no Brasil: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e do modelo estadual em Santa Catarina**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.987.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. GASPARI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios** Brasília: Enap, 2017. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro_Plurianulidade_APO1.pdf.

Acesso em 13 de agosto de 2019

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos Aslegis. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: . Acesso em: 07 de setembro de 2018.

GREGGIANIN, Eugênio. RÊGO, Hélio Henrique Diógenes. MACEDO, Marcelo de Rezende. VOLPE, Ricardo Alberto Volpe. JUNIOR, Wagner Primo Figueiredo.

Orçamento impositivo, execução de emendas Parlamentares. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et19-2018-orcamento-impositivo-2013-execucao-de-emendas-de-ex-parlamentar>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

LIMA, Edilberto C. P. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, jun./dez. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000226&pid=S0034-7612201300050000200034&lng=en. Acesso em 01 de setembro de 2018

MENEZES, David Curtinaz e PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para discussão, 2014. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/082_Orçamento_Impositivo.pdf

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO.** Dissertação -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008

NETO, Celso de Barros Correia. Os 50 anos da Lei Geral de Orçamentos (Lei n. 4.320/64): o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**. Brasília. **V. 12, N. 1 (2016)**

PEDERIVA, João Henrique. PEDERIVA Patrícia Lima Martins. **EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO.** Disponível em: https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128180622_st_04_joao_henrique_pederiva.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2019.

PINHEIRO, Danielle Sandi. MELLO, Allan Del Cistia. **Desvinculação das Receitas da União: Argumentos que Justificam sua Criação e Manutenção.** Revista Gestão Pública Práticas e Desafios. Brasília. Volume 1. n2. 2014.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015.** Editora Senado. Brasília, DF. 2018.

SANTOS, Adiel Lopes dos. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Editora Senado Federal. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-23-2016-carater-da-lei-orcamentaria-anual-e-suas-implicacoes-no-equilibrio-de-forca-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo>. Acesso em 20 de agosto de 2019.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SILVA, Fernando Veiga Barros. BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Editora Senado Federal. Brasília, DF. 2019.

Transparência Internacional. **transparency**. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em 12 de setembro de 2019.

TOLLINI, Hélio Martins; AFONSO, José Roberto Rodrigues. A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 491-512.

VOLPE, Ricardo Alberto e CAMBRAIA Túlio. A experiência do orçamento impositivo a lei de diretrizes orçamentárias para 2014. Revista brasileira de planejamento e orçamento, nº 2, p. 100-125, 2015.

APÊNDICES

Apêndice A – Resumo das Entrevistas - Entrevista 1

Ministério do Desenvolvimento regional - Paulo Afonso Vieira Júnior (Chefe Setorial Convênios) realizada in local no dia 16 de agosto de 2019.

De acordo com o chefe setorial do Ministério do Desenvolvimento Regional, que também tem experiência na parte de programação, elaboração orçamentária e execução propriamente dita, quando questionado sobre as dificuldades que levam aos entraves na execução das emendas, responde que um dos principais problemas para a execução das emendas, em sua maior parte, é a falta de capacitação dos próprios beneficiários das emendas em levar o projeto adiante.

O chefe setorial acredita que, em sua maior parte, os municípios, são os mais necessitados e que carecem de maior urgência, contudo mostram grande dificuldade em elaborar e executar um projeto. Como exemplo o mesmo cita seu trabalho que via de perto a dificuldade que algumas regiões tinham em apresentar projetos e também projetos que não condiziam com a finalidade, como para compra de resma de papel, situações que acabam ocasionando menor execução de emendas em relação a outros locais que tinham maior facilidade na elaboração de projetos.

Quando indagado quanto a liberação de recursos, acredita que não há problemas quanto a isso, as emendas demandas tem sim sido atendidas, salvo erros, como de classificação, reconhece que mesmo não vendo impedimentos de ordem financeira a execução de emendas é baixa, aponta como causa motivos de ordem operacional e indaga que apesar de não ter trabalhado no legislativo talvez alguns parlamentares ao proporem emendas não estão atentos a capacidade de materialização e execução de seus projetos, apesar de boa vontade em olhar para suas regiões ao fazer as proposições falta capacidade de alguns locais destinados de gerir tais projetos, o que implica em demora e problemas que impactam na não execução. Sobre o contingenciamento, ele diz que existe, mas não pode ser citado como uma das principais causas para as não execuções.

Na linha de Soluções, Vieira Junior, pensa que focando na dificuldade da apresentação de projetos, poderia haver a criação de projetos padronizados. Como exemplo ele cita plantas prontas, ao propor projetos em um mesmo setor, como para

escolas, já poderiam ver qual das plantas já previamente definidas se adequarem melhor a determinada realidade, talvez modelos por regiões do país, que considerariam climas e relevos, e realidades diferentes, pois já seria mais fácil saber o que é necessário de mão de obra, pessoal, dentre outros para que a execução fosse realizada, o que diminuiria a dificuldade pela falta de capacitação na execução e já gerariam uma maior estimativa de despesas.

Cita, ainda, o fato de, mesmo inadimplentes, os municípios podem receber dinheiro das emendas para seus projetos, mas preocupa a possibilidade de que possa acontecer repasse direto de emendas para estados e municípios que gerirem o dinheiro, quando não conseguem apresentar projetos.

Acredita que deve ser pensado uma forma de nivelção e simplificação dos processos e vê falta de sincronia entre o Legislativo e o Executivo. Os parlamentares precisam atender os interesses da área que os elegeram, até visando novas reeleições, mas muitas vezes, o interesse do Legislativo não é o mesmo objetivo do Executivo. Paulo, cita a falta de diálogo para o atendimento de áreas que talvez seja de interesse comum, áreas mais carentes. Se o Executivo tivesse, por exemplo, uma carteira de projetos com maiores chances de andar, voltadas as maiores necessidades seria mais fácil.

O orçamento é feito pelo Executivo, com estimação de receitas, conjuntura fiscal e econômica para o estabelecimento da meta fiscal. Ao estimar as receitas, retirando meta fiscal e despesas obrigatórias, reservas para emendas, o que sobram são despesas discricionárias. Após a distribuição de limites aos ministérios, cada um em sua área finalística tem suas propostas que devem ser encaminhadas ao Executivo, negociando condições conforme ordens de prioridade. Após chegar ao Legislativo cada parlamentar faz a alocação de emendas individuais, de bancada, comissão e de relator.

Neste cenário, cada parlamentar tem sua prioridade de atuação, que nem sempre vai de encontro as previsões do Executivo. Com o orçamento impositivo, após a LOA aprovada e estabelecido as dotações, o chefe setorial cita que, historicamente, sempre ocorre contingenciamento e por isso cada pasta deve escolher o que fazer e o que não fazer, no que se refere a orçamento impositivo deve continuar garantido, mas frisa-se que mesmo esse é contingenciado de maneira proporcional. Então tanto o Executivo como o Legislativo nesse momento precisam fazer opção entre o que será executado ou não.

Então, para ele, as emendas impositivas só não são executadas por incapacidade técnica, porque sua restrição não impede a execução, pois o que não é impositivo deve ser escolhido dentro do orçamento atual as prioritárias, o que ocorre nesse cenário é a priorização das medidas planejadas inicialmente e a não execução de emendas posteriores, por isso emendas não impositivas em sua maioria são preteridas enquanto não há aumento no limite de empenho.

Para que houvesse a execução plena de todas as emendas seria preciso que não ocorresse contingenciamento. Paulo cita que o contingenciamento deveria ser uma medida de exceção, porém se tornou recorrente em todos os exercícios, por algum motivo a arrecadação está sempre menor do que se está sendo estimado e o contingenciamento está aumentando a cada ano.

As emendas, em sua maioria só conseguem ser pagas no ano seguinte, ao começar o exercício, sempre tem a questão do contingenciamento, e como o empenho normalmente só é feito no segundo semestre do ano, até começar a pagar é no ano seguinte.

Cita ainda a grande quantidade de sistemas e plataformas existentes, que gera pulverização, o que dificulta a consulta de dados e a falta de padronização de informação na hora de passar ao interessado as pendências existentes na proposta com o objetivo de regularizá-las.

Apêndice B – Resumo das Entrevistas - Entrevista 2

Ministério da Saúde - Anderson Wilson Sampaio Santos – Assessor - realizada in local no dia 16 de agosto de 2019.

De acordo com o assessor, um dos maiores problemas, atualmente, é a falta de capacitação por falta dos gestores, a dificuldade de acesso aos sistemas por conta da burocracia, outro ponto é que há uma grande demora entre o tempo de execução da obra até a qualificação da solicitação do pagamento, existindo um lapso temporal muito grande, o que atrapalha excessivamente o andamento da obra.

Muitas vezes entre a execução da obra e a chegada da solicitação do pagamento no sistema, a perda de tempo com esse processo chega a ser de quatro meses, e gera problemas de obra paradas.

A quantidade de sistemas que existe no Ministério da Saúde dificulta a celeridade dos procedimentos, um sistema único traria maior agilidade. Além dos sistemas, ainda há trabalhos em planilhas manuais de excel o que dificulta a unificação. O meio utilizado é o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), é o sistema governamental que visa automação dos processos de transferências voluntárias da União, onde é gerado todo processo dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Nele são inseridas as movimentações iniciando pela proposta até o pagamento e a prestação de contas final.

Quanto às emendas, Anderson diz que se o parlamentar fizesse uma emenda direcionada para vários beneficiários facilitaria, ao invés de várias emendas e que as articulações políticas influenciam na liberação.

Apêndice C – Resumo das Entrevistas - Entrevista 3

Ministério da Integração Regional/ Atual Ministério do Desenvolvimento Regional- Gilma Gomes Maciel (Ex-Coordenadora do Departamento de Gestão Estratégica). Realizada no Senado Federal dia 20 de agosto de 2019.

A começar pela explicação de como funciona a execução, Gilma Gomes diz que inicialmente após as indicações dos beneficiários por parte do parlamentar, o Ministério analisa a proposta, que gera o plano de trabalho.

Com isso encaminha-se o processo para empenho, então acontece o retorno para a área finalística que solicita ao beneficiário a inclusão de toda a documentação e projeto, com isso acontece a inclusão e a área finalística realiza a análise, com a conclusão segue autorização para licitar. O beneficiário licita e encaminha ao Ministério para validação, após isso, segue para pagamento da primeira parcela.

No que se refere aos entraves, segundo a coordenadora, o grande problema nesse processo em sua visão é a grande burocracia documental, a falta de técnicos no Órgão e nas Prefeituras, o tempo entre o empenho e os beneficiários encaminharem a documentação é consideravelmente grande, ocasionando em muitos convênios perderem o prazo de validade tanto da cláusula suspensiva quanto ao dos restos a pagar.

Se os Ministérios fossem mais estruturados poderiam cobrar as documentações e acompanhar de perto cada convênio para que os prazos fossem cumpridos.