



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**AS EMENDAS PARLAMENTARES NO CONTEXTO DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO: ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO  
GOVERNO FEDERAL 2019-2020**

**ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES, ANA RITA SILVA SACRAMENTO, FABIANO RAUPP,  
RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS**

**GT 5 CONTABILIDADE, FINANÇAS E ORÇAMENTO NO SETOR PÚBLICO**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **As Emendas Parlamentares no Contexto do Orçamento Público: Alocação de Recursos no Governo Federal 2019-2020**

## **Resumo**

O artigo tem como objetivo caracterizar as emendas parlamentares do orçamento do Governo Federal, no período de 2019 a 2020, na perspectiva das dimensões econômico-financeira e sociopolítica. Para tanto, realizou-se pesquisa do tipo exploratória e descritiva, valendo-se teoricamente da discussão do presidencialismo de coalizão para compreender os arranjos das emendas no quadro do orçamento público e das pesquisas documental e bibliográfica como meios de investigação. Em termos de unidade da federação, a região sudeste obteve maior volume de recursos, mas em termos populacionais essa é a maior região do país. Observa-se que prioritariamente são destinadas para a saúde, sendo uma imposição da EC nº 86/2015, mas também constam prioritariamente assistência, urbanismo, administração e educação. Há áreas como energia, ciência e tecnologia e saneamento que têm impacto em áreas como saúde, economia e educação e que não têm sido priorizadas pelos parlamentares.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares. Orçamento público. Presidencialismo de coalizão.

## **1. Introdução**

A cada ano o governo federal deve elaborar o projeto de lei orçamentária e definir, por meio dela, os gastos com investimento e custeio para o ano seguinte (BRASIL, 1988). Tem-se assim a materialização de uma clássica função de governo, a alocativa, que desde o predomínio da economia liberal é aceita como função econômica do Estado, podendo ser compreendida como o processo em que são definidos os recursos para utilização nos setores públicos e privados durante o ano a que se refere. No Brasil a Lei Orçamentária Anual também deve ser aprovada pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988). É no momento da passagem pelo legislativo que podem ser apresentadas as emendas parlamentares, ou seja, alterações ou proposições no orçamento anual feitas diretamente pelos deputados e senadores. São essas emendas que têm suscitado debates acerca do orçamento público do Governo Federal.

Na concepção estrita da alocação de recursos por meio do orçamento público, o processo alocativo estatal inicia com o planejamento que culmina na sua formalização, na lei orçamentária, e a distribuição das receitas públicas para atender as políticas públicas (GIACOMONI, 2012). Essa forma de olhar a alocação de recursos têm demonstrado limites, principalmente, por considerar as projeções e prescrições apenas sob a forma de recursos financeiros. Parte-se do entendimento de que o orçamento público é um instrumento tecnopolítico (PIRES, 2011; COUTO; CARDOSO JÚNIOR, 2018), e essa concepção ampla desafia a prática orçamentária e pode ajudar a explicar o papel das emendas parlamentares no processo alocativo brasileiro. O artigo tem o objetivo de caracterizar as emendas parlamentares do orçamento do Governo Federal, no período de 2019 a 2020, na perspectiva das dimensões econômico-financeira e sociopolítica.

O estudo justifica-se, no quadro teórico, em função das lacunas em pesquisas que buscam compreender como o Poder Legislativo atua no processo de tomada de decisão do

orçamento público brasileiro, especialmente após as últimas alterações introduzidas pelas Emendas à Constituição, EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019, fato que também justifica a delimitação temporal do estudo, 2019-2020. No que se refere a abordagem do presidencialismo de coalizão, a escolha se deu pela importância da dimensão sociopolítica do orçamento público evidenciada pelas emendas, bem como pelo fato de a pesquisa exploratória ter demonstrado que esse arranjo político-institucional tem sido utilizado nos estudos anteriores sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Abranches (1988) nos alertava para o fato de que a estrutura presidencialista brasileira é bastante diversa das demais experiências mundiais e vem sofrendo transformações nas últimas décadas (ABRANCHES, 2018).

## **2. O Orçamento Público no Contexto do Presidencialismo de Coalizão**

O debate sobre as emendas parlamentares tem suscitado uma renovação no quadro da concepção do orçamento público, alertado por Pires (2011) e Couto e Cardoso Junior (2018). O orçamento público, como instrumento tecnopolítico, é o *locus* em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia, ainda que fragmentados (PIRES, 2011; COUTO e CARDOSO JR, 2018).

Considera-se relevante destacar que o orçamento público se compõe de duas dimensões: a sociopolítica e a econômico-financeira. A dimensão econômico-financeira é formada por inúmeros regramentos, classificações, prescrições e mecanismos de gestão dos recursos públicos no quadro do sistema de alocação de recursos públicos. Compreende o arcabouço legal do planejamento e está, em termos formais, inserido na lei orçamentária, na qual há a previsão das receitas públicas para atender às políticas públicas, com seus projetos e atividades, bem como a fixação de despesas, o que inclui o financiamento da estrutura estabelecida. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 introduziu mecanismos que reforçam o planejamento e o controle da execução dos gastos públicos. Tais mecanismos foram aperfeiçoados com a introdução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e sua integração à tradicional Lei Orçamentária Anual (LOA) (ROCHA, 2008; COSTIN, 2010; GIACOMONI, 2012).

A dimensão sociopolítica do orçamento público é aquela em que a alocação de recursos é definida politicamente, envolvendo os inúmeros mecanismos de representação e participação da sociedade, inclusive os engendrados pelo processo das emendas parlamentares. No quadro da dimensão sociopolítica do orçamento público está o fato de que tanto a sociedade, quanto os

representantes do povo, os parlamentares, devem autorizar a realização de despesas pelo chefe do Poder Executivo, tornando o processo de tomada de decisão mais complexo. É preciso destacar que no âmbito da dimensão sociopolítica observam-se aperfeiçoamentos institucionais gerados pelas Leis Complementares nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e nº 131, de 2009, Lei da Transparência (ANGÉLICO, 2015). No quadro da dimensão sociopolítica considera-se, ainda, a perspectiva de Ramos (1981) que destaca o processo alocativo como político e institucionalmente determinado, pois sempre existiu uma teoria alocativa que indicava as prioridades das deliberações políticas sobre os processos de criação e distribuição da riqueza nas sociedades.

Interessa também ao estudo a discussão do orçamento público à luz do presidencialismo de coalizão, modelo que se fundamenta, segundo Abranches (2018), na interdependência do Poder Executivo e Legislativo, mas com maior concentração de autoridade no Executivo. “[...] a capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas” (ABRANCHES, 2018, p. 79). Ainda associado a isso, “[...] os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado. O poder de editar medidas provisórias reduz parcialmente essa dependência do presidente” (Idem).

Abranches (1988) adjetivou como de coalizão o presidencialismo existente no Brasil. Para ele, a alocação e execução dos recursos orçamentários são reflexos dessa engrenagem, onde também se recorre às coalizões partidárias e regionais: “[...] A lógica de formação das coalizões têm, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem” (ABRANCHES, 1988, p. 22), ou seja, “o cálculo relativo a base de sustentação política do governo não é apenas partidário parlamentar, mas também regional” (Idem). É um contexto em que, segundo o autor, os efeitos políticos “extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas”.

Segundo Abranches (2018) tanto a fragmentação eleitoral quanto a heterogeneidade do eleitorado têm tornado impossível que o Presidente detenha a maioria do Congresso. É no âmbito do debate político da alocação de recursos no orçamento do governo federal que a estrutura do presidencialismo de coalizão tem se confirmado e tem gerado problemas alocativos, particularmente no âmbito do orçamento público, questões que podem ser identificadas na análise da caracterização das emendas particulares. É no âmbito do orçamento que o governo entra em acordo com os grupos da sua coalizão trocando aprovações de programas dentro das leis orçamentárias por meio da articulação de cargos em empresas estatais

e nos ministérios, bem como por meio da liberação de espaço dentro do orçamento nas emendas individuais e de bancada. A coalizão para Abranches (2018) é tida como um acordo prévio, cujos "[...] partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes." (ABRANCHES, 2018, p. 77).

A coalizão no atual contexto brasileiro tem se complexificado em função do fato de o Senado ter deixado de ser revisor, passando a ter poder de iniciar o processo legislativo. Além disso, a necessidade de maioria passou a ser necessária para o Senado e a Câmara. O Senado passou a ter todas as competências da Câmara, sendo algumas privativas como a de julgar e impedir o Presidente, poder ampliado pelo Supremo Tribunal Federal (ABRANCHES, 2018).

É um cenário em que "[...] O jogo decisório se modifica" (ABRANCHES, 2018, p. 77). A "Câmara Popular" - Câmara dos Deputados, eleita por critérios de proporcionalidade e bancadas relativas ao tamanho da população dos estados, sendo igualada a "Câmara Federativa" - Senado, cuja composição é estabelecida de maneira igual entre os estados, com eleição por voto majoritário, transformou as deliberações do Congresso, pelo menos aquela que havia sido desenhada pela CF/1988 (ABRANCHES, 2018). Essa mudança afetou o processo de decisão, confrontando estados mais ricos com estados mais pobres. Interferiu também no cálculo e manejo das coalizões, na necessidade de criar equilíbrio de interesses e forças entre bancadas de partidos distintos (ABRANCHES, 2018).

No âmbito da aprovação dos orçamentos públicos no Brasil, observa-se, após três décadas de funcionamento dessa engrenagem do presidencialismo de coalizão, que é possível dizer que ele funciona, ainda que com inúmeros problemas: institucionais; de qualidade e coerência das políticas públicas; e de representatividade. Para Abranches (2018, p. 243), apesar da governabilidade apresentada pelo presidencialismo de coalizão, os déficits recebem tintas cada vez mais fortes: "institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia".

E em períodos de crise, esses déficits ficam mais evidentes, bem como as disputas por recursos, o que tem gerado problemas como atrasos nas aprovações das leis orçamentárias por parte do Poder Legislativo. "A resiliência do poder oligárquico e o domínio da conveniência política sobre a observância das regras constitucionais me parecem decisivos para o entendimento dos dilemas e problemas de nossa vida política" (ABRANCHES, 2018, p. 341).

O governo brasileiro "enfrenta uma enorme inércia burocrático-orçamentária, que torna

extremamente difícil a eliminação de qualquer programa, a redução ou extinção de incentivos e subsídios, o reordenamento e a racionalização do gasto público” (ABRANCHES, 1988, p. 6). Para o autor, as dificuldades para deixar esta inércia burocrático-orçamentária decorrem tanto pelo “conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais” (Idem). É como se houvesse um engessamento do processo, tornando difícil o enfrentamento de crises e de “problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento” (Idem).

Diante do contexto do presidencialismo de coalizão desenhado, o presente estudo se vale destas discussões para analisar as emendas parlamentares. O que predomina na literatura e na opinião pública é de que as emendas parlamentares têm gerado iniciativas paroquiais, de motivação política e ineficiência alocativa. A ideia de ineficiência decorre da concentração de benefícios, por um lado, e de socialização dos custos por meio do estado, por outro. Nesse sentido, “[...] o sistema de incentivos posto – especialmente o fenômeno do universalismo e o papel exercido pela conexão eleitoral no ambiente político – condiciona e encoraja o comportamento dos patrocinadores de projetos ineficientes” (ALMEIDA, 2021, p. 01). No entanto, muito embora as emendas parlamentares sejam associadas à aplicação ineficiente de recursos públicos, algumas pesquisas recentes têm buscado explorar um outro viés sobre a questão, argumentando que as emendas parlamentares podem promover responsividade à demanda local, *accountability* e transparência, fundadas no conceito de representação política e qualificação do sistema de representação democrática (ALMEIDA, 2021).

Há estudos, entretanto, que têm demonstrado que em parlamentos multipartidários há uma tendência de as coalizões tornarem-se instáveis, tornando os orçamentos mais deficitários. Pereira e Mueller (2002) entendem que “[...] De acordo com a norma do universalismo, entendida como a reciprocidade na aprovação de programas distributivos entre parlamentares, os gastos crescem à medida que aumenta o número de legisladores e de partidos políticos.” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 266). Os autores supracitados ainda destacam o fato de que essa estrutura multipartidária dificulta o controle pelo Congresso.

Do ponto de vista legal, o debate acerca das emendas parlamentares culminou, em 2015, na Emenda Constitucional nº 86 à CF/1988, que estabeleceu que parte desse orçamento seria impositivo, ou seja, estabeleceu que uma parcela do orçamento, limitada a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA, seria destinada para emendas individuais propostas por parlamentares e de execução obrigatória pelo poder executivo (BRASIL, 2015).

Para Almeida (2021, p. 14) as emendas individuais se constituem como um instrumento de baixo custo utilizado pelo Poder Executivo para implementar sua agenda, que, em geral, “engloba bens públicos de interesse nacional, voltados ao alcance de objetivos, tais como promoção do crescimento econômico e redução de desigualdades”. Mas essa perspectiva apresentada por Almeida (2021) não é a predominante.

Todavia, “é possível que a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 – que tornou obrigatória a execução das programações incluídas na LOA por emendas individuais – tenha perturbado, em alguma medida, a dinâmica em questão” (ALMEIDA, 2021, p. 14). Destaca Volpe (2019, p. 86) que tal emenda constitucional pode afetar “o arranjo político do presidencialismo de coalizão e a agenda legislativa do Congresso Nacional”.

O que aponta Volpe (2019) em seu estudo é de que o orçamento público continua a ser moeda de troca entre Poder Executivo e Poder Legislativo, mesmo com as emendas impositivas. Ou seja, o “Orçamento Impositivo das Emendas Individuais (EC nº 86/2015), reduziu a força potencial de coalizão, mas o caráter estratégico das emendas como moeda de troca não deixou de existir (VOLPE, 2019, p. 116).

Em 2019 foi promulgada mais uma Emenda Constitucional nº 100 à CF/1988 que acrescentou a obrigatoriedade de execução de mais uma parcela do orçamento, agora indicada pelas bancadas dos estados e do Distrito Federal, no valor de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019). A obrigatoriedade da execução de ambas as emendas torna necessário critérios alocativos, destacando quais as prioridades estruturantes do país e o papel das emendas nesse quadro de prioridades. Esses critérios deveriam ser incorporados à legislação vigente que trata da matéria, para tornar menos passível que emendas parlamentares sejam moeda de troca entre executivo e legislativo (VOLPE, 2019).

Portanto, as emendas parlamentares, no Brasil, apresentam uma cota individual a cada parlamentar e bancada, divisível em até 25 sugestões de emendas diferentes por parlamentar, sendo que metade do valor dessas emendas deve ser destinado obrigatoriamente para a área da saúde, e entre 15 e 20 sugestões de emendas distintas para cada bancada. Ambas as Emendas à Constituição, EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019, representaram, na prática, o fortalecimento dos parlamentares, pois garantiram a execução obrigatória das emendas apresentadas, possibilitando o direcionamento desse recurso público ao atendimento de seus interesses eleitorais. Por outro lado, diminuiu o poder de barganha do governo, já que a liberação de recursos para emendas parlamentares enquanto moeda de troca no jogo político entre Congresso e Planalto perde forças, mas sem clareza do resultado efetivo do processo (VOLPE, 2019).

### 3. Procedimentos Metodológicos

O presente artigo é pautado em uma pesquisa predominantemente qualitativa. O estudo se caracteriza como descritivo e foi empreendido por meio de uma pesquisa documental junto a base de dados SIGA Brasil do Senado Federal. O objeto da investigação consiste em analisar as emendas parlamentares no âmbito do orçamento público do Governo Federal no período de 2019 a 2020. A pesquisa baseou-se na matriz teórico-metodológica ilustrada pelo Quadro 1, que tem como conceito central o orçamento público, por meio de suas duas dimensões: a econômico-financeira e a sociopolítica.

Quadro 1 - Matriz teórico-metodológica

Dimensão	Categorias Empíricas	Coleta dos dados	Análise dos dados
Econômico-financeira	- Valores emendas - Limites legais - Áreas de atuação do governo	- Autorização e execução de emendas no Portal SIGA Brasil - 2019 a 2020 - Lei 4.320/64, CF/1988, EC nº 86/2015, EC nº 100/2019.	Análise descritiva e documental
Sociopolítica	- Distribuição regional - Câmara e Senado - Individuais e de bancada	- Autorização e execução de emendas no Portal SIGA Brasil - 2019 a 2020 - Lei 4.320/64, CF/1988, EC nº 86/2015, EC nº 100/2019.	Análise descritiva e documental

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A coleta de dados baseou-se na legislação que normatiza a aprovação do orçamento público no Brasil, em especial, as emendas parlamentares, sendo a Lei 4.320/1964, a CF/1988, a EC nº 86/2015 e a EC nº 100/2019. Baseou-se, também, na matriz teórico-metodológica para identificação das categorias empíricas, cuja base de dados utilizada foi o portal SIGA Brasil do Senado Federal. A análise dos dados deu-se por meio da técnica da análise descritiva e documental, pautando-se na concepção ampla de orçamento público e nas suas dimensões, desdobrada em categorias que deram suporte à coleta e análise dos dados.

### 4. Resultados da Pesquisa e Discussões

#### 4.1 Resultados gerais

A aprovação das leis do orçamento significa a apreciação do PPA, da LDO e da LOA, pelo Poder Legislativo. No caso da União, o Congresso Nacional trabalha na forma de Regimento Comum para avaliação destes projetos (unicameral). O Congresso Nacional define uma Comissão Mista (21 senadores e 63 deputados) para fazer a primeira apreciação antes de ser votada pela assembleia geral. Nessa fase de aprovação das leis do orçamento são realizadas audiências públicas para discussão com a população de quais programas deveriam ser priorizados. A aprovação acontece primeiramente dentro da comissão mista. Depois de

aprovada na comissão mista segue para ser aprovada em plenário pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados. Ao analisar os recursos por grupo de parlamentares nos anos de 2019 a 2020 verifica-se, conforme Tabela 1, o número de autores, de emendas e valores autorizados (Câmara e Senado).

Tabela 1: Número de autores, de emendas e valores autorizados (2019-2020)

Tipo	2019			2020		
	Autores	Emendas	Autorizado	Autores	Emendas	Autorizado
Total	872	21.890	13.723.759.764	1442	24.279	36.177.357.007
Bancada dos estados	27	240	4.579.969.644	27	546	5.927.298.253
Deputado Federal	740	18.918	7.894.792.072	1190	20.307	8.177.277.710
Senador	115	2.731	1.248.998.048	192	2.947	1.291.176.100
Comissão Câmara	-	-	-	25	94	325.123.243
Comissão Mista	-	-	-	4	16	118.502.428
Comissão Senado	-	-	-	13	50	196.044.237
Relator Geral	-	-	-	0	318	20.141.935.036

Fonte: Siga Brasil - Senado (2021).

\* Alguns dados de 2019 não constavam no Siga Brasil, como é o caso da Comissão da Câmara, Mista e do Senado, bem como Relator Geral.

Em relação aos valores autorizados observa-se que o crescimento dos recursos autorizados de 2019 para 2020 foi de mais de 163%. Um aspecto a ser considerado é o fato de que no momento da aprovação da LOA 2020 não havia a possibilidade, ainda, de o país estar em uma pandemia, visto que conforme Agência Brasil (2021) o Congresso Nacional aprovou a LOA 2020 em 17 de dezembro de 2019. Tal fato faz-nos considerar a alternativa de que os acordos e coalizões no quadro do presidencialismo de coalizão estavam se consolidando após um ano de mandato do presidente eleito (ABRANCHES, 1988; ABRANCHES, 2018).

Ao observar os dados de maneira aberta nota-se que o crescimento dos valores autorizados nas bancadas estaduais de 2019 para 2020 cresceram cerca de 29%. O crescimento de 2019 para 2020 dos valores autorizados para os deputados federais foi de 3,6%. Já no âmbito dos valores autorizados para emendas dos senadores de 2019 para 2020 o aumento foi de 3,4%. Ao analisarmos os dados percebemos que em 2019 não havia a separação entre comissão câmara, comissão mista, comissão senado e relator geral.

Ao analisarmos os dados de 2020 observa-se que do total autorizado de 36.177.357.007,00 bilhões de reais, foram autorizados para o relator geral o montante de 20.141.935.036,00 bilhões de reais, ou seja, cerca de 55% do valor total foram para emendas do relator geral. Tais dados podem ser um indicativo que a negociação de coalizão parece ter tido mais força no quadro das negociações com o relator geral da comissão do orçamento (ABRANCHES, 2018). "[...] As funções de relator geral e de relator setorial são de grande influência e dependem de indicação do presidente da comissão, respeitando-se a norma da

proporcionalidade entre os partidos" (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 271). Essas funções são centrais, pois são nomeações geradas pelas lideranças partidárias.

Um outro olhar pode ser dado a partir dos valores empenhados, executados e pagos (mais Restos a Pagar), de acordo com a Tabela 2, discriminando por deputado, senador, comissões e relator geral.

Tabela 2: Valor empenhados, executados e pagos (mais Restos a Pagar)

Tipo	2019			2020		
	Empenhado	Executada	Pago + RP	Empenhado	Executada	Pago + RP
Total	4.433.590.021 (34,17%)	4.433.590.021 (34,17%)	2.701.653.770 (27,05%)	5.863.241.414 (16,56%)	5.863.241.414 (16,56%)	5.071.518.829 (23,54%)
Bancada dos estados	7.377.064.596 (56,86%)	7.377.064.596 (56,86%)	6.325.350.582 (63,34%)	7.970.895.254 (22,51%)	7.970.895.254 (22,51%)	7.993.660.872 (37,11%)
Deputado Federal	1.163.215.618 (8,96%)	1.163.215.618 (8,96%)	957.907.621 (9,59%)	1.257.063.992 (3,55%)	1.257.063.992 (3,55%)	1.194.057.377 (5,54%)
Senador	-	-	-	293.060.227 (0,83%)	293.060.227 (0,83%)	153.818.300 (0,71%)
Comissão da Câmara	-	-	-	117.694.940 (0,33%)	117.694.940 (0,33%)	91.934.217 (0,43%)
Comissão Mista	-	-	-	171.875.250 (0,49%)	171.875.250 (0,49%)	22.595.452 (0,10%)
Comissão do Senado	-	-	-	19.735.866.956 (55,74%)	1.973.586.695 6 (55,74%)	7.013.159.578 (32,56%)
Relator Geral	4.433.590.021 (34,17%)	4.433.590.021 (34,17%)	2.701.653.770 (27,05%)	5.863.241.414 (16,56%)	5.863.241.414 (16,56%)	5.071.518.829 (23,54%)

Fonte: Siga Brasil - Senado (2021).

\* Nos dados de 2019 do Siga Brasil não constavam valores de Senador, Comissão Câmara dos Deputados, Comissão Mista do Congresso, Comissão Senado Federal.

Os valores executados acompanham os valores empenhados, entretanto, os valores pagos (mais Restos a Pagar) ficam abaixo dos primeiros. A diferença entre valores empenhados e pagos dos deputados federais e das bancadas dos estados em 2020, após a EC 100/2019, é pequena, havendo no caso dos deputados o pagamento + RP de mais de 94% do valor empenhado, bem como no caso das bancadas o valor empenhado foi executado totalmente, e valor pago + RP foi um pouco maior. E a EC 100/2019 teve reflexos, inclusive se compararmos os valores empenhados e executados em 2019, dos deputados e bancadas estaduais, em relação aos valores empenhados e executados de 2020. Portanto, verifica-se a efetividade da obrigatoriedade das emendas impositivas. É possível perceber também diferenças entre parlamentares, bem como tipo de comissões, além do destaque em relação ao relator geral.

#### 4.2 Emendas parlamentares no contexto regional e por área de governo

Ao tratar das emendas parlamentares das leis orçamentárias é preciso ter um olhar regionalizado, tanto em termos de organização alocativa, quanto em termos das coalizões (ABRACHES, 1988). No que se refere aos dados relativos às emendas por unidade da federação ou como Abranches (1988) denomina, regionais, tem-se conforme a Tabela 3.

Tabela 3: Categoria por unidade da federação/regional emendas executadas em milhões de reais

Estado/região	2019	2020
	[Pago (IPCA)] + [RP Pago (IPCA)]	[Pago (IPCA)] + [RP Pago (IPCA)]
Nacional-NA	120.300.000	7.500.000.000
São Paulo-SP	1.300.000.000	1.700.000.000
Minas Gerais-MG	924.500.000	1.200.000.000
Rio de Janeiro-RJ	581.500.000	877.300.000
Espírito Santo-ES	319.100.000	335.000.000
SD-SD	1.900.000	81.300.000
Subtotal SD	3.127.000.000	4.193.600.000
Bahia-BA	671.300.000	1.000
Ceará-CE	514.700.000	641.300.000
Maranhão-MA	556.200.000	518.300.000
Pernambuco-PE	347.900.000	549.500.000
Alagoas-AL	254.100.000	274.300.000
Sergipe-SE	248.400.000	416.900.000
Piauí-PI	278.200.000	321.900.000
NE-NE	6.800.000	284.200.000
Subtotal NE	2.877.600.000	3.006.401.000
Paraíba-PB	219.000.000	520.400.000
Pará-PA	315.100.000	662.600.000
Rio Grande do Norte-RN	277.000.000	396.800.000
Tocantins-TO	215.600.000	466.900.000
Acre-AC	195.400.000	242.500.000
Roraima-RR	191.200.000	240.500.000
Amapá-AP	158.000.000	433.000.000
Amazonas-AM	151.000.000	385.200.000
Rondônia-RO	137.700.000	233.600.000
NO-NO	2.300.000	15.700.000
Subtotal NO	1.862.300.000	3.597.200.000
Mato Grosso-MT	291.700.000	302.700.000
Mato Grosso do Sul-MS	174.100.000	354.400.000
Goiás-GO	354.400.000	494.000.000
Distrito Federal-DF	156.400.000	174.200.000
CO-CO	17.700.000	30.300.000
Subtotal CO	994.300.000	1.355.600.000
Rio Grande do Sul-RS	700.500.000	798.700.000
Paraná-PR	612.900.000	720.500.000
Santa Catarina-SC	493.100.000	455.100.000
SL-SL	8.400.000	56.400.000
Subtotal SL	1.814.900.000	2.030.700.000
Exterior-EX	5.000	2.400.000

Fonte: Siga Brasil - Senado (2021).

Todas as regiões apresentaram crescimento de 2019 para 2020, com destaque para a concentração evidenciada na Região Sudeste, e em São Paulo quando a análise é direcionada aos Estados. Essa elevação pode ter sido acarretada regionalmente pelos problemas da COVID 19. Os dados aqui apresentados podem ser um indício de que as mudanças entre as forças Câmara e Senado podem ter confrontado estados mais ricos com estados mais pobres (ABRANCHES, 2018). Pode-se detalhar também as emendas executadas por áreas de atuação do governo, de acordo com a Tabela 4. Para facilitar a análise optou por agrupar as subfunções em grandes áreas de atuação do governo.

Tabela 4: Categoria Emendas Executadas por área de atuação do governo

Áreas De Atuação Do Governo	2019	2020	Total
Saúde	6.810.756.700	7.539.200.000	14.349.956.700
Administração	117.176.300	4.010.700.000	4.127.876.300
Urbanismo	980.900.000	2.044.300.000	3.025.200.000
Assistência Social	694.113.800	1.564.517.300	2.258.631.100
Educação	584.375.000	1.259.121.600	1.843.496.600
Encargos Especiais	5.000.000	1.254.300.000	1.259.300.000
Segurança Pública	112.361.100	1.132.900.000	1.245.261.100
Transporte	275.100.000	894.300.000	1.169.400.000
Agricultura	498.436.900	499.800.000	998.236.900
Meio Ambiente	135.754.400	516.800.000	652.554.400
Saneamento	44.300.000	559.400.000	603.700.000
Esporte E Lazer	168.900.000	375.400.000	544.300.000
Comércio E Serviços	186.400.000	266.200.000	452.600.000
Direitos Da Cidadania	35.100.000	273.424.700	308.524.700
Ciência E Tecnologia	33.400.000	213.300.000	246.700.000
Cultura	59.300.000	152.300.000	211.600.000
Defesa Nacional	17.000.000	73.400.000	90.400.000
Organização Agrária	14.200.000	17.900.000	32.100.000
Previdência Social	2.500.000	21.000.000	23.500.000
Trabalho	3.308.400	9.900.000	13.208.400
Indústria	6.700.000	2.596.800	9.296.800
Energia		2.444.900	2.444.900
Relações Exteriores	5.500	2.100.000	2.105.500
Comunicações	1.300.000		1.300.000
Habitação		142.000	142.000
Totais	10.786.388.100	22.685.447.300	33.471.835.400

Fonte: Siga Brasil - Senado (2021).

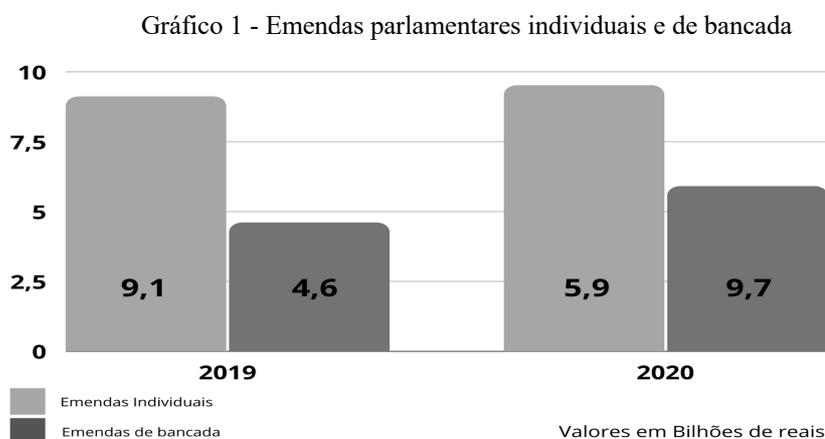
Por meio da Tabela 4 é possível verificar um valor expressivo de emendas executadas com “saúde” nos anos de 2019 e 2020, cuja soma atinge mais de 14 bilhões. No ano de 2019 as prioridades das emendas foram de cerca de 63% das emendas aplicadas em valores com saúde, seguido de urbanismo com cerca de 9% dos valores aplicados, aproximadamente de 6,5% em assistência social e 5,5% em educação. Esse valor expressivo aplicado em saúde, no entanto, se deve à imposição trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que determina que metade do valor das emendas individuais seja destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Já em 2020, tem-se 33% dos valores aplicados em emendas para a área da saúde, cerca de 18% para a área de administração, 9% aplicados na área de urbanismo, mais de 6,5% em assistência social e mais de 5,5% dos recursos aplicados em educação. Portanto, o segundo maior valor executado foi destinado a despesas com “administração”, atingindo 4,01 bilhões, o que chama a atenção por ser uma área de atuação do governo cuja atenção dada pelos parlamentares aumentou significativamente, destinando um valor cerca de 34 vezes maior a essa área, considerando o valor de 2019 de 117 milhões. De modo geral, o valor de emendas parlamentares executadas em 2020 foi o dobro do valor de 2019, ultrapassando 22 bilhões de

reais. Por meio desses valores analisados em 2019 e 2020 deveríamos compreender qual a posição das emendas no quadro da agenda de investimentos públicos para o Brasil.

### 4.3 Emendas individuais e de bancada

No Brasil é o plenário do Congresso Nacional que prevê duas reservas para Emendas Parlamentares: de iniciativa individual e de iniciativa da bancada ou coletiva, sendo elas reservas orçamentárias impositivas, conforme as EC nº 86/2015 e nº 100/2019 (BRASIL, 2021). A síntese dos resultados é apresentada por meio do Gráfico 1 é:



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Câmara dos Deputados (2021).

As emendas parlamentares individuais, em 2019, ficaram na casa de 9,1 bilhões de reais e as emendas de bancada no mesmo ano 4,6 bilhões de reais, sendo cerca de 50% menores que as individuais. Houve uma significativa inversão desses valores em 2020, após a EC 100/2019. Tal inversão na aplicação dos recursos pode ter ocorrido pela mudança gerada pela EC n. 100/2019, em que as emendas de bancada passaram também a ser impositivas. A mudança de peso no processo de decisão entre Câmara e Senado também pode ter interferido na gestão das coalizões, criando desequilíbrio de interesses e forças entre bancadas de partidos distintos (ABRANCHES, 2018).

As reflexões acerca das emendas individuais e de banca também compõem o quadro de análise do presidencialismo de coalizão. O Brasil é uma federação que centraliza recursos no ente federado União e os problemas gerados pelas distorções de agenda das emendas parlamentares podem explicar as situações de desequilíbrios orçamentários. Nesse quadro destaca Volpe (2019) que o chefe do poder executivo, no caso o Presidente da República, necessita invariavelmente de apoio dos deputados e senadores para a aprovação das matérias legislativas de interesse do seu governo.

A partir de 2015 e 2019 passa-se a ter a imposição das emendas parlamentares, dando maior poder ao parlamento diante do chefe do Poder Executivo. A tentativa de tornar as emendas impositiva estava centrada na busca de maior autonomia do parlamento. Porém, a forma como o Orçamento Público do Governo Federal tem sido aprovado tem repercutido e colocado em evidência as emendas parlamentares, principalmente, em um contexto político de populismo, disputas ideológicas e frágil governança pública.

Reconhecemos que há várias dessas emendas que estão sendo direcionadas à saúde, a regiões mais desfavorecidas. Todavia, há outras áreas que deverão ser priorizadas, além da saúde, por exemplo, para que a sociedade brasileira possa se reorganizar após pandemia. Há setores sociais e econômicos que necessitarão de apoio do governo, num contexto de frustração de receita pública.

## **5. Considerações Finais**

O debate acerca das emendas parlamentares tem colocado em evidência as dificuldades do federalismo fiscal brasileiro e da descentralização de recursos públicos. A vista disso, investigou-se para caracterizar a alocação de recursos por meio das emendas parlamentares no orçamento público da União no período de 2019 a 2020.

Os resultados do estudo apontam para um aumento do poder de barganha do Congresso Nacional, demonstrando que as emendas impositivas modificaram o poder de negociação entre parlamento e chefe do executivo. As emendas ainda podem ser consideradas moedas de troca utilizadas para aprovação dos programas do presidente, vista a configuração do sistema eleitoral brasileiro. O presidencialismo de coalizão idealizado pela CF/1988 tem se modificado, com aumento do poder do Senado e dos parlamentares. Os dois anos estudados demonstraram que os maiores valores autorizados foram as do relator geral, mas não inteiramente executados e pagos. No quadro das unidades da federação São Paulo foi a que obteve maior volume de recursos aplicados. As áreas em que os recursos têm sido prioritariamente alocados são: saúde, assistência social, urbanismo, administração e educação. Dentre as emendas individuais e de bancada observa-se que as emendas de bancada ganharam maior espaço de aplicação de recursos após a EC 100/2019. A elevação do número de emendas e de valores autorizados para realização das emendas desde 2019, fruto também da EC n. 100/2019, tende a demonstrar que o Poder Executivo tem enfraquecido, diante do Congresso Nacional.

As emendas impositivas, somada ao aumento do poder do Senado no quadro do Congresso Nacional pode apontar para problemas que o federalismo brasileiro tem enfrentado,

em particular, o da governabilidade. O debate ecoa para o tipo de orçamento público que é utilizado, o autorizativo, que possibilita ao executivo deixar de executar despesas, desde que justificadamente. As sobreposições de normas, a descaracterização da balança política, o aumento significativo do número de partidos e a grande polarização tem tornado problemática a governança do Brasil.

Os debates da mídia têm evidenciado os problemas gerados pelo presidencialismo de coalizão e de um federalismo fiscal desequilibrado. A crise provocada pela pandemia também demonstra as fragilidades desse sistema, já que em tais circunstâncias é difícil projetar despesas para cada nível de governo e de calcular a carga tributária necessária para equilibrar as finanças de cada uma dessas esferas de governo. Quando há, assim, uma desarticulação política no nível federal os demais entes federados acabam por também sofrer restrições causadas pela desarticulação no âmbito federal.

Seria uma alternativa a reorganização do Pacto Federativo? Muitos estudiosos têm apontado para a necessidade de reformas, em especial, a tributária, a política e a administrativa. Todas essas questões controvertidas nos deixam a impressão de que o Brasil não é para amadores. Há, certamente, necessidade de um esforço gigantesco em governança orçamentária e política, tornando essencial o engajamento de todos para sairmos do imenso buraco que as finanças públicas têm apresentado. O presente estudo destaca que há necessidade de pesquisas futuras que acompanhem a alocação de recursos das emendas parlamentares e sua articulação com uma agenda para o Brasil mais ampla e de longo prazo.

## Referências

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema do institucionalismo brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, D. P. B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021, p. 1-42.
- AGÊNCIA BRASIL. **Congresso aprova Orçamento da União para 2020**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/17/congresso-aprova-orcamento-da-uniao-para-2020>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Raio X do orçamento**. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-orcamento>> Acesso em: 05 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm) Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm) Acesso em: 24 de maio de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#art1) Acesso em: 06 de abr. de 2020.

BRASIL. **SIGA Senado**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em: 27 abr. 2021.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de análise político-institucional**, n. 19, 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

RAMOS, A. G. Problemas alocativos da economia brasileira. **Jornal do Brasil**, 2, ago., 1981.

ROCHA, A. C. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Maringá: ANPAD, 2008.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecno-política**. Araraquara, 2011.

VOLPE, R. A. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). **Cadernos Aslegis**, n. 56, p. 83-118, 2019.