

As Emendas Parlamentares Individuais Impositivas: Emenda Constitucional N° 86/2015

Antônio José Nogueira Santana¹

Marco Aurélio Bertaiolli²

Thiago bastos neves³

Resumo

Este artigo apresenta uma discussão teórica acerca da eficácia, eficiência e efetividade da alocação de recursos do orçamento geral da União, por meio das emendas parlamentares impositivas, nas políticas de infraestrutura e de saúde pública através das emendas parlamentares, conforme a emenda constitucional nº 86/2015.

Palavras-chave: emendas parlamentares impositivas; orçamento federal; infraestrutura urbana; saúde pública; eficácia, eficiência e efetividade.

Introdução

As emendas parlamentares podem ser entendidas como o instrumento por meio do qual o parlamentar pode modificar uma proposição legislativa.

Inicialmente, as emendas parlamentares assumiram protagonismo dentro do sistema político, tendo destaque como elemento estruturante de coalizão entre o Poder Executivo e o Legislativo, bem como essencial na definição da estratégia política dos parlamentares direcionada ao pleito eleitoral, numa dinâmica conhecida como pork barrel.

Assim, historicamente, o projeto de lei orçamentária era elaborado e moldado pelo executivo e enviado ao parlamento para aprovação, tendo este, no processo orçamentário, atribuição autorizativa.

¹ Advogado e consultor jurídico. Empregado público dos Correios atualmente cedido para o Ministério das Comunicações. Mestrando em Administração Pública pelo IDP. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Anhuera-Uniderp. Pós-graduado em Direito Societário e Direito Tributário, ambos pela Faculdade Brasileira de Tributação. Master Business Administration em Gestão Jurídica Aduaneira e Internacional.

² Possui graduação em Administração de Empresas com pós-graduação em Gerência de Cidades pela Faculdade Armando Álvares Penteado - FAAP e é mestrando em Administração Pública pelo IDP. Ex prefeito de Mogi das Cruzes, atualmente é deputado federal pelo estado de São Paulo.

³ Possui graduação em Turismo pela União Pioneira de Integração Social - UPIS (2005) e Especialização Lato-Sensu em Gestão Pública no Instituto IMP (2013). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e ocupa o cargo de Coordenador de Execução Orçamentária e Financeira na CAPES. Tem experiência na área de Orçamento e Finanças Públicas. Cursando Mestrado Profissional em Administração Pública no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Este cenário favorecia o jogo de negociação do governo em troca de apoio político a projetos de seu interesse, oferecendo aos parlamentares recursos para atender suas bases eleitorais.

Posteriormente, com o surgimento da emenda constitucional nº 86/2015, conhecida como emenda do orçamento impositivo, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, a proposta orçamentária anual elaborada pelo poder executivo passou a impor a obrigatoriedade de destinação de recursos para emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, que corresponde a soma dos valores arrecadados pelo governo descontadas as transferências feitas por determinação constitucional para estados, DF e municípios.

A emenda engloba recursos para aplicação em saúde, infraestrutura e outros, tendo como ressalva os impedimentos de ordem técnica ou jurídica, como por exemplo, falta de licenças para obras, impactos ambientais e disputas judiciais.

Em regra, as emendas parlamentares têm por base as preferências selecionadas pela comunidade e/ou pela autoridade local - base eleitoral.

Portanto, a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária se mostra ocasião de importância na atuação parlamentar, haja vista que possibilitam influir na alocação de recursos públicos em função da estratégia adotada para maximização política desse valioso instrumento.

Contudo, a compreensão da importância das emendas parlamentares ultrapassa as barreiras da conexão política para alcançar as balizas do desenvolvimento das regiões destinatárias.

Isso porque as emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual - LOA constituem um mecanismo favorável de distribuição de recursos aos estados e municípios, considerando que a existência de infraestrutura de boa qualidade, bem como políticas de saúde pública são condições essenciais para o alcance de um elevado grau de desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, o objetivo desse artigo é analisar se a EC 86/2015 busca trazer maior eficácia, eficiência e efetividade na implementação de políticas de infraestrutura e saúde pública no Brasil.

Eficácia e eficiência das emendas parlamentares impositivas

A Constituição Federal de 1988 disciplina conteúdo importante para o processo de planejamento e elaboração do orçamento federal, com o propósito de buscar melhorias no direcionamento aos gastos e aumentar a eficiência na utilização dos recursos públicos, como no caso das emendas parlamentares destinadas às políticas de infraestrutura e saúde pública.

Nesse contexto, a Carta Magna disciplina, no §3º, do art. 166, as regras básicas para que emendas ao projeto da Lei do Orçamento Anual - LOA possam ser aprovadas, bem como sua compatibilidade com o Plano Plurianual - PPA e

com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Ademais, compete ao Poder Executivo o estabelecimento do PPA, da LDO e da LOA, conforme disciplina o artigo 165, da CF, bem como é atribuição do Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor destes temas, nos termos do art. 48, da CF.

Outrossim, dentre as emendas possíveis, as individuais e de bancada, também denominadas de impositivas ou de orçamento impositivo, impõem ao Poder Executivo federal a obrigatoriedade de empenho das despesas correspondentes, em valor equivalente a 1,2% da receita corrente líquida - RCL da União, conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 86/2015 (Emenda do Orçamento Impositivo).

Assim, com o surgimento da EC nº 86/2015, observa-se maior participação dos parlamentares, diante da possibilidade de alterar a peça orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, mediante a apresentação de emendas.

Importa mencionar que todo esse procedimento ocorre na passagem do orçamento pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que detém a competência de emitir parecer e deliberar sobre a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, art. 166, § 1º, da CF.

Nesse contexto, é importante destacar que são as emendas parlamentares o grande momento de convergência do Poder Executivo e do Poder Legislativo no processo do orçamento, pois constituem em oportunidade para os legisladores direcionarem recursos públicos para suas bases eleitorais, principalmente à implementação de políticas de infraestrutura e de saúde pública.

Outrossim, as emendas são uma ferramenta de articulação política para os parlamentares, pois geram forte percepção sobre a importância do deputado para a região, bem como geram alto retorno com vistas às eleições.

Por outro lado, o processo de apresentação das emendas parlamentares é resultado de um ajuste institucional entre os poderes Legislativo e Executivo, sendo que o governo disponibiliza de maneira uniforme um valor para os deputados dentro do orçamento público para que esses indiquem a política pública, o estado e/ou o município que serão contemplados.

Este acordo é uma forma de racionalizar a participação do parlamento, garantindo que a peça orçamentária seja aprovada no âmbito do Legislativo sem alterações dos deputados.

Em contrapartida, os legisladores têm a oportunidade de angariar valores do orçamento para suas bases eleitorais, o que reforça sua imagem e importância para a região.

Nesse contexto, a referida dinâmica institucional tem o propósito de garantir a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a governabilidade ao longo do ano, traduzida na aprovação de diversos projetos do Executivo sem muita oposição.

Noutro canto, o valor por parlamentar fica garantido, por estar definido no limite de 1,2% da receita corrente líquida - RCL, que passou a ser dividido pelo número de congressistas, conforme estabelece a Resolução nº 3/2015 do Congresso Nacional.

Impende mencionar que as emendas parlamentares individuais reduzem as possibilidades de uma relação instituída entre o Executivo e o Legislativo, marcada por um padrão de acordo e influência do primeiro sobre o segundo no processo orçamentário, considerando eventual ocorrência de assimetria, na qual aquele pode se valer de mecanismos para controlar e influenciar as decisões políticas deste ou vice-versa.

Noutro canto, deve ser levado em consideração, no modelo anterior à EC nº 86/2015, a questão do processo orçamentário ser elaborado exclusivamente, por força constitucional, pelo governo, o que resultava em uma forte concentração de poder nas mãos do Executivo em detrimento de um enfraquecimento da atuação individual do parlamentar, limitando-o à apresentação de emendas, sujeitas a uma possibilidade de política de troca de favores sensível aos períodos eleitorais que se mostrava como estratégia de obtenção de benefícios para o mandato.

Assim, a Emenda do Orçamento Impositivo teve o propósito de tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, fortalecendo o Poder Legislativo, de forma a reduzir a preeminência do Executivo e de seu poder de negociação em torno da liberação da execução das emendas, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira destas, à exceção de eventuais impedimentos técnicos.

As emendas parlamentares como mecanismo para alocação de recursos na infraestrutura urbana

As emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) constituem um mecanismo favorável de distribuição de recursos aos municípios com maiores necessidades e menores receitas per capita, ainda que mais populosos, conforme o estudo de Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana, publicado na 16ª edição do Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

Uma das constatações diagnosticadas no referido Boletim foi o de que a intervenção dos parlamentares não se caracterizou por uma canalização de recursos concentrada nos municípios mais ricos, considerando que os recursos foram destinados aos municípios mais pobres, populosos e necessitados, podendo chegar à conclusão de que as emendas parlamentares impositivas contribuem positivamente para uma distribuição regional desejável de recursos orçamentários.

Outrossim, no supracitado boletim, impende enaltecer o artigo intitulado "Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana", em que se chegou a dois resultados possíveis, no que tange à possibilidade dos

parlamentares, ao apresentarem emendas à LOA para um projeto específico, poderem influenciar o direcionamento dos recursos no sentido de sua concentração em municípios menos necessitados:

a) há evidência de que o instituto político das emendas à LOA por parlamentares constitui um mecanismo indutor de uma distribuição de recursos favorável aos municípios com maiores necessidades e menores receitas per capita, ainda que mais populosos;

b) é a presença de capacidade municipal – e não a eventual existência de emendas parlamentares no apoio aos municípios – a principal causa da eficiência na execução dos investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento) resultantes da contratação entre a União e as prefeituras.

Dessa forma, podemos observar que os investimentos em infraestrutura urbana, repassados por meio de emendas parlamentares à prefeituras, desde que estas implementem as respectivas obras, constituem instrumento coerente e significativo na promoção do desenvolvimento.

Isso porque, a partir deles, pode-se viabilizar o acesso da população menos favorecida aos serviços de utilidade pública, bem como o impulso coordenado à geração de emprego e renda, com vistas à pretensão da elevação do bem-estar social.

Além disso, no que tange à política de infraestrutura de execução dos investimentos pelos municípios, temos que o seu modelo se aproxima da preferência dos cidadãos, considerando que seus anseios devam ser os anseios dos parlamentares eleitos pelo povo, contribuindo, por conseguinte, para maior eficácia na resolução dos problemas por estes priorizados nas diversas localidades.

Assim, em que pese ser possível a existência da possibilidade de que as emendas parlamentares individuais tenham como implicação uma inadequada alocação de recursos públicos, temos que os efeitos práticos, bem como sua importância para a implementação das políticas públicas, notadamente aquelas que dependem da cooperação federativa para sua realização, sejam mais importantes, inclusive podendo se chegar à conclusão de que os projetos objeto de emendas parlamentares caracterizem-se por uma execução mais eficiente.

Isso porque o parlamentar que optou por utilizar uma parte dos recursos a que tem direito, em termos de emendas à LOA, atuará como um incentivador para que o projeto tenha maior velocidade de execução, uma vez que a entrega da obra é o que lhe proporcionará o maior ganho político.

Por outro lado, no que tange ao prefeito, receptor do recurso para a execução do projeto, este dará maior atenção, pois a frustração da entrega da obra dentro do cronograma originalmente programado poderá significar que ele não mais contará com o patrocínio do parlamentar, por meio de novas emendas nos anos seguintes.

Nesses termos, podemos chegar à conclusão de que, ao considerarmos os parlamentares como agentes racionais, estes procuram maximizar o impacto

das emendas que patrocinam, pois canalizam recursos às localidades em que há maiores necessidades e menores receitas para supri-las.

Inclusive, escolher-se-iam municípios mais populosos, pelo fato de existirem mais cidadãos com possibilidades de receber benefícios, de forma que o sistema político contribuiria positivamente para uma distribuição regional desejável de recursos orçamentários.

Assim, é possível que as emendas parlamentares sejam um mecanismo indutor de uma distribuição de recursos favorável às localidades com maiores necessidades e menores receitas per capita, ainda que mais populosas.

Essa situação corroboraria à hipótese de um efeito positivo de escolhas políticas para a redução das desigualdades intermunicipais na oferta de projetos de investimentos em infraestrutura urbana, condição necessária à promoção do desenvolvimento.

Importa destacar que o somatório da presença de capacidade municipal bem como a existência de emendas provenientes dos parlamentares no apoio aos municípios podem ser a principal causa da eficiência na execução dos investimentos em infraestrutura urbana resultantes da contratação entre a União e as prefeituras.

Nesse aspecto, observa-se o uso das emendas para reforçar a importância dos legisladores para determinadas regiões.

Por fim, importa mencionar que, segundo dados do Ministério da Economia, a falta de pagamentos por parte do ente contratante é uma das principais causas de obras públicas paralisadas no Brasil.

As razões para as dificuldades de pagamento das obras são as mais diversas: falhas no planejamento obras de que provocam gastos não previstos no orçamento; início de obras sem a adequada previsão orçamentária, muito frequente em estados e municípios; e projetos que requerem execução plurianual, mas que precisam disputar recursos anualmente das leis orçamentárias para sua continuidade e conclusão.

Assim, as previsibilidades quanto ao recebimento dos créditos provenientes das emendas podem refletir em uma antecipação de providências para a concretização do objetivo proposto, aumentando a taxa de sucesso de implementação de políticas públicas de qualidade através do planejamento orçamentário.

Análise sobre emendas impositivas na área da saúde e os impactos da aprovação da emenda constitucional nº 86, de 2015.

O orçamento brasileiro é elaborado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que então o submete à Presidência da República para que ela envie o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto. Assim, o Congresso tem até o final da sessão legislativa para aprovar o PLOA e enviar de volta ao presidente, para sanção.

Uma questão peculiar do orçamento brasileiro é que, apesar de ter valor de lei, em geral, ele não detinha execução obrigatória, sendo considerado, portanto, meramente “autorizativo. Nesse sentido, o Poder Executivo poderia, ao longo do exercício financeiro, contingenciar o orçamento, inclusive as emendas parlamentares.

Ao longo do tempo, o Parlamento foi se tornando cada vez mais insatisfeito com os contingenciamentos e, em 2015, aprovaram a Emenda Constitucional nº 86 que tornou as emendas individuais de execução obrigatória, em até 1,2% da Receita Corrente Líquida. De acordo com o texto legal:

Art. 166 § 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.

Nota-se que, além de tornar as emendas individuais em geral de execução obrigatória, a EC 86/2015 ainda veio para fortalecer a área de saúde, de modo a garantir que metade dos valores das emendas fossem destinados a essa função.

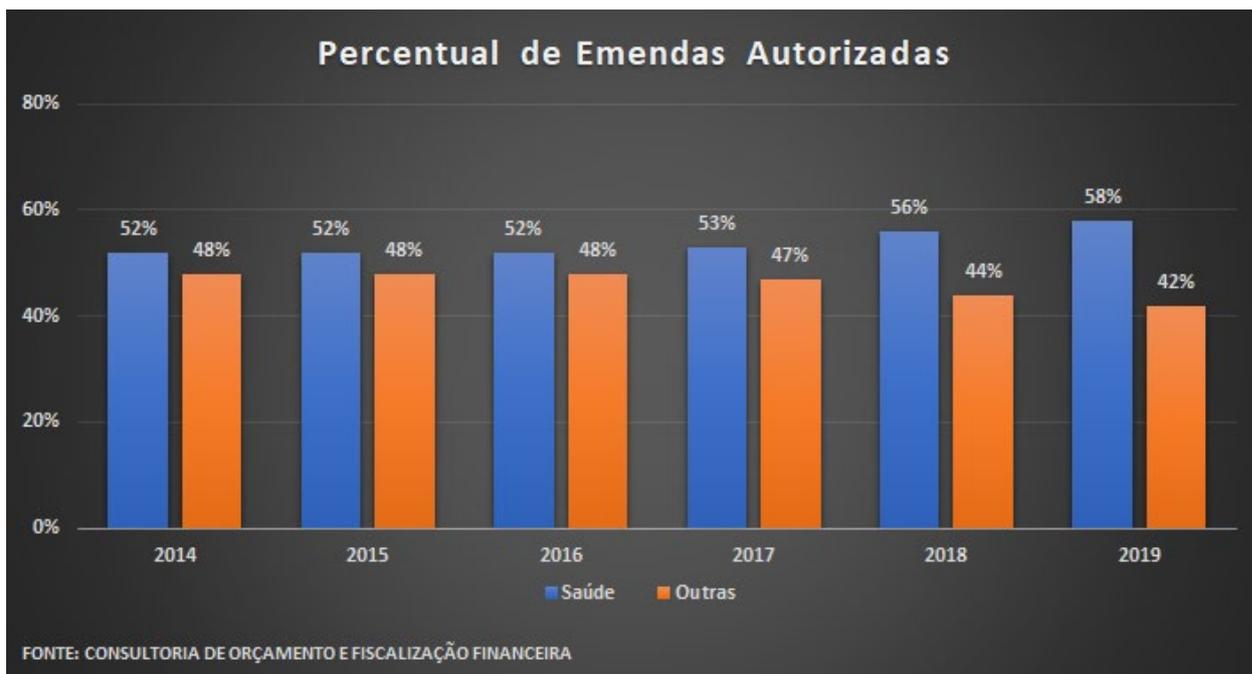
Desse modo, é razoável a hipótese de que a emenda em análise impactou o planejamento e a execução orçamentária de modo a elevar os recursos para a saúde advindos de emendas parlamentares. Buscamos no presente trabalho, portanto, analisar o impacto dessa mudança legislativa.

Impacto Sobre as Emendas Autorizadas

O primeiro dado que analisamos é o percentual de emendas na área de saúde em relação a todas as outras emendas. Analisamos o período entre 2014 e 2019, pois antes de 2014 não há dados discriminados entre autorização, apenas o autógrafa aprovado pelo Legislativo.

Nota-se que a saúde já correspondia a um percentual relevante das emendas autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) ainda em 2014, 52%. Esse número se manteve estável até 2016, quando entra numa tendência de alta, atingindo 58% em 2019.

Os dados indicam que a Emenda Constitucional 86 de 2015 pode ter causado algum impacto, causando uma tendência de alta. No entanto, outros dados devem ser analisados em conjunto para que conclusões mais robustas possam ser tiradas. Assim, prosseguiremos com a análise das emendas empenhadas.

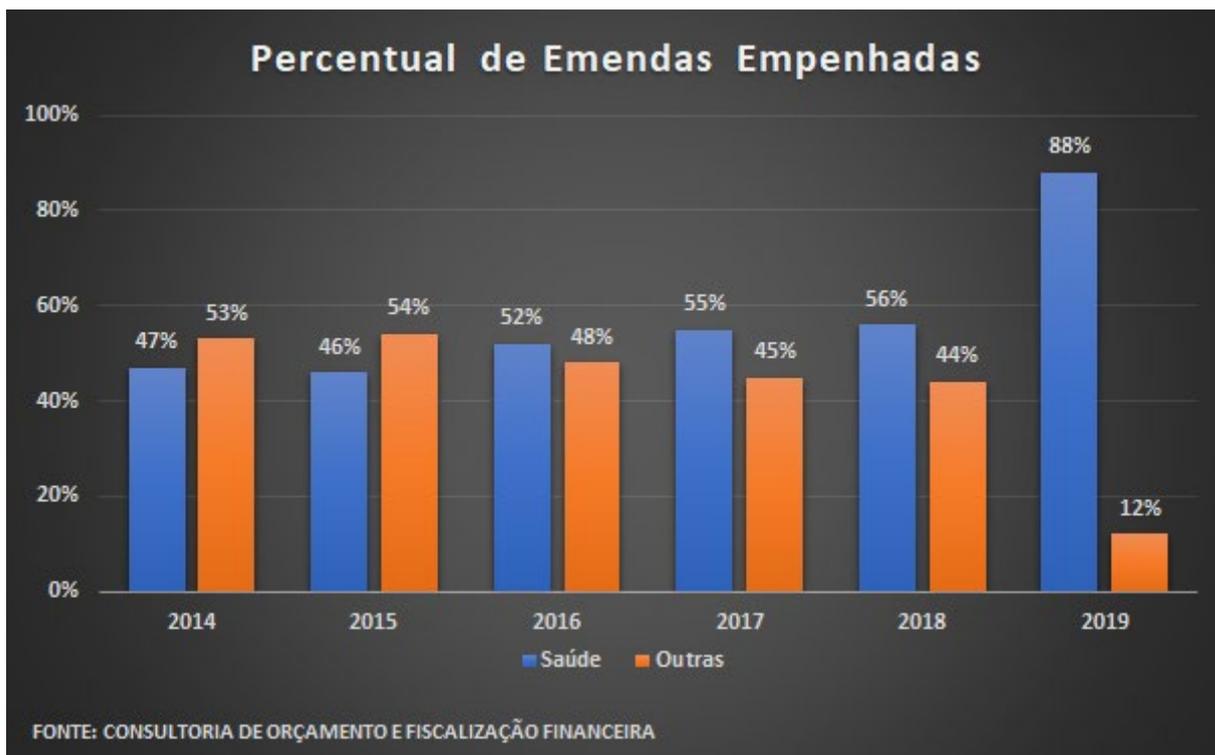


Impacto Sobre as Emendas Empenhadas

No que se refere às emendas empenhadas, é possível notar um impacto significativamente mais relevante. Apesar das emendas de saúde perfazerem mais da metade do total de emendas autorizadas em todos os anos desde 2014, nota-se que em 2014 e 2015, seu percentual de execução era mais baixo, ficando abaixo dos 50%.

Após a aprovação da EC 86/2015, porém, a tendência se inverte. Podemos notar que já em 2016, primeiro ano após sua aprovação, o empenho de emendas na área de saúde já ultrapassa a metade de todas as emendas empenhadas, chegando a 52%.

Adicionalmente, nota-se que a trajetória crescente não é interrompida ao longo dos anos, de modo a chegarmos ao número de 88% das emendas executadas até o momento em 2019¹ sendo da área de saúde. Esse número pode sofrer uma correção até dezembro, mas é possível que tenhamos um número significativamente maior que os 56% de 2018.



Conclusão

Com a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais no orçamento ocorreu maior independência do legislativo, maximizando a atuação parlamentar na alocação de recursos em suas bases, o que teoricamente tende a trazer maior desenvolvimento econômico e social às suas regiões.

No que diz respeito aos investimentos em infraestrutura e saúde, tais alterações significam a garantia de mais recursos.

Ademais, os gastos discricionários do governo estão cada vez mais apertados e sufocados no orçamento pelas despesas obrigatórias e pela regra do teto de gastos, de forma que é nítida a diminuição gradual a cada ano dos investimentos em infraestrutura e saúde no Brasil, prejudicando o crescimento econômico e social do país.

Diante dessa situação, a abertura de recursos aos parlamentares para destinação de benefícios às regiões pertencentes às suas bases eleitorais, independentemente de poderem vir a atender aos interesses eleitorais, gera uma tendência de maior dinamismo na distribuição de recursos do orçamento federal para os estados e municípios do Brasil, considerando que quanto maior o investimento público em infraestrutura e saúde, maior será o crescimento e o desenvolvimento da economia local e a geração de qualidade de vida e benefícios sociais às sociedades envolvidas.

Ademais, o desenvolvimento econômico e social de um país ou região se constrói baseado na elevação da qualidade de vida da sociedade e da redução

das diferenças econômicas e sociais entre seus membros. Estes aspectos estão historicamente ligados à melhoria da infraestrutura local, com desenvolvimento da mobilidade urbana, melhores condições de saneamento, moradia, lazer, segurança, saúde e educação.

Diante disso, a aplicação dos recursos deve atender a critérios de eficácia, eficiência que garantam a sua efetividade. Existirá eficácia se o objetivo for concluído e a obra entregue ou o investimento em saúde pública for implementado; ocorrerá eficiência se a entrega e conclusão do produto à sociedade for realizado com economia de tempo e de recursos; e haverá efetividade se for verificado que o produto gerou impactos positivos para a sociedade, como a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento econômico local.

Por fim, importa mencionar que tornar as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória veio a fortalecer a área de saúde, pois passou a garantir que metade dos valores das emendas fossem destinados a essa função, impactando sobremaneira no planejamento e na execução orçamentária, garantindo a possibilidade de se auferir melhores políticas de saúde pública.

Referências

- Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea - http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34396&Itemid=6)
- DINIZ, V. PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14032017-142110/publico/2016_VitorDiniz_VOrig.pdf . Acesso em: 16 out. 2019.
- GIACOMONI J. Orçamento público. São Paulo: Editora Atlas; 2001.
- HEUSI, Érika de Castro Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009 [manuscrito] / Érika de Castro Heusi – 2010.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.
- LINHARES, P. et al. Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 10, p. 57-66, 2016.
- LINHARES, Paulo & MESSENGER, Roberto. Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 16, p. 02-08, 2018.
- MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral. V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, 2010. Disponível em

http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/publico/LARA_MESQUITA.pdf : . Acesso em: 10 out. 2019.

PEREIRA, C. & MUELLER, B., 2002. Comportamento estratégico e presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, 45(2), pp.265-301. DOI: 10.1590/s0011-52582002000200004.

PEREIRA, C.; RENNÓ L. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/1XiMN7> . Acesso em: 15 out. 2019.

ROCHA, P. E. N. M. Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro. 2014, 290 f: Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANCHES, O. M. A atuação do Poder Legislativo no Orçamento: problemas e imperativos de um modelo. Revista de Informação Legislativa (Senado Federal), Brasília, n. 138, Abril-Junho 1998.

SANCHES, O. M. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento. Revista de Informação Legislativa (Senado Federal), Brasília, n. 131, Julho-Setembro 1996.

SOUSA, R.M. & BITTENCOURT, F.M.R. 2010. Emendas Parlamentares: a relação entre Executivo e Legislativo – a política orçamentária de e interesses e de discriminação. Brasília: Tribunal de Contas da União.

TEIXEIRA, M.A.C., 2004. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 9, pp.1-73. DOI: 10.12660/cgpc.v9n40.44024.

TOLLINI, H. Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/MAaag3> . Acesso em: 13 out. 2019.