

Seminário TCU

Transferências de Recursos Federais – Cenário e Perspectivas
Um enfoque conjunto do Controle e da Gestão

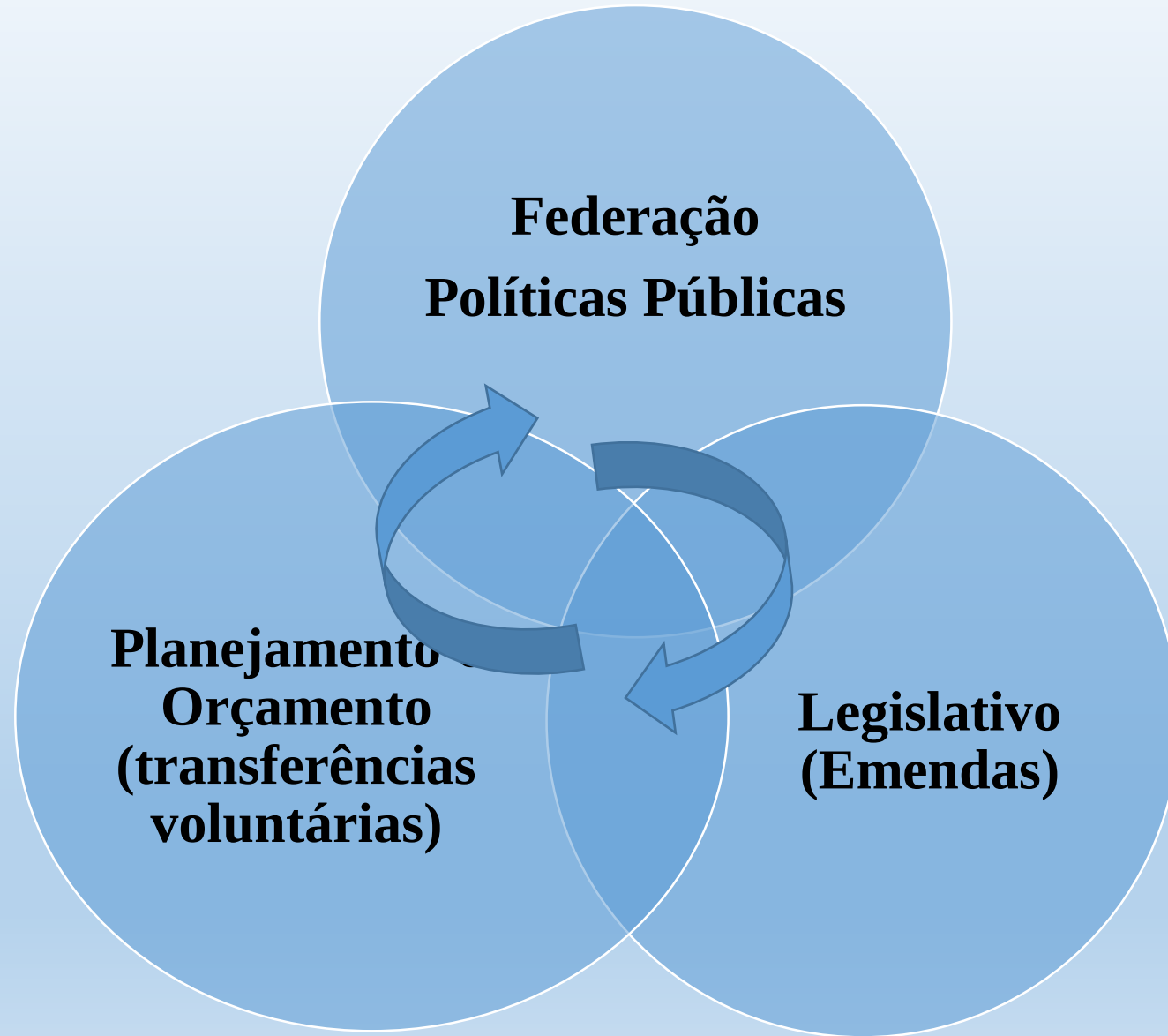
POLÍTICA PÚBLICA E EMENDAS PARLAMENTARES

Eugênio Greggianin

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Câmara dos Deputados
Brasília, 16 de outubro de 2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS E EMENDAS



ORÇAMENTO DA UNIÃO E TRANSFERÊNCIAS

UNIÃO

LOA

RECEITAS

DESPESAS

ESTADOS E MUNICÍPIOS

TRANSFERÊNCIAS

OBRIGATÓRIAS (Const./ Legais)

VOLUNTÁRIAS / DISCRICIONÁRIAS

Origem – LOA

Iniciativa - Executivo + Emendas

Instrumento - Convênios, Contratos de Repasses, Fundo a Fundo,...

Favorecido – Ente da federação, OSC/entidade privada, Consórcios

DIRETAS AO CIDADÃO (Bolsa Família, ...),
CRÉDITO, FOMENTO

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - PROGRAMAS E EMENDAS/Competências comuns



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO
EMENDAS AO PLN 0009 / 2013 - LOA

ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

EMENDA
27170001

AUTOR DA EMENDA
2717 - Anderson Ferreira

MODALIDADE DA EMENDA
Individual

ÁREA DE GOVERNO
Saúde

MODALIDADE DE INTERVENÇÃO
002 Atenção Básica: Posto/Centro/Saúde da Família

LOCALIDADE BENEFICIADA
2607901 - Jaboatão dos Guararapes

COMPLEMENTO DA LOCALIDADE

ESFERA ORÇAMENTÁRIA
Orçamento da Seguridade Social

FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA / AÇÃO / SUBTÍTULO
10.301.2015.8581

Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
Jaboatão dos Guararapes - PE

ESPECIFICAÇÃO DA META
Serviço estruturado(unidade)

TIPO DE EMENDA
Apropriação - Inclusão

TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA
552 Implantação/Aparelham/Adequação Unid Saúde/ Aquis Unid Móvel

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA
Fundo Nacional de Saúde

QUANTIDADE
1

Valor Acrescido

250.000
250.000

MOD. APLICAÇÃO
40 Transf. a Municípios

TOTAL
2

Valor Deduzido

250.000
250.000

MOD. APLICAÇÃO
99 A Definir

TOTAL
0 2

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)
GND
4 Investimentos

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS
SEQUENCIAL FONTE GND
020000 100 9 Reserva de Contingência

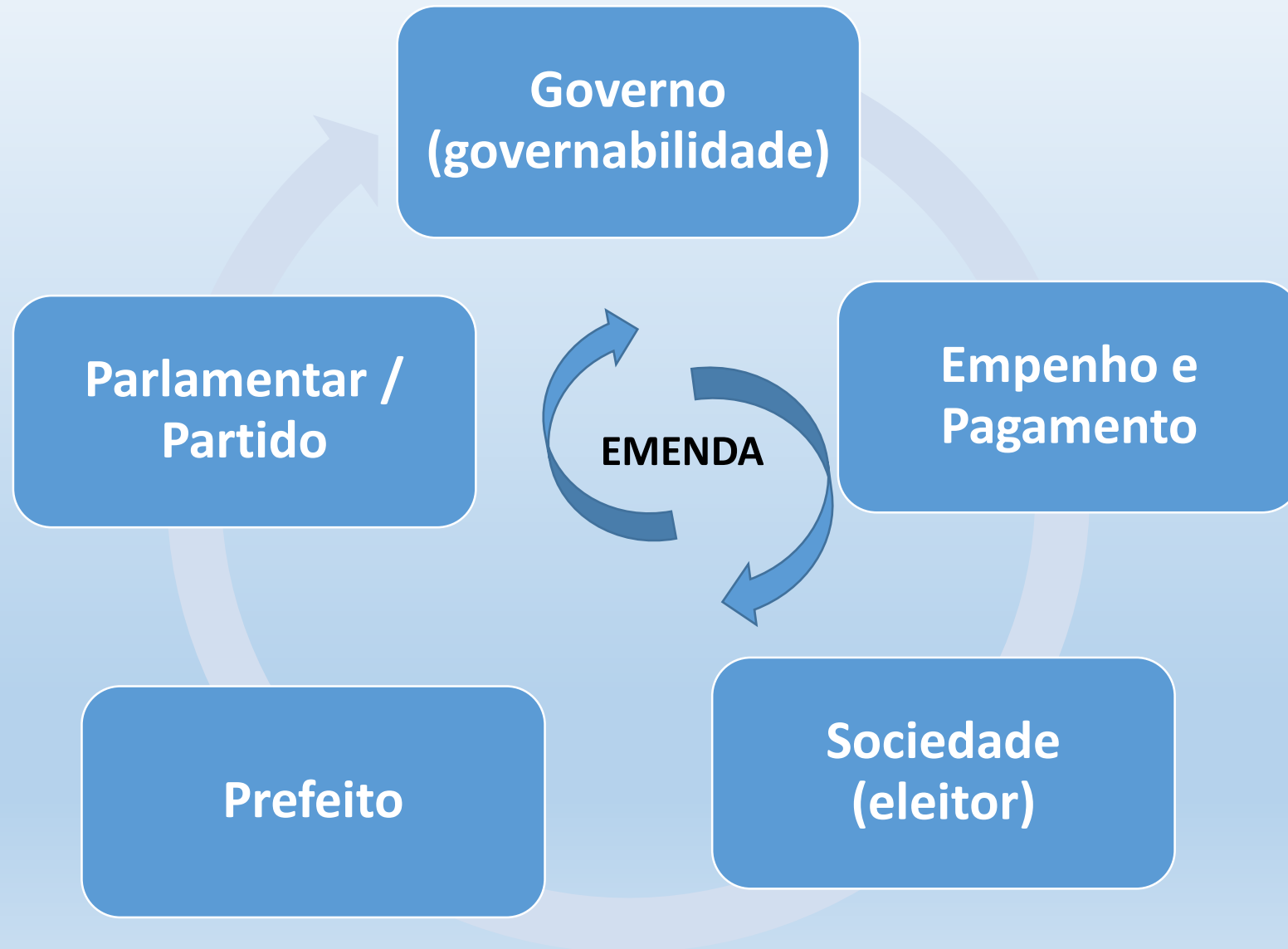
TIPO DA SUBVENÇÃO
Público

Emenda Orçamentária

- Emendas e Conexão Eleitoral

Voto do Parlamentar na agenda do governo

Voto do eleitor no parlamentar



Emendas – aprovação e execução



Emendas e Conexão Eleitoral



- CF 88 - após 21 anos de regime militar, **Legislativo** recupera prerrogativa de aprovar emendas (direito de emendar).

- Ampliação das **competências dos municípios**.

Estudos:

- Modelo político de **presidencialismo multipartidário**, em face da exigência de governabilidade, requer forte governança e negociação política contínua com o Legislativo. Acordos de cooperação política incluem orçamento. Estímulo ao **paroquialismo/emendas** (Figueiredo&Limongi)
- **Efeito eleitoral** das emendas parlamentares: Acordo político entre Executivo e Congresso Nacional; **moeda de troca política necessária** à governabilidade. Custo (relativamente baixo) necessário para corrigir as deficiências do sistema multipartidário.

Fonte - < <http://www.scielo.br/pdf/op/v23n3/1807-0191-op-23-3-0714.pdf> > A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados -Alexandre Lima Baião &Cláudio Gonçalves Couto

Emendas e Conexão Eleitoral



Baião & Gonçalves (2017):

- As emendas tem **efeito positivo nos municípios**. Melhoram o resultado eleitoral do parlamentar.
- Dentre as emendas, as **executadas por prefeituras** são as que geram votos.
- O efeito positivo da emenda no voto é maior quando há **alinhamento partidário** entre deputado propositor e o prefeito do município beneficiário.
- A ligação eleitoral entre o parlamentar e seus eleitores via emendas é **intermediada pelo prefeito**, que organiza e reparte o **crédito** pelas emendas.

Fonte - < <http://www.scielo.br/pdf/op/v23n3/1807-0191-op-23-3-0714.pdf> >

A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados -Alexandre Lima Baião Cláudio Gonçalves Couto

Emendas - visão favorável



- **Capturam a preferência de eleitores** (Ames 2001; Pereira e Rennó 2001, 2003, 2007; Ames, Pereira e Rennó 2011)
- **Garantia de governabilidade.** Asseguram a coordenação, a representação de interesses e o funcionamento do sistema político (Ames 2001, Pereira e Mueller 2004; Alston e Mueller 2006), (Raile et al 2011).
- Instrumento **legítimo, democrático e legal** de representação de parlamentares.
- Repasses reduzem o desequilíbrio fiscal **vertical (arrecadação)**.
- Recursos de emendas **geram desenvolvimento e melhorias** para as localidades beneficiárias.
- **Melhoria nos indicadores sócio-econômicos.** Especialmente quando destinadas a municípios com grande dependência do orçamento federal.
- Exercem um papel supletivo ou compensatório na seleção e suporte das demandas locais.

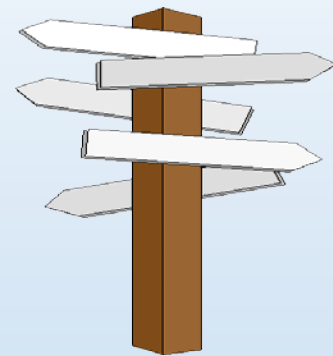
Emendas - visão crítica



- Geram **dependência mútua** prefeito x parlamentar.
- Fator **desigualdade na competição eleitoral**. Aumenta as **chances de reeleição**.
- **Potencial de gerar déficit**, gasto pouco coordenado e moedas de troca entre poderes executivo e legislativo (Ames, 2001).
- **Particularizam os benefícios e coletivizam os custos**, programas distributivos, economicamente ineficientes, visam resultados eleitorais. Baron (1991) Ames (2001), Shepsle e Weingast (1981).
- Baixa utilidade nos locais onde são investidos (Figueiredo e Limongi 2008).
- Despesas como emendas não representam **políticas públicas**.
- **Destinam recursos sob critérios políticos**. Possibilidade de ineficiência, clientelismo e corrupção (Sodré e Alves 2010). Investigando 200 municípios incluídos nos sorteios da CGU **argumentam que municípios que apresentam indícios de corrupção receberam emendas nos dois anos anteriores à auditoria da CGU**.

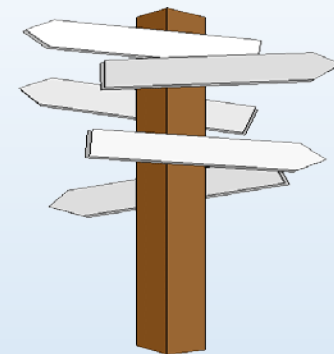
Processo deliberativo sobre as emendas:

- Emendas individuais – dependem de **iniciativa de único parlamentar**, mediante cota. Atendem projetos específicos de interesse local ou especial, em benefício de entidades públicas ou privadas.
- Atendidos os requisitos técnicos e legais mínimos, **não se sujeitam a um processo de discussão, seleção/competição**. A disputa é arbitrada dentro do gabinete. Dotação genérica transfere a decisão para a execução (visibilidade).
- Tendência de **autorização em programação genérica** (nessa hipótese o beneficiário é identificado durante a execução orçamentária) / antes da CF subvenções sociais; Obs. podem ser utilizadas emendas coletivas.
- Pouca participação do cidadão.



Processo deliberativo sobre as emendas:

- Falta de garantia de **critério de necessidade e capacidade** na escolha do beneficiário, falta de continuidade. Nem sempre a escolha do parlamentar/prefeito coincide com a necessidade/prioridade local.
- Visão **condescendente acerca das emendas**. Vistas isoladamente, melhoram os indicadores do município beneficiado. Mas não há certeza se chegam aos mais necessitados (órgãos de fiscalização devem aprofundar a análise).
- A defesa da emenda como garantia de governabilidade - Não deveria servir como atenuante à **falta de reforma política**, o que impede o enfrentamento da questão de fundo.



- Emendas e Princípio Federativo
(redução das desigualdades sociais e regionais)

Federação - o papel das transferências na redução das desigualdades

Art. 165 § 7º. Os orçamentos ..., compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: ...

III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**; ...



Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ...

Art. 43. Para efeitos administrativos, a **União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.**

Arts. 145 e ss. Tratamento igualitário aos entes federados da mesma esfera quanto à repartição d **competências tributárias.**

Art. 170. A ordem econômica., observados os seguintes princípios: ..

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Emendas - Conflito potencial com princípio constitucional

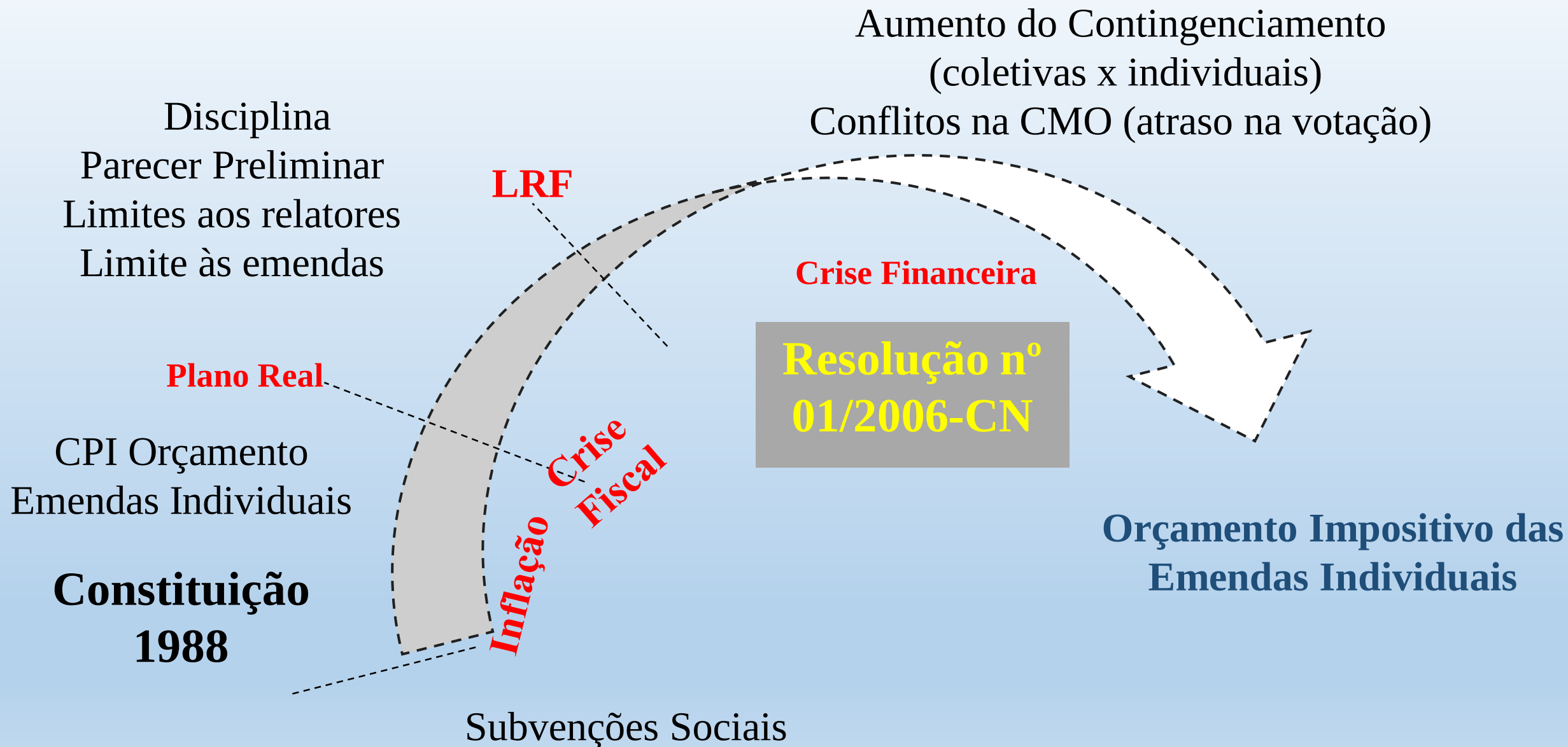
Ainda que se reconheça a necessidade de apoio de eleitores e partidos, com concessões pragmáticas e programáticas, “é legítimo afirmar que, de um ponto de vista normativo, **as transferências intergovernamentais no Brasil são politizadas demais.**”

Fonte: Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004) Octavio Amorim Neto & Andrei Gomes Simonassi*



- A Disciplina Regimental das Emendas no Legislativo

Emendas e Disciplina Regimental



Transferências Voluntárias / Emendas - Evolução

0 - Situação anterior à CF 88 - Impossibilidade de aprovação de emendas ao PLOA. Decisão concentrada no Executivo.

I – Prerrogativa de apresentar emendas.
Necessidade de indicação de cancelamento compensatório.

II – Isonomia (e limite) na apresentação das emendas individuais - cota. Proibição do uso de emendas coletivas para ampliar individuais .
Isonomia na execução das emendas (orçamento impositivo).
Vedação (LDO) uso da execução para influir o Legislativo.

III - Foco na população beneficiada – isonomia de tratamento de municípios em situação semelhante. Aproximação das emendas com as políticas públicas.



Emendas e políticas públicas – Dispositivos Relacionados – Res. nº 1 de 2006

Item	Medida
Compatibilidade	Emendas devem ser compatíveis com PPA/planos nacionais, regionais e setoriais/LDO
Emendas de Comissão	Art. 44 III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública , quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.
Emendas de Bancada Estadual	Obrigatoriedade de destinação a projetos estruturantes. Vedada programação genérica . Obrigatoriedade de repetir obras já iniciadas (20 %). Emendas de bancada regra (§ 1º, art. 57)

Emendas e políticas públicas – Dispositivos Relacionados - LDO 2019

Item	Medida
Transparência – disponibilização de informações convênios	Obrigação de disponibilizar informações referentes aos contratos e convênios , observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo. (art. 16)
Prioridades/metas, Continuidade obras em andamento, Fiscalização	Prioridade às metas e prioridades e aos projetos em andamento . Controle de obras/serviços com indícios de irregularidades graves (art. 18 e Cap. X)
Transferências Voluntárias e para entidades privadas. Critério para programac��es genéricas	Requisitos e condições para transferências voluntárias. Execução de programações genéricas - divulgação, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos/ indicadores socioecon�micos da população beneficiada pela política pública . (art. 78 e ss)

Controle Social - Emenda de iniciativa Popular

- Na aprovação da LOA 2012 a CMO adotou uma forma inédita de Orçamento Participativo (Iniciativa Popular):
- Naquele processo, todos os municípios com até 50 mil habitantes puderam indicar de R\$ 300 mil a R\$ 600 mil para inclusão no orçamento, via emenda (de relator).
- A escolha de uma ação orçamentária pelo município tinha que ser feita em audiência pública, com ampla divulgação, com a presença do Prefeito, de representantes da Câmara de Vereadores e cidadãos em geral.
- Necessidade de ata.

- Pesquisa – a importância das emendas individuais para o mandato parlamentar

Tabela 17 - Importância das emendas individuais para o mandato parlamentar

ITEM	Nº Votos	Percentual
É considerada a atividade política mais relevante e importante do Gabinete	86	51 %
É considerada uma atividade relevante, mas não é a mais importante	83	49 %
Não sabe / não deseja responder	1	0 %
Total	170	100 %

Pergunta: Qual a importância da apresentação e da execução das emendas individuais para o mandato parlamentar?

Tabela 16 - Relevância das emendas individuais para os municípios

Categorias de Municípios	Nº Votos	Percentual
Municípios até 100 mil habitantes	145	85 %
Municípios acima de 100 mil habitantes, exceto <u>capitais</u>	11	6 %
Capitais	4	2 %
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: Para qual dos grupos abaixo as emendas individuais têm maior relevância e importância relativa?

Tabela 22 - Grau de dificuldade na liberação de emendas



ITEM	Nº Votos	Percentual
Manteve-se constante	54	32 %
Aumentou	103	61 %
Diminuiu	13	8 %
Não sabe / não deseja responder	0	0 %
Total	170	100 %



Pergunta: Em média, nos últimos anos, o grau de dificuldade na liberação das emendas?

Tabela 21 - Liberação de verbas – fator político x entraves burocráticos

ITEM	Nº Votos	Percentual
Da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda	102	60%
Da capacidade do gabinete de resolver questões técnica e entraves burocráticos	60	35%
Não sabe / não deseja responder	8	5 %
Total	170	100 %

Pergunta: A probabilidade de maior sucesso na liberação de verbas depende principalmente:

Fonte: GREGGIANIN, 2014

- A EC nº 86, de 2015 - Orçamento Impositivo das Emendas Individuais

Emendas e Contingenciamento

						Em R\$ mil
Item	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Emendas	14.422,1	17.065,0	18.556,0	22.949,0	22.576,6	27.391,0
Contingenciamento	16.386,7	19.196,0	21.269,0	21.458,0	36.201,1	35.015,0

Fonte: CONOF/CD - Orçamento em Foco. Elab. Própria.

Siconv 2012 – Empenhado por parlamentar

Base aliada x Oposição

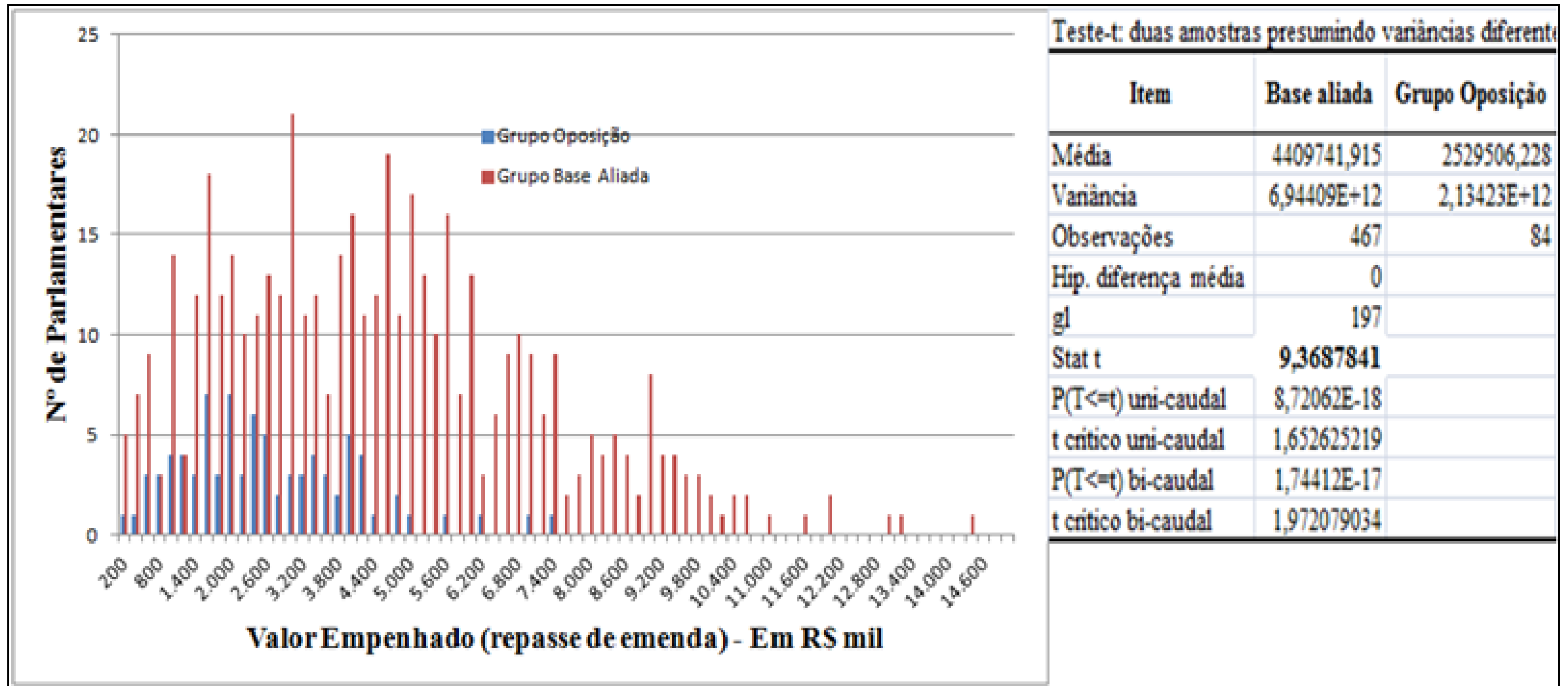
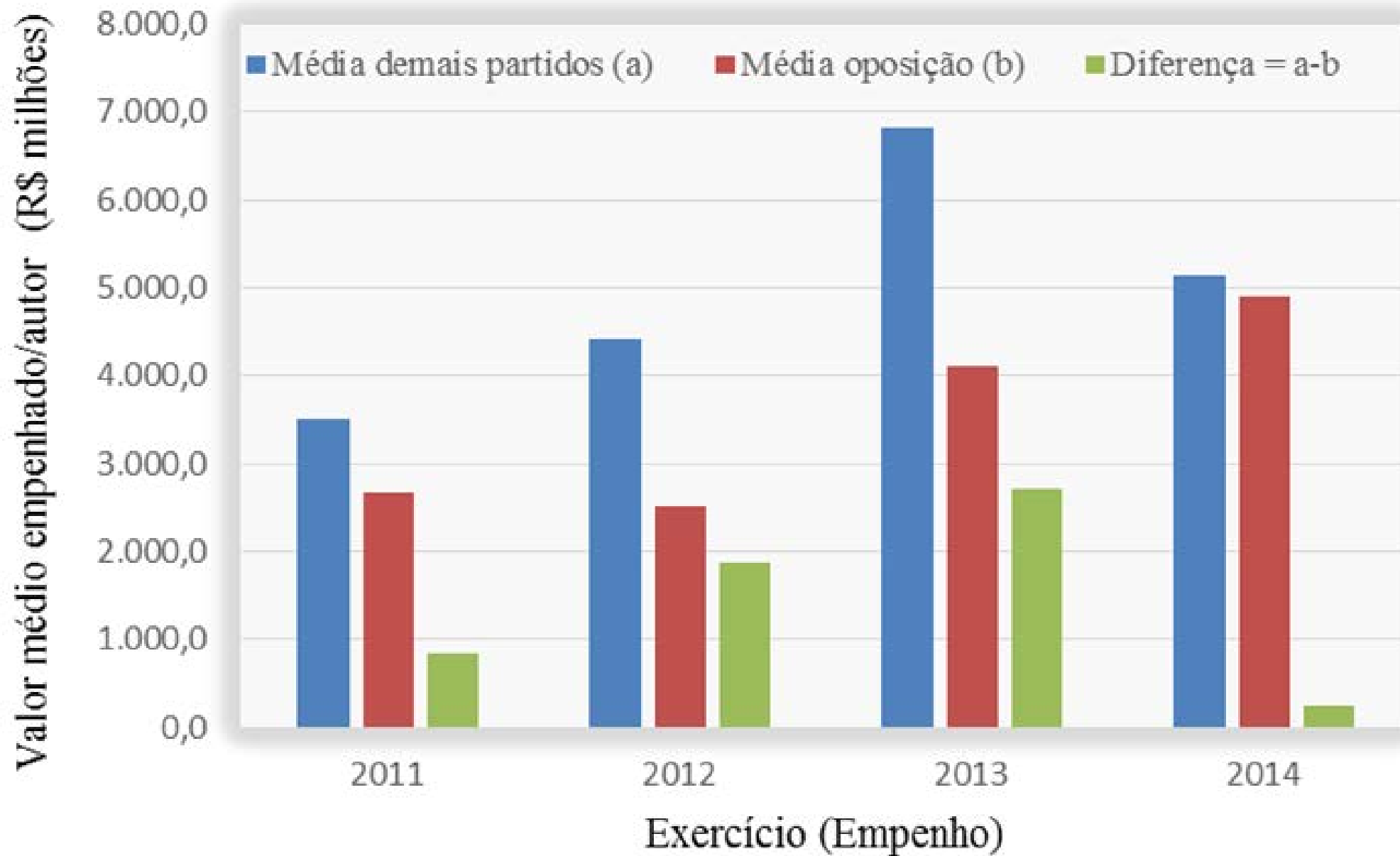


Gráfico 8 – SICONV 2012 – Comparativo do Valor Empenhado

Taxa de execução



Orçamento impositivo e programas temáticos (finalísticos)

Tabela 23 – Emendas Individuais Impositivas por tipo de programa – 2014 e 2015

Tipo de Programa	Em R\$ milhões			
	2014	%	2015	%
Gestão e Manutenção	100,9	1,2%	95,4	1,0%
Operações Especiais	0,1	0,0%	0,2	0,0%
Temáticos	8.607,6	98,8%	9.568,1	99,0%
Total Geral	8.708,6	100,0%	9.663,7	100,0%

Fonte: SELOR/CN - SIOP/SOF. Elab. Autor

Orçamento Impositivo das Emendas

- Finalidade - regime de execução tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria. (...) (art. 58 LDO 2019)
 - Art. 64. Os autores das emendas de que trata esta Seção deverão indicar, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os beneficiários específicos e a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 58.
- §1º O remanejamento de dotações entre programações decorrentes de emendas de mesmo autor deverá observar os limites individualizados autorizados na lei orçamentária.

Tabela III.9

Forma de indicação do município (ou entidade) beneficiário da emenda

ITEM	Nº Votos	Percentual
Deveria se manter informal como sempre foi, no qual o parlamentar tem um papel apenas político	121	71%
Deve ser formal-burocrática (a exemplo do disposto na Port. nº 39 e nº 40 – via SRI/PR)	39	23%
Não sabe / não deseja responder	10	6 %
Total	170	100 %

Pergunta: Aprovada uma programação (emenda) no orçamento, a indicação do beneficiário (CNPJ), na execução:

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 10, DE 23 DE JANEIRO DE 2018- **impedimentos**

- Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se: ;;;

VI - **Impedimento de ordem técnica:** objeção à execução orçamentária das emendas de que trata o art. 1º desta Portaria, como:

- ✓ a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- ✓ b) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- ✓ c) falta de razoabilidade do valor proposto, ...;
- ✓ d) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- ✓ e) não indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- ✓ f) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- ✓ ...
- ✓ j) valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; e
- ✓ k) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas;

Cenários

- Orçamento Impositivo

Pessimista.

Concentração de poder no autor da iniciativa.

Divisão do orçamento em fatias individuais;

Esvaziamento do debate do orçamento público;

O parlamentar passa a exercer **funções quase-executivas** (cota pessoal)

Acordo político fechado nos 2 polos - Legislativo e Executivo

Entidades privadas sem chamamento público /risco;

Perda de visibilidade social – Dúvidas sobre constitucionalidade.



Otimista - Rompe-se a ideia (barreira) da natureza meramente autorizativa da LOA.

Dever de **execução das programações** (independentemente de autoria) ampliado para todo o orçamento (finalísticas). Vinculação da emenda com as políticas públicas, e não com o parlamentar. A programação goza de autonomia (separação poderes).

Orçamentos mais realistas, valoriza o debate e o acompanhamento das metas e resultados.

Exigência de critérios de convergência das emendas com as políticas públicas, compatível com o papel constitucional das transferências voluntárias.

- Aproximação das emendas com as políticas públicas

As políticas públicas associadas às emendas individuais integram o mesmo conjunto de ações e programas do governo federal, com variações na escala e no critério de localização do gasto.

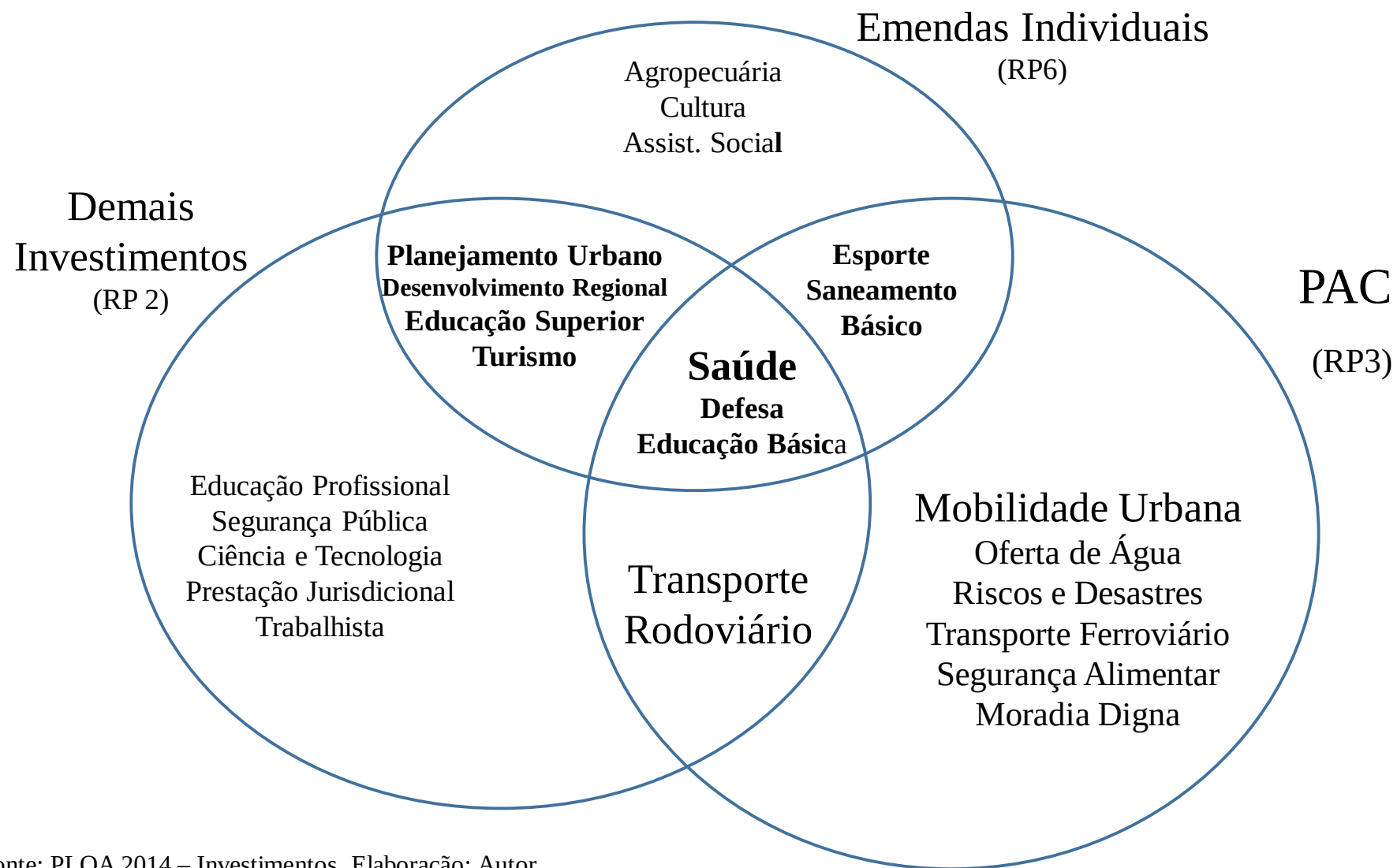
área

Em R\$ milhões

Área Temática	Nº Emendas	Total	%	Políticas Públicas Associadas
Saúde	3.252	4.478,8	51,4%	Atenção básica e especializada, infraestrutura do SUS - construção e reforma unidades saúde, saneamento peq. mun.
Educação, Cultura, C & T e Esporte	1.409	956,1	11,0%	Infraestrutura educação, apoio universidades, transporte escolar, espaços culturais, bibliotecas, inclusão digital.
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	733	1.299,8	14,9%	Infraestrutura urbana, habitação, mobilidade urbana e transporte coletivo, saneamento básico.
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	628	595,5	6,8%	Fomento ao Setor agropecuário, aquisição de patrulha mecanizada.
Fazenda, Des. e Turismo	398	439,0	5,0%	Infraestrutura turística, eventos, Suframa.
Justiça e Defesa	458	402,6	4,6%	Combate às drogas, policiamento e segurança pública, calha norte.
Integração Nacional e Meio Ambiente	220	272,2	3,1%	Infraestrutura hídrica, defesa civil, agricultura irrigada, recuperação e preservação de bacias hidrográficas.
Trabalho, Assistência e Previdência Social	231	101,5	1,2%	Qualificação profissional de trabalhadores, rede de serviços de proteção social, instalação de unidades do INSS.
Podere s de Estado e Representação	436	157,3	1,8%	Reforma de varas da Justiça, construção de cartórios eleitorais.
Infraestrutura (transporte)	3	5,8	0,1%	Manutenção e conservação de trechos rodoviários.
Total	7.768	8.708,6	100,0%	

Programas Finalísticos - Principais

Necessidade de convergência das emendas individuais com as políticas públicas



Aproximação das emendas com as políticas públicas



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E
FISCALIZAÇÃO**

URGENTE

Ofício Circular nº / 2015

Brasília, 13 de outubro de 2015

Exmo. Senhores Parlamentares

**Assunto: LDO/2016 e LOA/2016 – Anexo de Metas Impositivo
(Emendas de Bancada) e lista de programações ressalvadas do
contingenciamento nas programações do PAC e da Saúde
(Emendas Individuais)**

O Relator do PLDO 2016 e o Relator do PLOA 2016, em articulação com a Presidente da CMO, estão atuando em conjunto de forma a valorizar a participação mais efetiva do Legislativo no processo de alocação dos recursos e da execução orçamentária de iniciativa parlamentar.

Comunicado aos
Parlamentares

Aproximação das emendas com as políticas públicas



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão enviou à Comissão Mista de Orçamento o **Ofício 187/2015-MP**, apresentando relação de programações do PAC e da Saúde a título de **sugestão para apresentação de emendas individuais** ao PLOA 2016. Adicionalmente ao citado Ofício, foi enviado o **detalhamento** das localidades definidas de acordo com as diretrizes, critérios e parâmetros das respectivas políticas públicas, e que se encontra à disposição para consulta no site da CMO.

Conforme o Poder Executivo, a divulgação da relação de programações tem como objetivo **estimular** a convergência das emendas individuais com os objetos das políticas públicas prioritárias no âmbito do PAC e Saúde. A ressalva do contingenciamento representa incentivo a esse processo, mas não afasta os efeitos do recálculo da Receita Corrente Líquida, que continua a ser aplicado a todas as emendas, por determinação constitucional.

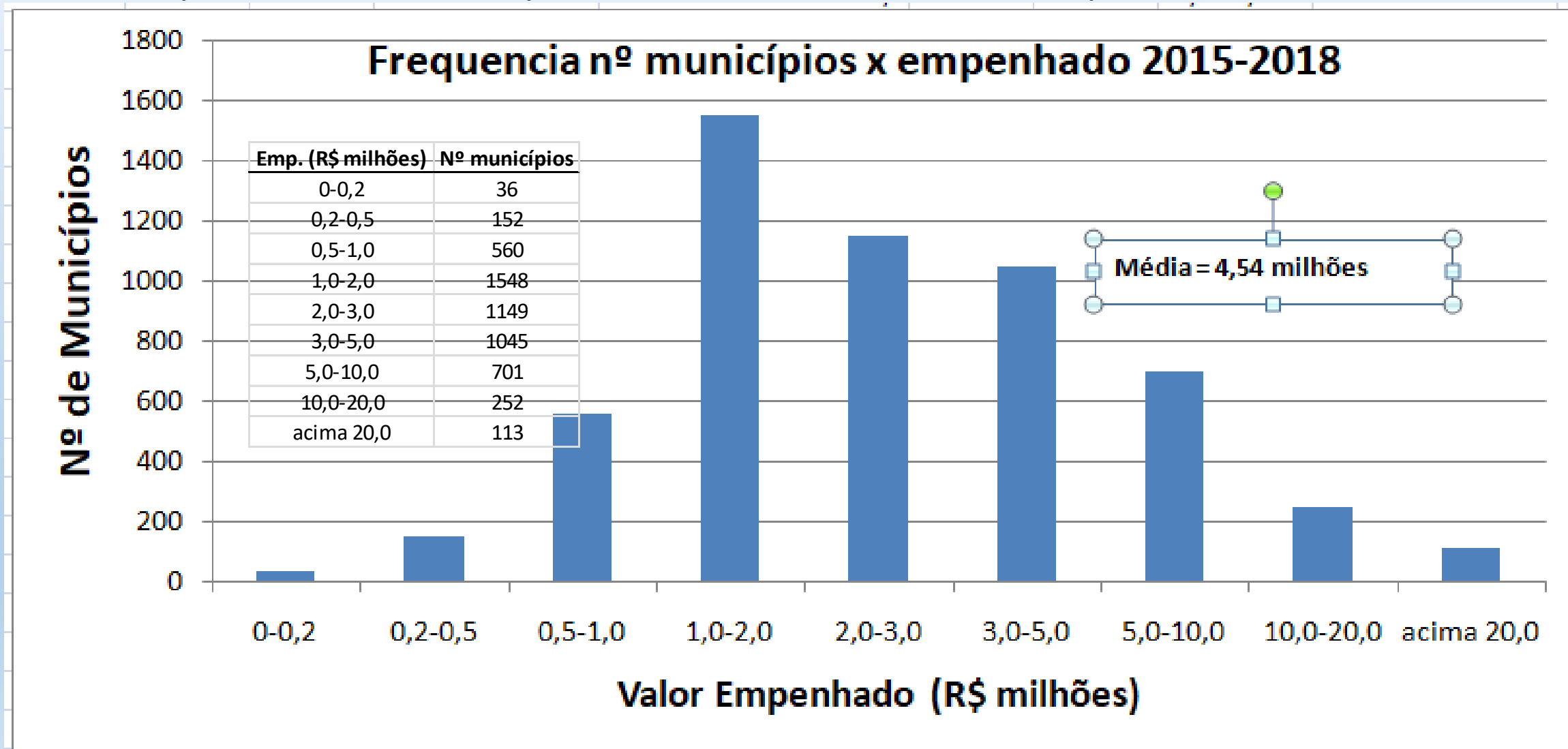
Comunicado aos
Parlamentares

- Pesquisa execução orçamentária das emendas
Valor empenhado 2015-2018 (set)

Distribuição Municípios que receberam repasses x Total valor empenhado por município Período 2015-2018 (set)

Emendas propiciam ampla cobertura dos Municípios brasileiros (5.556/5570)

Valor Empenhado médio no período = 4,54 milhões / município



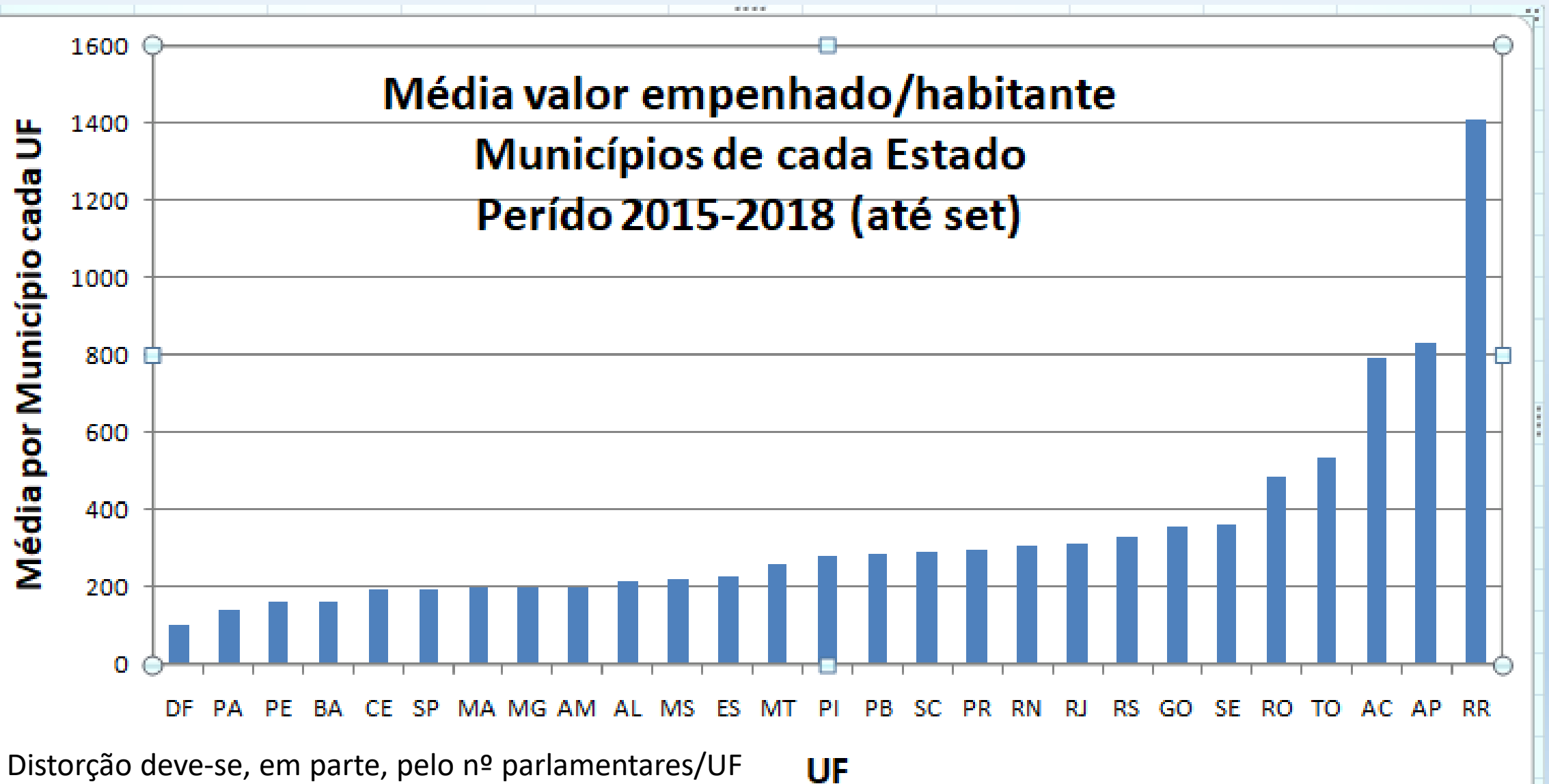
Valor empenhado por município média por faixa populacional 2015-2018 (set) – em R\$ milhões

Faixa pop.	Valor emp. Médio
Até 5 mil hab	1,6
5-10 mil	2,3
10-20 mil	4,0
20-50 mil	5,3
acima 50 mil	12,1

Como esperado, Municípios com maior população, recebem, em média, maior valor empenhado.

- Pesquisa execução orçamentária das emendas
Valor empenhado por habitante
 - 2015-2018 (set)

Valor empenhado/habitante – média município cada UF



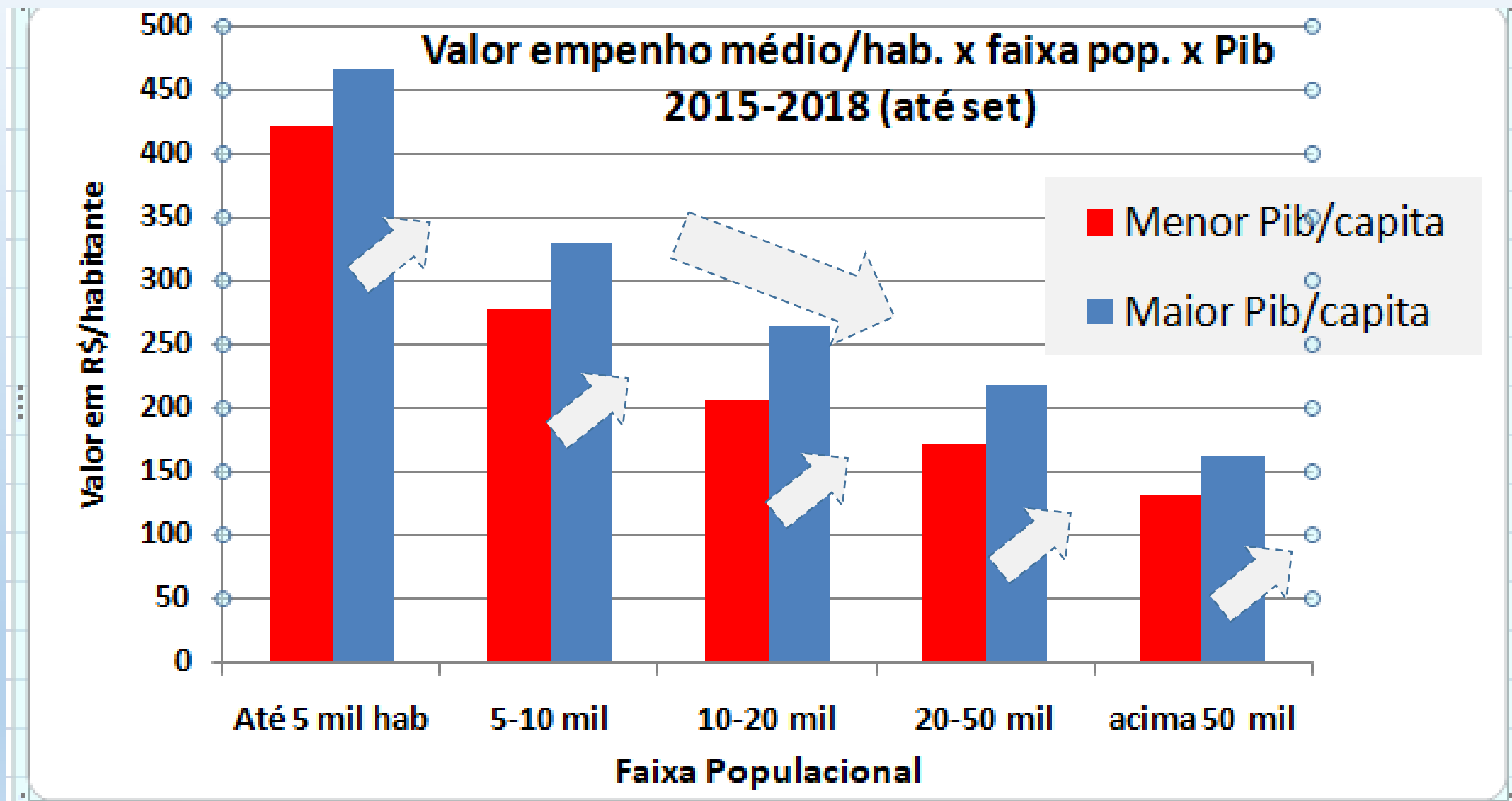
Empenho/habitante – Faixa até 10 mil habitantes – menores valores (2015-2018/set)

UF	NOME DO MUNICÍPIO	Pop.	Emp./hab.	% renda < 1/2 SM	PIB/capita 2013
BA	Itamari	8.069	12	68	7.505
MG	Pai Pedro	6.084	16	72	5.445
SP	Natividade da Serra	6.681	16	40	7.915
SP	Reginópolis	9.399	17	18	10.355
MG	Minduri	3.896	21	39	12.887
AL	Santa Luzia do Norte	7.272	21	69	7.737
MG	José Gonçalves de Minas	4.516	22	49	6.332
SP	Silveiras	6.264	25	37	8.610
TO	Recursolândia	4.244	26	79	7.587
PI	Nazaré do Piauí	7.356	27	79	4.580
MG	Delfim Moreira	8.035	31	44	8.047
PI	Dom Inocêncio	9.546	32	77	3.960
SP	São João das Duas Pontes	2.574	32	23	10.341
SP	Rubiácea	3.093	32	22	15.167
MG	Piranguinho	8.550	35	30	8.933
MG	Marilac	4.134	36	66	7.946
MG	Galiléia	6.844	36	49	8.808
MG	Divisa Alegre	6.702	37	59	10.396
PB	Areia de Baraúnas	2.140	37	76	7.603
MG	Umburatiba	2.626	38	63	13.123
MG	Matutina	3.758	40	19	16.435

Empenho/habitante – Faixa até 10 mil habitantes – maiores (2015-2018/set)

UF	NOME DO MUNICÍPIO	Pop.	Emp./hab.	% renda < 1/2 SM	PIB/capita 2013
TO	Chapada de Areia	1.401	1.277	56	11.101
MG	Serra da Saudade	786	1.297	25	17.236
RO	Santa Luzia D'Oeste	6.781	1.378	50	14.208
AP	Pracuúba	4.993	1.391	69	13.658
AP	Itaubal	5.387	1.433	73	10.177
AP	Ferreira Gomes	7.591	1.441	62	26.785
GO	Lagoa Santa	1.555	1.442	-	21.372
TO	Carmolândia	2.556	1.496	58	12.301
RS	Carlos Gomes	1.404	1.544	28	18.351
GO	Campos Verdes	2.459	1.573	57	9.868
RJ	Rio das Flores	9.222	1.581	39	19.364
RO	Castanheiras	3.119	1.604	51	14.442
RS	Barra do Rio Azul	1.726	1.624	21	18.722
RJ	Macuco	5.574	1.907	27	21.271
AM	Japurá	3.265	1.998	80	8.403
RN	Viçosa	1.712	2.111	70	7.262
TO	São Félix do Tocantins	1.572	2.153	78	9.271
RR	Caroebe	9.950	2.330	60	14.247
MG	Nova Belém	3.255	2.351	59	9.079
RR	São João da Baliza	8.052	2.611	50	15.338
TO	Santa Rita do Tocantins	2.344	2.662	55	14.402

Distribuição empenhado por habitante x faixa populacional do município



Distribuição empenhado por habitante x faixa populacional do município

- **Municípios menores** recebem, em média, em termos absolutos, montante total menor de repasses. Mas, em termos relativos (por habitante), recebem média superior.
- Em média, e considerada a mesma faixa populacional, municípios com **Pib/capita maior** recebem **valor empenhado/habitante superior**, àqueles municípios com menor Pib/capita.
- Existem, portanto, indícios de que as emendas **podem não estar contribuindo para a redução das desigualdades sociais-regionais**. Conclusão não considera a hipótese de desigualdades dentro do mesmo município.
- Dados preliminares não confirmam os estudos que concluem que as emendas atingem preferencialmente municípios e regiões menos desenvolvidas.



Providências

- Exigência de consistências dados – muitos campos sem informação (município beneficiado)...
- Emenda pode ter mais de um GND e mais de uma modalidade
- Rastreamento da emenda (somente é possível nas impositivas)
- Aprofundamento dos estudos



TCU – CGU – MP - RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS

- ✓ Mapear necessidades de políticas públicas em cada municípios, a partir de indicadores; priorizar as políticas a serem contempladas em cada exercício;
- ✓ Construir uma matriz de indicadores de necessidade, capacidade e de resultados para cada política pública
- ✓ Banco de projetos para subsidiar a elaboração de emendas parlamentares.
- ✓ Melhorar a avaliação da proposta ou projeto; construir critérios de aprovação dos instrumentos e priorização dos repasses.
- ✓ Padronizar e reduzir a atual diversidade de instrumentos, normas, procedimentos operacionais e sistemas de TI.



- MUITO OBRIGADO!

Fim

Slides sobre

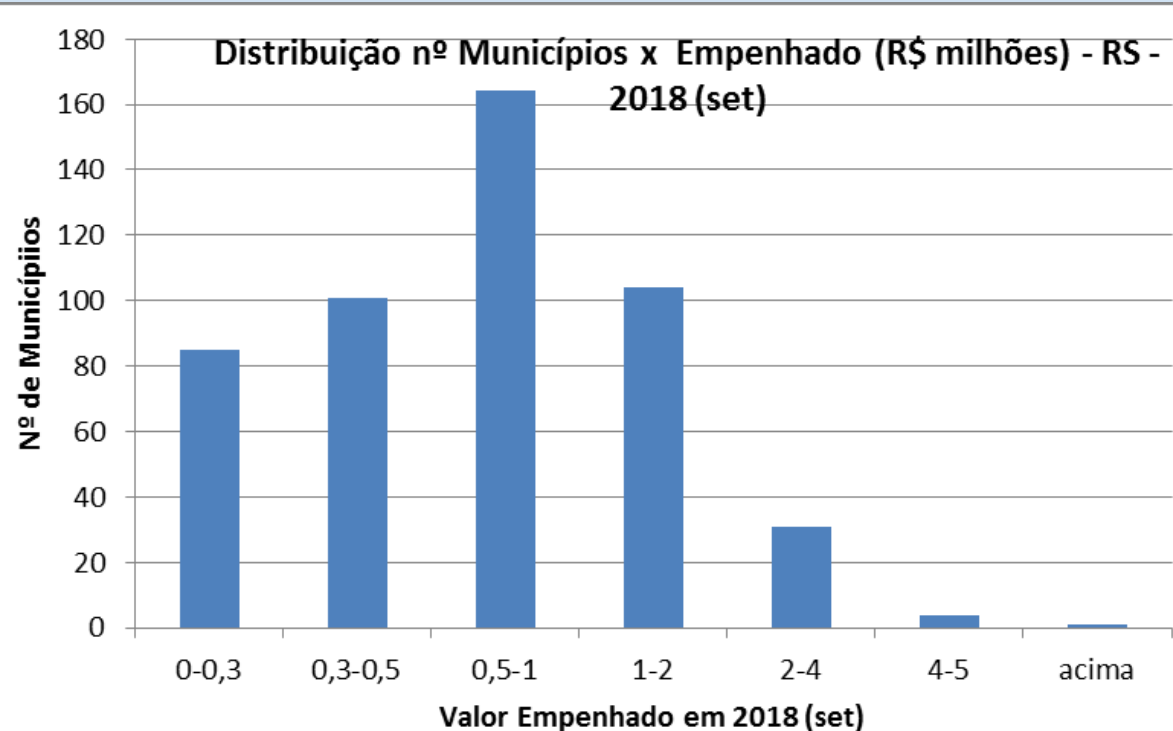
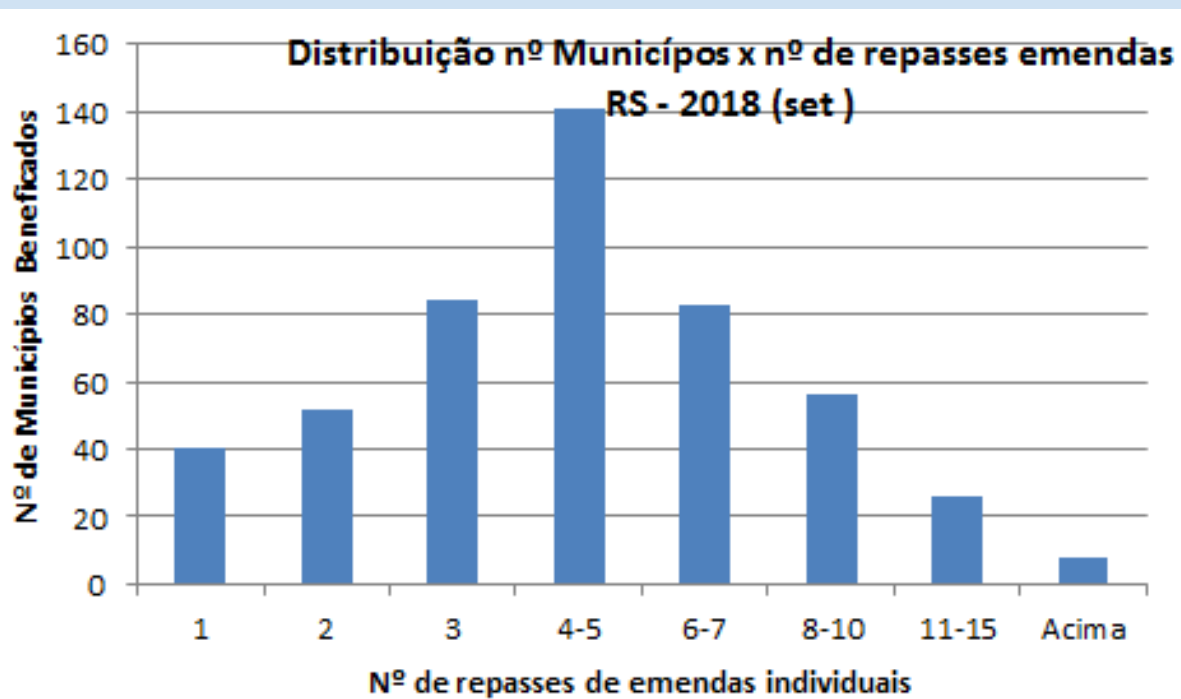
Exemplo de Dispersão- Emendas para o RS – 2018 (set)

As emendas individuais dos parlamentares redundaram em 2532 repasses de emendas (media de 72 por parlamentar).

Ampla cobertura - dos 497 municípios, 490 tiveram pelo menos um repasse.

Cada Município recebeu, em media, 5,16 repasses.

O valor médio empenhado por município foi de 484 mil. 350 municípios receberam abaixo de 1 milhão



Distribuição do valor das emendas entre os Municípios RR – 2015-2018 (set)

Muitos parlamentares preferem pulverizar os recursos em vários municípios. Outros concentram em poucos. Municípios maiores são beneficiados por maior número de parlamentares e de emendas

Valor empenhado por Município - RR x Parlamentar																			
Rótulos de Linha	P1	P2	Banc	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	Total
Boa Vista-RR	0,2	31,6	53,3	3,4	9,0		0,2	12,2	17,6	7,9	24,0	4,1		0,8	18,8	34,8	0,3	6,7	224,9
Rorainopolis-RR	4,9				3,0		2,3	1,7			1,2		0,3		7,0	10,2	6,4	2,2	39,2
Bonfim-RR	5,9	6,2			1,5		7,1	5,5		0,4	0,7			0,6	6,0		1,0	1,9	36,7
Canta-RR	7,0	3,6			0,8		3,1	3,8	1,0		4,1			2,0			5,9	3,1	34,4
Caroebe-RR	2,2	0,8		3,9	1,0		5,2	0,8	3,5				0,3			0,3	4,6	0,5	23,2
Sao Joao Da Baliza-RR	2,5				0,9	3,5	1,0	0,9	2,4						2,0		6,9	1,0	21,0
Iracema-RR	0,0				2,9		0,9	1,4	4,9		0,9				3,7		1,4	1,8	18,0
Pacaraima-RR	1,2	0,3	1,0		1,1		1,8	1,1	5,5		0,8		0,3		1,0		1,7	1,7	17,4
Mucajai-RR					1,5		9,3	1,5	2,3		0,5						1,3	0,6	17,1
Normandia-RR	1,5	0,4			3,0		5,0	1,4	1,3		0,3						2,2	1,2	16,3
Amajari-RR	4,8				0,7	0,5	2,0	1,6	2,4								1,9	1,6	15,4
Caracarai-RR	3,3				1,9		2,7		1,3		0,6		0,3	1,3	0,8		2,0		14,2
Sao Luiz-RR					2,0		4,0										1,0	1,8	8,8
Alto Alegre-RR	0,3				0,9			1,0	1,5		1,0			0,4			2,7		7,9
Uiramuta-RR	0,2				0,7		1,0	3,6										2,2	7,6
Total	34,0	42,9	54,3	7,3	30,9	3,9	45,6	36,5	43,7	8,3	34,1	4,1	1,2	5,1	39,2	45,3	39,2	26,3	502,1

Distribuição do número de emendas entre os Municípios RR – 2015-2018 (set)

Nº de emendas por Município - RR x Parlamentar

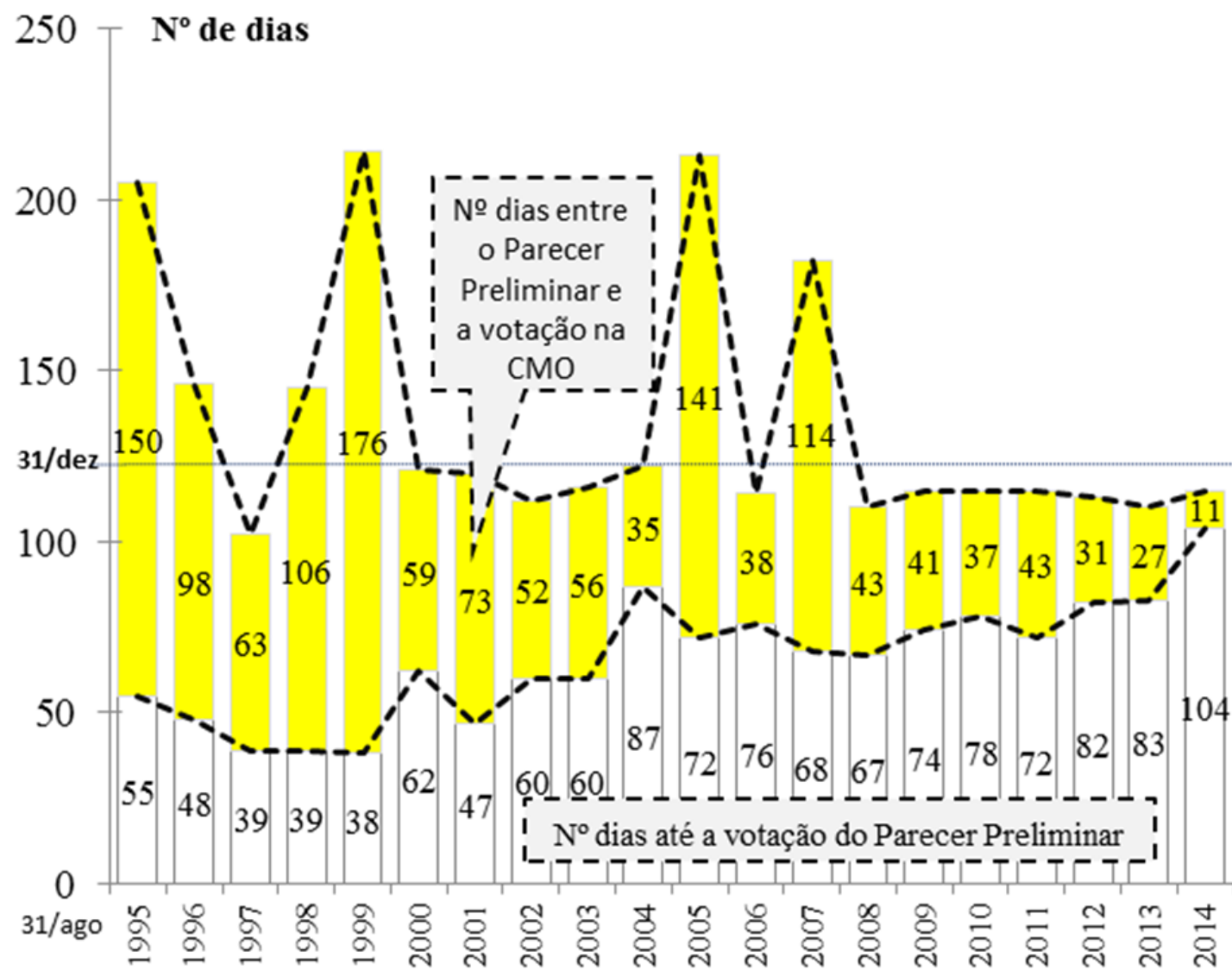
Município de RR	P1	P2	Banc	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	Total
Boa Vista-RR	2	12	2	1	8		2	15	10	3	12	2		1	9	14	4	4	101
Bonfim-RR	3	4			2		3	8		1	1			1	3		1	4	31
Canta-RR	5	1			1		3	6	1		4			2			2	5	30
Pacaraima-RR	3	1	1		2		3	2	6		1		1		3		2	2	27
Iracema-RR	1				6		3	2	4		1				5		1	3	26
Rorainópolis-RR	3				1		3	2			2		1		4	2	4	3	25
Normandia-RR	1	1			5		6	2	2		1						3	2	23
Mucajai-RR					2		13	1	2		1						2	1	22
Caroebe-RR	1	1		1	1		5	2	4				1			1	2	1	20
Caracarai-RR	3				4		4		1		1		1	1	2		1		18
Amajari-RR	3				2	1	1	3	3								2	2	17
Sao Joao Da Baliza-RR	1				1	1	1	2	2						2		3	1	14
Alto Alegre-RR	2				1			1	3		1			1			3		12
Uiramuta-RR	1				2		1	5										2	11
Sao Luiz-RR					1		2										1	3	7
Total	29	20	3	2	39	2	50	51	38	4	25	2	4	6	28	17	31	33	384

Emenda para entidades privadas

Entidade privada - beneficiada por emenda parlamentar x necessidade de realização do Chamamento Público previsto na Lei [13.019](#)/14 (princípio da impessoalidade).

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Encurtamento do prazo de discussão e apreciação da LOA – esvaziamento da CMO



Ano	Tempo decorrido (nº dias) entre	
	31/ago e aprovação do PP	Aprovação PP e PLOA na CMO
1995	55	150
1996	48	98
1997	39	63
1998	39	106
1999	38	176
2000	62	59
2001	47	73
2002	60	52
2003	60	56
2004	87	35
2005	72	141
2006	76	38
2007	68	114
2008	67	43
2009	74	41
2010	78	37
2011	72	43
2012	82	31
2013	83	27
2014	104	11

Processo Orçamentário

Forças de coordenação x forças dissipativas

Coordenação política **forte**

Processo decisório **hierarquizado** / **alta liderança**

Projetos **estruturantes** e **políticas públicas**

Regras e disciplina (critérios) fortalecidos

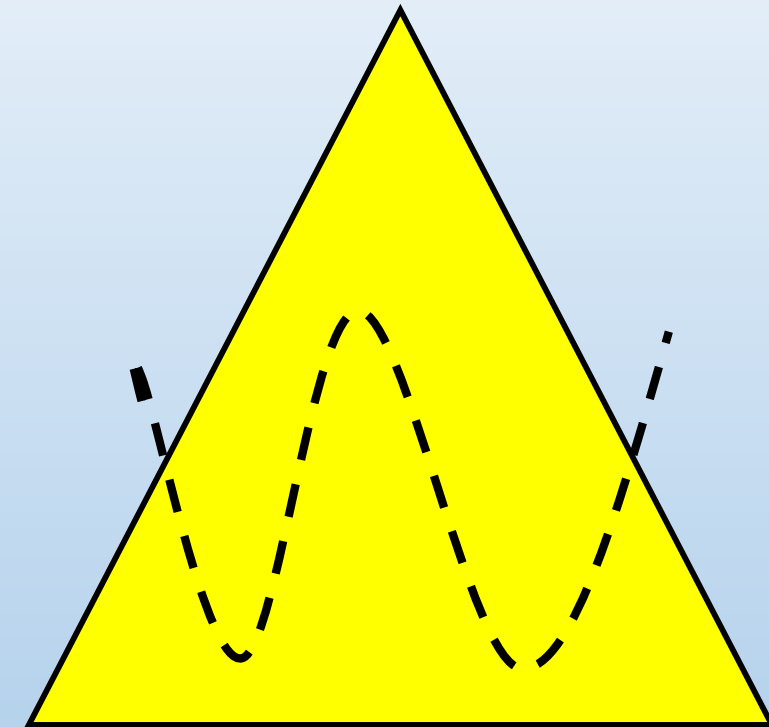
Coordenação política **fraca**

Processo decisório **caótico** / **baixa liderança**

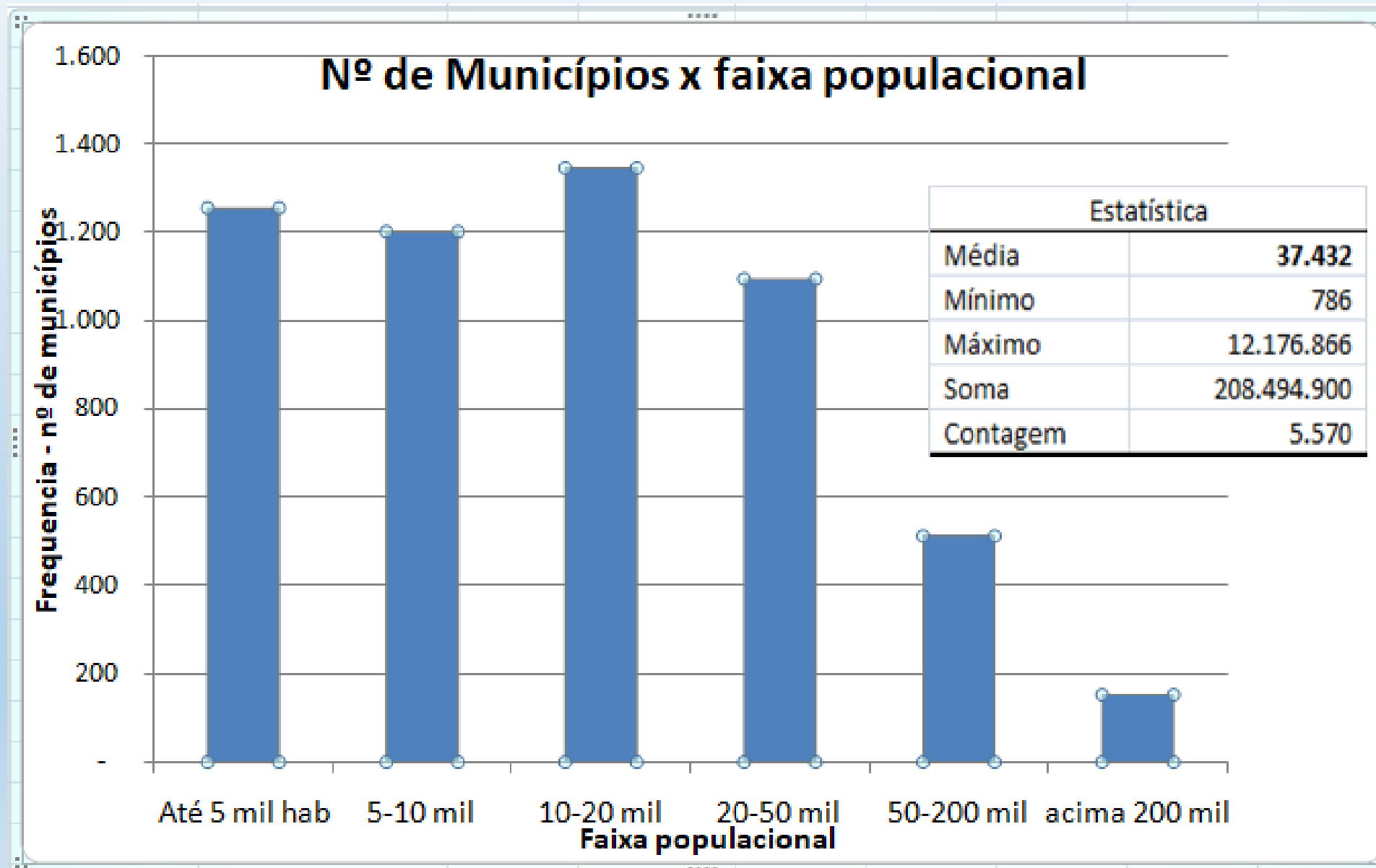
Pulverização e **descentralização** dos recursos

Maior **fatiamento** do orçamento

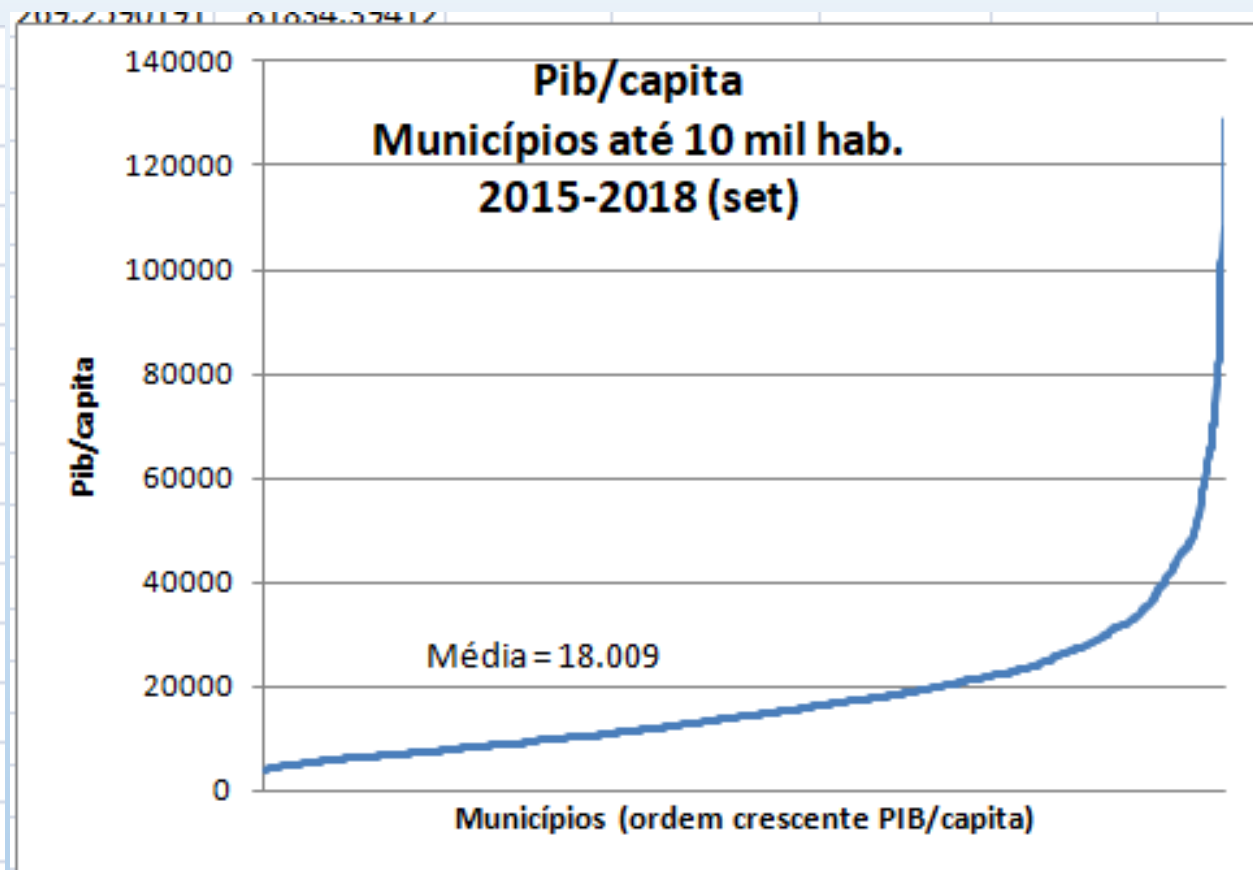
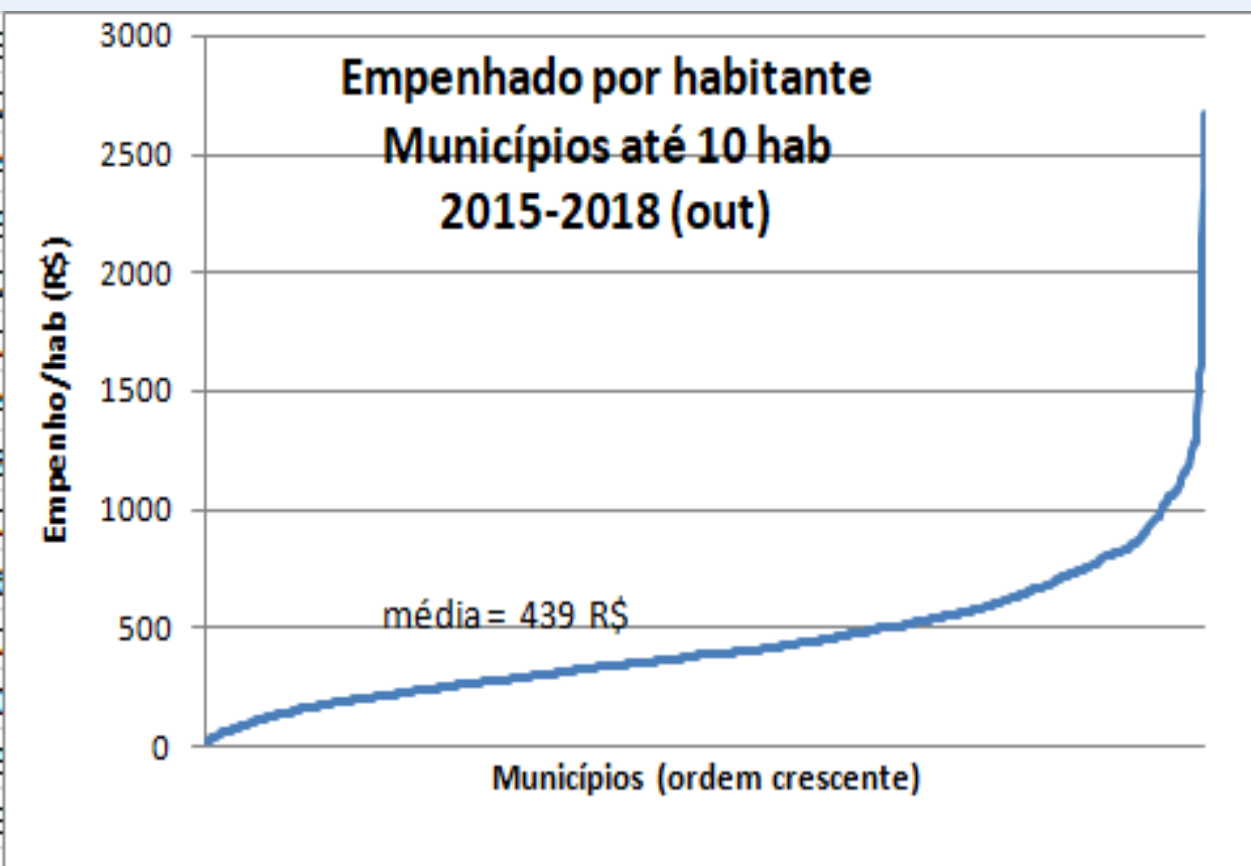
Menor importância das regras e disciplina



Distribuição municípios no Brasil x Faixa Populacional



Valor empenhado/habitante e Pib/capita x Municípios (quantidade – ordem crescente) – Possibilidade de distorções



Indicativo de que as emendas não reduzem desigualdade entre municípios - Uma pesquisa nos 50 municípios com menor IDH da Região Sul mostra um valor médio empenhado no período foi de apenas 0,28 milhões (inferior à média da faixa populacional)

Necessidade de verificar desigualdade entre áreas / bairros de um mesmo município!

Emendas e políticas públicas – Dispositivos Relacionados - LDO 2019

Item	Medida
Emendas parlamentares que adicionam recursos a transferências automáticas e regulares (fundo a fundo) x falta de critério federativo isonômico	Art. 40 § 5º Independentemente da opção de custeio ou investimento, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federativo serão executadas, em conformidade com atos a serem editados pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social, e da Saúde, e publicados..., como acréscimo ao valor financeiro: I - per capita destinado à Rede SUAS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas por integrantes da referida Rede; ou II - dos tetos transferidos à Rede SUS, constituindo valor a ser somado aos repasses Obs Art. 5º § 2º Portaria 10/jan 2018- No tocante às transferências fundo a fundo, deverão ser indicados como beneficiários no módulo Orçamento Impositivo do SIOP os fundos estaduais, distritais ou municipais, e não as entidades a serem indiretamente beneficiadas.
Submissão ao princípio da eficiência na administração pública	A execução da Lei Orçamentária e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional (art. 142)