

Emendas Parlamentares de 2017

Introdução

Emenda parlamentar é o instrumento que os parlamentares possuem para modificar e influenciar na elaboração de orçamentos da esfera a qual pertencem. No caso dos parlamentares federais, esses interferem no Orçamento Geral da União (OGU). As emendas são também um dos instrumentos que os prefeitos possuem para conseguir recursos extras para seus Municípios, nos orçamentos da União e dos Estados.

Entretanto, mesmo que a emenda esteja incluída no orçamento, a liberação efetiva dos recursos depende de uma ordem do Executivo. Sendo assim, as emendas parlamentares se tornaram uma forma de barganha política entre o presidente da República e os congressistas.

Existem dois tipos de emendas, as individuais e coletivas. As individuais são propostas por cada Deputado Federal ou Senador e as emendas coletivas podem ser de bancada ou de comissão. Está definido na Constituição Federal que o valor de tais emendas dos deputados e senadores não pode ultrapassar o correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), prevista no orçamento.

As despesas definidas no orçamento são consideradas como uma despesa autorizativa e não obrigatória. Com isso, o governo pode não realizar algumas despesas previstas no orçamento, o chamado contingenciamento. Como consequência, a execução orçamentária e financeira se torna prejudicada.

Com o intuito de melhorar a execução, em 2014 foi criado o orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior e metade deste valor deve ser destinado a serviços públicos de saúde, conforme art.52 da lei nº 12.919/2013.

Sendo assim, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) elaborou o presente estudo objetivando verificar se a execução das emendas individuais está de acordo com a lei do orçamento impositivo e a distribuição das mesmas pelos Municípios brasileiros.

Para tanto, foram utilizados dados orçamentários do painel SIGA Brasil Emendas, do Senado Federal, que permitem acesso aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Como o estudo possui o intuito de analisar as emendas individuais destinadas aos Municípios, foram selecionadas apenas as modalidades de aplicação 40 a 46.

Além disso, para analisar se as emendas são distribuídas a todos os Municípios brasileiros, utilizou-se o Demonstrativo das Emendas Parlamentares Individuais aos Municípios, de 2016 e 2017, elaborado pelo Tesouro Nacional.

A execução das emendas individuais

Como evidenciado nas tabelas 1 e 2, no orçamento de 2017 foram empenhados 5,7 bilhões de emendas individuais para os Municípios, valor 15% maior que o montante de aproximadamente R\$ 5 bilhões empenhado em 2016. O valor pago durante o ano anterior foi de 1,2 bilhão, 15,1% menor que o ano de 2016. Com relação ao resto a pagar, foi pago, em 2017, o montante de 1,5 bilhão, 41,6% superior ao do período anterior. Assim, os montantes pagos em 2016 e 2017 corresponderam a, respectivamente, 52% e a 49% dos valores empenhados.

Tabela 1 - Execução das emendas parlamentares individuais em 2016 e 2017

Ano	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)	RP Pago (R\$)	Execução
2016	4.964.513.358,40	1.487.843.132,02	1.086.948.961,83	52%
2017	5.709.260.970,17	1.262.493.053,76	1.538.816.108,89	49%

Fonte: Senado Federal, SIGA Brasil Emendas. Elaboração própria CNM.

Tabela 2 - Execução das emendas parlamentares individuais em 2017, por UF.

UF	Empenhado (R\$)	Pago + RP Pago (R\$)	UF	Empenhado (R\$)	Pago + RP Pago (R\$)
AC	112.449.789	66.655.902	PE	271.292.765	79.156.885
AL	120.310.289	40.700.713	PI	118.518.559	64.948.917
AM	116.353.997	36.889.302	PR	344.437.440	239.564.915
AP	88.165.970	30.339.265	RJ	443.854.373	225.046.590
BA	399.541.793	164.474.860	RN	116.561.891	58.854.914
CE	278.155.183	142.343.351	RO	107.129.666	49.209.210
DF	-	604.327	RR	109.070.569	28.395.594
ES	113.165.489	35.749.814	RS	311.597.637	192.116.403
GO	230.019.514	100.618.115	SC	187.528.654	122.253.680
MA	243.381.315	128.002.267	SE	116.129.066	60.421.080
MG	508.596.948	272.511.879	SP	661.497.538	348.063.709
MS	78.419.148	13.814.883	TO	122.620.597	68.537.317
MT	119.456.951	55.644.161	Outros	22.189.595	12.645.412
PA	204.959.169	100.657.687	Total	5.709.260.970	2.801.309.163
PB	163.857.065	63.088.012			

Fonte: Senado Federal, SIGA Brasil Emendas. Elaboração própria CNM.

De acordo com o disposto no art. 52 da Lei nº 12.919/2013, o governo federal deveria executar as emendas parlamentares individuais em 2017 no valor de R\$ 8,5 bilhões, equivalente a 1,2% dos 709,9 bilhões da Receita Corrente Líquida da União em 2016.

No entanto, os dados destacados nas tabelas acima mostram que o valor empenhado foi 33% menor e o total pago foi 67% inferior ao que deveria. Como consequência, mesmo com a imposição orçamentária, os restos a pagar das emendas se manterão como um problema relevante aos gestores municipais.

Execução das emendas por função orçamentária

Para continuar a verificar se a execução das emendas individuais se encontra de acordo com a lei do orçamento impositivo, de forma que a metade do total gasto com as emendas em 2017 seja destinada a serviços públicos de saúde, analisou-se a execução por função orçamentária.

Como explicitado na tabela 3, do montante das emendas individuais impositivas de 2017, 55% foi gasto com a função Saúde, obedecendo à lei do orçamento impositivo, na qual é determinado que metade da execução obrigatória deve ser destinada a serviços públicos de saúde.

Tabela 3 - Execução das emendas individuais em 2017, por função.

Função	Empenhado (R\$)	% do total	Pago (R\$)	RP Pago(R\$)	Execução
Agricultura	231.436.565	4%	36.281.005	139.900.995	76%
Assistência Social	59.119.702	1%	-	24.210.974	41%
Ciência e Tecnologia	50.286.323	1%	-	8.757.744	17%
Comércio e Serviços	184.757.267	3%	8.498.983	48.823.227	31%
Cultura	23.842.748	0%	150.000	4.649.874	20%
Defesa Nacional	169.196.599	3%	-	67.967.169	40%
Desporto e Lazer	267.865.662	5%	750.000	70.171.014	26%
Direitos da Cidadania	4.821.333	0%	-	4.347.536	90%
Educação	71.233.348	1%	-	16.251.715	23%
Gestão Ambiental	20.424.036	0%	-	690.966	3%
Habitação	3.045.608	0%	-	-	0%
Indústria	11.527.007	0%	-	2.022.116	18%
Organização Agrária	62.774.169	1%	2.401.903	34.134.072	58%
Saneamento	5.865.229	0%	-	651.445	11%
Saúde	3.140.185.924	55%	1.212.901.393	684.148.349	60%
Segurança Pública	19.765.600	0%	-	3.294.077	17%
Trabalho	2.600.000	0%	-	415.000	16%
Transporte	-	0%	-	250.000	-
Urbanismo	1.380.513.850	24%	1.509.769	428.129.836	31%
Total Geral	5.709.260.970		1.262.493.054	1.538.816.109	49%

Fonte: Senado Federal, SIGA Brasil Emendas. Elaboração própria CNM.

Pode-se notar que, das emendas impositivas de 2017, as três funções que apresentaram maiores execuções foram "Direitos e Cidadania", "Agricultura" e "Saúde", com pagamento de, respectivamente, 90%, 76% e 60% do valor empenhado.

Execução das emendas por unidade orçamentária

Para avaliar a execução das emendas em 2017 por unidade orçamentária (UO), foram considerados apenas os dez maiores valores empenhados. A execução

Orçamentária das unidades consideradas corresponde a 99,9% do total dos recursos pagos.

Como pode ser observado na tabela 5, o Ministério da Saúde atingiu o maior valor de recursos empenhados de emendas individuais: R\$ 3,1 bilhões. Deste, foi pago o montante de R\$ 1,2 bilhão e 684 milhões de restos a pagar.

Tabela 4 - Execução das emendas individuais em 2017, por unidade orçamentária.

Unidade Orçamentária	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)	RP Pago(R\$)	Execução
Ministério da Saúde	3.140.185.924	1.212.901.393	684.148.349	60,41%
Ministério das Cidades	1.181.210.490	-	399.781.530	33,85%
Ministério da Integração Nacional	279.304.538	1.509.769	39.764.707	14,78%
Ministério do Esporte	267.865.662	750.000	70.171.014	26,48%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	230.556.565	36.281.005	139.900.995	76,42%
Ministério do Turismo	184.107.267	8.498.983	48.723.227	31,08%
Ministério da Defesa	169.196.599	-	67.967.169	40,17%
Ministério da Educação	71.233.348	-	16.251.715	22,81%
Presidência da República	62.774.169	2.401.903	100.000	3,99%
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	59.119.702	-	24.210.974	40,95%
Outros	63.706.705	150.000	47.546.429	40,95%
Total Geral	5.709.260.970	1.262.493.054	1.538.816.109	49%

Fonte: Senado Federal, SIGA Brasil Emendas. Elaboração própria CNM.

Execução das emendas por partido

É possível analisar as emendas parlamentares de acordo com os deputados ou senadores responsáveis pelas mesmas e seus respectivos partidos. Os partidos políticos que apresentaram os maiores valores empenhados de emendas são PMDB, PSDB e PT e juntos correspondem a 37% do total. Por outro lado, os partidos que contaram com os menores montantes de empenho são o PRP, PMB, PMN e todas as emendas que não possuem partido definido.

Tabela 5 - Execução das emendas individuais em 2017, por partido.

Partido	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)	RP Pago(R\$)	Execução
PMDB	890.736.755	215.815.652	235.849.506	50,71%
PSDB	617.608.992	112.505.872	161.304.349	44,33%
PT	595.230.540	132.018.558	188.056.613	53,77%
PP	538.361.106	140.070.000	166.322.595	56,91%
PR	458.705.882	95.789.460	132.396.367	49,75%
PSD	406.144.599	96.855.059	117.079.631	52,67%
PSB	353.225.480	72.704.591	84.781.974	44,59%
DEM	312.036.728	54.245.985	86.716.391	45,17%
PRB	220.717.277	49.158.923	47.103.802	43,61%
PTB	209.973.797	30.307.185	60.826.361	43,40%
PDT	205.525.110	28.161.952	44.295.808	35,25%
PTN	138.390.132	47.483.790	20.967.189	49,46%
SD	124.583.552	25.709.654	38.474.349	51,52%
PSC	95.643.216	21.633.068	18.703.069	42,17%
PCdoB	94.559.327	11.515.747	25.382.439	39,02%
PPS	83.832.696	22.889.617	24.770.784	56,85%
Pros	65.891.458	25.075.078	13.955.863	59,24%
PHS	60.781.080	12.932.775	10.278.630	38,19%
PV	54.411.074	12.907.622	18.846.251	58,36%
REDE	37.411.170	7.086.279	12.117.047	51,33%
PEN	35.380.676	17.187.059	7.355.655	69,37%
PTdoB	33.666.709	15.249.138	1.420.175	49,51%
PSL	24.451.850	11.239.991	6.281.496	71,66%
PSOL	23.003.925	2.950.000	7.172.640	44,00%
PTC	10.078.498	-	2.859.738	28,37%
PRP	10.008.636	1.000.000	2.057.646	30,55%
PMB	8.900.704	-	126.750	1,42%
PMN	-	-	1.120.256	-
Sem partido	-	-	2.192.734	-
Total geral	5.709.260.970	1.262.493.054	1.538.816.109	49,07%

Fonte: Senado Federal, SIGA Brasil Emendas. Elaboração própria CNM.

Analisando as emendas pagas, o partido PMDB foi, em 2017, o partido com mais emendas pagas: R\$ 451,6 milhões, o que corresponde a 16,12% do total pago. Do total pago, 235,8 milhões foram de restos a pagar. O segundo partido

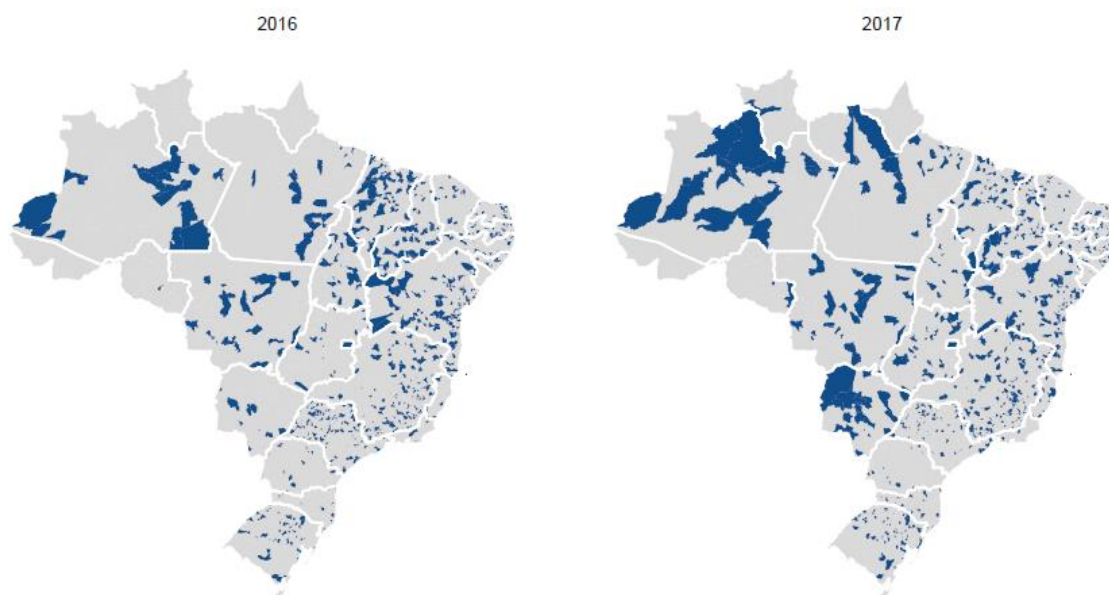
com mais emendas pagas foi o PT, com R\$ 320 milhões pagos, que equivalem a 11,43% do total.

Distribuição das emendas individuais aos Municípios

Além disso, para analisar se as emendas são distribuídas a todos os Municípios brasileiros, utilizou-se o Demonstrativo das Emendas Parlamentares Individuais aos Municípios, de 2016 e 2017, elaborado pelo Tesouro Nacional.

Os dados referentes à distribuição das emendas parlamentares individuais apontaram que 16,1% dos Municípios brasileiros não receberam emendas no ano 2017. Se comparado com 2016, houve aumento de 1,24% no número de Municípios que não tiveram acesso ao recurso, como evidenciado na figura 1 abaixo.

Figura 1 – Municípios que não receberam emendas parlamentares individuais.



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria CNM.

Além disso, é possível observar na tabela 6 que 96,65% das cidades que não obtiveram emendas em 2017 são de pequeno porte, ou seja, possuem menos

de 50 mil habitantes. Do total de Municípios de pequeno porte, 17,7% não receberam emendas. Uma possível explicação é o fato dos parlamentares optarem por localidades mais populosas, pois representam um maior eleitorado.

Tabela 6 – Municípios que não receberam emendas individuais em 2017.

Porte	População		Quantidade de Municípios que não receberam emendas	Total de Municípios	%
	De	Até			
Pequeno	-	49.999	866	4904	17,7%
Médio	50.000	99.999	19	355	5,4%
Grande	100.000		11	309	3,6%
Total			896	5568	16,1%

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria CNM.

Conclusão

O orçamento impositivo foi amplamente defendido por ser considerado o fim à subserviência do Legislativo em relação ao Executivo e, por tabela, um limitador do balcão de negócios que tem sido estabelecido entre esses dois poderes em torno da execução orçamentária. Com o presente levantamento é possível perceber que pelo menos o primeiro desses objetivos não foi alcançado, pois as emendas em 2017 e 2016 tiveram uma execução pouco significativa.

Se o orçamento impositivo estivesse sendo respeitado de fato, a União teria pago em emendas parlamentares em 2017, o valor de R\$ 8,5 bilhões. Esse valor corresponde a 1,2% da Receita Corrente Líquida da União no ano imediatamente anterior, 2016. Mas, conforme descrito anteriormente, o valor empenhado foi 33% menor e o total pago foi 67% inferior.

Arelado a isso, a CNM se preocupa com o impacto nas contas das prefeituras com o aumento dos restos a pagar decorrente da baixa execução orçamentária e financeira das emendas.

A CNM ressalta que é contra as emendas parlamentares e defende que o Orçamento Geral da União (OGU) deve ser republicano, impessoal, e que a vinculação destes recursos na mão de parlamentares contraria estes preceitos. Como evidenciado, o número de Municípios que não receberam emendas parlamentares individuais cresceu em 2017 e está concentrado nas cidades de pequeno porte populacional.