

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS (FACIC)
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RICHART DA SILVA MENEZES

PANORAMA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS FEDERAIS
MINEIROS NO PERÍODO DE 2020 A 2022

UBERLÂNDIA/MG
NOVEMBRO DE 2024

RICHART DA SILVA MENEZES

**PANORAMA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS FEDERAIS
MINEIROS NO PERÍODO DE 2020 A 2022**

Artigo Acadêmico apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Elisabeth M C Andrade

UBERLÂNDIA/MG
NOVEMBRO DE 2024

RESUMO

O presente artigo objetiva investigar o panorama das emendas parlamentares individuais direcionadas ao estado de Minas Gerais, durante o período de 2020 a 2022, e que se tornaram impositivas, ou seja, de execução obrigatória após a aprovação da Emenda Complementar 86 de 2015. Além disso, é pretendido colaborar com o aumento da eficiência alocativa a favor dos envolvidos, devido à participação que as emendas têm em prol da geração do bem-estar social, e a relevância dos gastos da máquina pública para com a execução de tais emendas. Os dados das emendas individuais foram coletados no Portal Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Como referência para a análise de dados, foi utilizado o estudo de Lago e Rotta (2014), em que analisam os índices de conexão eleitoral e de impacto eleitoral, a fim de verificar a relação das emendas individuais frente aos eleitores. Por meio de análise quantitativa e com o método de levantamento de dados, notou-se que algumas áreas não receberam emendas, e outras receberam em proporções baixíssimas estes recursos, como os setores de Turismo e da Segurança Pública, enquanto a área da Saúde foi o seguimento preferencial dos parlamentares (influenciado possivelmente pela exigência constitucional), seguida do Ministério da Fazenda. Outro fator identificado é que em média de 30% das emendas empenhadas não são realizadas. Os dados apresentam, também, que o impacto eleitoral exerce uma maior relevância na reeleição do que a conexão eleitoral. Por fim, concluiu-se que, de fato, as emendas geram benefícios sociais, entretanto, carecem de uma melhor gestão, transparência e fiscalização.

Palavras-chave: emendas individuais; orçamento impositivo; conexão eleitoral; impacto eleitoral.

ABSTRACT

This article aims to investigate the panorama of individual parliamentary amendments directed to the state of Minas Gerais, during the period from 2020 to 2022, and which became mandatory, that is, mandatory after the approval of Complementary Amendment 86 of 2015. In addition, it is intended to collaborate with the increase in allocative efficiency in favor of those involved, due to the participation that the amendments have in favor of the generation of social welfare, and the relevance of public sector spending for the execution of such amendments. The data on the individual amendments were collected from the Integrated Planning and Budget Portal (SIOP). As a reference for data analysis, the study by Lago and Rotta (2014) was used, in which they analyze the electoral connection and electoral impact indexes, to verify the relationship of individual amendments in front of voters. Through quantitative analysis and the data collection method, it was noted that some areas did not receive amendments, and others received very low proportions of these resources, such as the Tourism and Public Security sectors, while the health area was the preferred segment of parliamentarians (possibly influenced by the constitutional requirement), followed by the Ministry of Finance. Another factor identified is that on average 30% of the committed amendments are not implemented. The data also show that the electoral impact has a greater relevance in reelection than the electoral connection. Finally, it was concluded that, in fact, the amendments generate social benefits, however, they lack better management, transparency and monitoring.

Keywords: individual amendments; tax budget; electoral connection; electoral impact.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 Orçamento Público	6
2.2 Emendas Parlamentares.....	8
2.2.1 Aspectos positivos e negativos.....	9
2.2.2 Emendas versus eleições	11
3 METODOLOGIA.....	12
4 ANÁLISE DE DADOS.....	13
4.1 Análise Geral	13
4.2 Análise Individual.....	15
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS	22

1 INTRODUÇÃO

A imposição das emendas parlamentares pode ser considerada um marco histórico no orçamento público brasileiro, contribuindo com a estabilidade entre os poderes do Executivo e Legislativo (Tavares, 2016). O orçamento federal, que até então era caracterizado por um orçamento autorizativo, em que o Executivo tinha discricionariedade quanto às execuções das despesas, e um cenário em que havia habituais práticas de acordos firmados entre parlamentares e Executivo, em busca de um espaço no orçamento em troca de apoio político (Medina *et al.* 2023).

Segundo Silva (2021), a obrigação de execução das emendas parlamentares cumpre a tentativa de manter uma ampla igualdade entre os parlamentares na obtenção de recursos, para que assim consigam atender a população e cumprir, principalmente, os propósitos estabelecidos na campanha política direcionados aos seus eleitorados. Isso, pois, por meio das emendas, o Congresso Nacional propõe acréscimos ou inclusões de dotações ao projeto de lei orçamentária (Portal da Transparência, 2023).

As emendas individuais têm se destacado como meio de alocação de recursos públicos pelos parlamentares, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, que tornou essas emendas impositivas. Isso significa que o governo federal precisa executar essas propostas de forma obrigatória, assegurando que os recursos destinados a elas sejam efetivamente utilizados.

Com mais de 4 bilhões de reais pagos em emendas individuais de deputados federais entre o período de 2015 a 2023 em Minas Gerais, segundo os dados do Sistema Integrado do Orçamento e Planejamento (SIOP), é evidente o impacto significativo que essas ações têm nas políticas públicas e no desenvolvimento regional.

Diante do exposto, levanta-se o seguinte questionamento: qual o panorama das emendas impositivas dos deputados mineiros de 2020 a 2022? Sendo assim, o objetivo geral é investigar o panorama das emendas parlamentares dos deputados mineiros no período de 2020 a 2022.

Os objetivos específicos deste estudo são: realizar um mapeamento relativo a valores, municípios e setores beneficiados com as emendas; realizar comparação das emendas realizadas durante e após a pandemia; e analisar se existe alguma similaridade ou relação quanto à execução das emendas dos deputados federais mineiros eleitos em 2018.

A justificativa deste artigo é acompanhar e analisar tais emendas, devido à sua relevância, em prol dos beneficiários e executores, gerando, assim, maior conhecimento da

matéria e aumento da eficiência dos gastos. Como apontado por Almeida (2021), as emendas individuais são meios eficientes para a promoção do bem-estar social. O período de 2020 a 2022 foi escolhido, pois abrange o último mandato completo com a participação dos parlamentares no ciclo orçamento.

Para atingir os objetivos do estudo, são analisadas as emendas dos deputados federais do Estado de Minas Gerais, sendo verificado cada parlamentar. Para obtenção de resultados, foram levantados os dados através do site Painel do Orçamento Federal, da SIOP e do portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, utilizando o método quantitativo.

O artigo se inicia pela breve contextualização na presente seção, seguido do referencial teórico com a conceituação do orçamento público e das emendas parlamentares, metodologia, análise de dados e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público

Segundo Silva (2020), o orçamento Público é uma das ferramentas políticas mais importantes para a gestão do Governo, contando com consideráveis números de órgãos para regulamentação e fiscalização. Porém, os principais agentes do orçamento público são aqueles que participam de sua elaboração e sua execução. No âmbito da União, é o presidente da república e sua equipe técnica (Executivo) e os deputados federais e senadores (Legislativo).

Esta legitimação foi fundamentada por meio da Constituição Federal de 1988, que já no artigo 165 habilita o Executivo com a função de elaboração do orçamento, sendo que nesse processo são definidas as destinações dos gastos conforme o plano de governo e os valores que serão desembolsados. E, ainda, também é realizada a previsão de receitas, que serão as fontes de financiamento.

Este modelo orçamentário é classificado por Araújo e Arruda (2020) como *orçamento programa*, em que o plano ou programa de trabalho do governo são derivativos dos recursos financeiros e de sua destinação.

A Seção II no Capítulo II da Constituição Federal de 1988, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tece a participação dos principais agentes nesta teia orçamentaria, onde tudo, por conseguinte, se conecta. Isto, mediante três leis-base, que são elas: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei do Orçamentária Anual (LOA). Essas leis são de competência do Executivo e passam pela análise do Legislativo para

poderem ser autorizadas. O Quadro 1 apresenta as principais informações a respeito destas três leis orçamentárias.

Quadro 1 - Leis Orçamentárias

LEI	LIMITE DE ENTREGA AO LEGISLATIVO	SANÇÃO	VIGÊNCIA	CONCEITO
PPA	31/08	22/12	4 ANOS	O Plano Plurianual é um planejamento orçamentário de médio prazo, por ele são definidas as diretrizes, objetivos e as metas da administração pública, de forma regionalizada e estratégica, levando em consideração as demandas de cada estado e os ministérios da federação. Por meio desta lei, será traçado também o planejamento para com as despesas de capital e outras delas decorrentes e, ainda, com despesas com características de duração continuada.
LDO	15/04	17/07	1 ANO	A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como função direcionar as ações do plano de governo traçadas no PPA, definindo quais as metas e objetivos que serão priorizados para o exercício e norteará na elaboração da LOA. Para que isso seja viabilizado, são estabelecidas pela LDO as diretrizes de política fiscal e suas metas, dispondo sobre alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Esta lei também dispõe sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, sendo integrado a ela o Anexo de Metas Fiscais, onde são estabelecidas as metas anuais (exercício referenciado e os dois subsequentes) relativos às receitas, despesas, resultado nominal e primário, e o montante da dívida pública.
LOA	31/08	22/12	1 ANO	A Lei Orçamentária Anual cumpre o papel de agenda do governo durante o exercício, com as receitas estimadas de acordo com diretrizes orçamentárias que advém principalmente dos tributos, e as despesas devidamente alocadas para o cumprimento do planejamento, dispondo sobre o, orçamento fiscal; de investimento; e de seguridade social da União e das entidades vinculadas direta ou indiretamente a ela.

Fonte: Adaptado de Araújo e Arruda (2020).

Após planejamento, o texto segue ao Legislativo para discussão. Consoante a Resolução 01/2006 do Congresso Nacional, assim que os projetos são recebidos pelos parlamentares, são realizadas audiências públicas sob a coordenação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde os textos são debatidos e passam por aprimoramentos. Em tais audiências, é permitido o convite para participação de representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas e, também, ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e da Fazenda do Poder Executivo.

Esta comissão, composta por deputados e senadores, tem como função, segundo Leite (2022), deliberar sobre a elaboração dos projetos orçamentários e realizar análises, como também sobre as contas apresentadas pelo Executivo ao longo do mandato.

Segundo Silva (2021), o sistema orçamentário brasileiro quanto à sua execução, foi alvo de discussões, principalmente por parte do Legislativo devido à sua pouca influência no orçamento, pois por mais que fosse solicitado e cedido pelo Executivo alguma inclusão no texto, caberia a decisão ao Executivo de cumprimento ou não dessa inclusão, ou seja, um orçamento apenas autorizativo. Como apontado pelo autor, esta prática subtrai o congresso e enfraquece o Legislativo, pois as emendas parlamentares são utilizadas como barganha e troca de apoio político.

2.2 Emendas Parlamentares

Para uma distribuição do orçamento mais democrática (Lima, 2003) e que, conseqüentemente, fossem evitadas práticas de clientelismo (Silva, 2021), foram aprovadas duas emendas constitucionais em vigor que as tornam, respectivamente, uma emenda parlamentar impositiva, ou seja, de execução obrigatória, são elas: emendas de bancada e emendas individuais, estas últimas focalizadas no presente estudo.

As emendas parlamentares devem ser incluídas no projeto de lei orçamentária anual e há necessidade de estarem compatíveis com o PPA e com a LDO, sendo vinculadas a algum programa ou ação destes projetos orçamentários (Brasil, 1988).

As emendas individuais se tornaram impositivas por meio da Emenda Constitucional nº 86 em 2015, atualizada pela EC 126/2022. A atual emenda alterou o artigo 166 § 9º, que determina que, para sua execução, seja reservado na LOA um montante no limite de 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior, sendo que a metade deste percentual deve ser destinada aos serviços de saúde, ou seja, houve um aumento de 0,8% da RCL. Do montante

destinado às emendas individuais, 77,50% são destinadas aos deputados federais e 22,50% aos senadores, devido à maior representatividade numérica de deputados federais em relação à de senadores.

Segundo o art. 49 da resolução 01/2006 do Congresso Nacional, cada deputado pode apresentar até 25 emendas individuais, financiadas pelas verbas distribuídas igualmente para cada parlamentar. Nos anos 2020, 2021 e 2022, por exemplo, foram disponibilizados para cada deputado federal mineiro a quantia de R\$ 15.940.454,00; R\$ 16.279.986,00 e R\$ 18.401.473,00 respectivamente (SIOP, 2023).

De acordo com o Portal da Transparência, a emenda individual se trata de gastos com a máquina pública em benefício da sociedade, e por este motivo é necessário seguir critérios para sua aplicação, para fins de controle e transparência. Sendo assim, após a aprovação das dotações e sua implementação na LOA, as emendas são seguidas de critérios de uma despesa orçamentária.

O primeiro passo é o empenho, em que o governo reserva o dinheiro a ser pago e, neste processo, o parlamentar precisa cuidar dos meios para viabilizar a ação e a liberação da verba, isso abrange contrato de compra e venda ou prestação de serviço. Caso o processo de empenho seja atendido regularmente, é seguido para a próxima etapa da despesa, a liquidação, onde ocorre a entrega do serviço ou do produto e, por fim, a fase que encerra o ciclo, que é o pagamento (Portal da Transparência, 2024).

2.2.1 Visões antagônicas

Discorrido sobre a imposição das emendas, é importante identificar os fatores positivos e negativos referente ao tema. As emendas ao orçamento apresentam aspectos negativos históricos, relacionados principalmente à corrupção, como a dos “anões do orçamento” em 1993, e a “máfia das sanguessugas” descoberta em 2006 (Gonçalves, 2010). O estudo de Sodr e e Alves (2010) concluíram que municípios que receberam emendas parlamentares apresentam, em média, 25% mais episódios de corrupção.

Devido a visões antagônicas, Almeida (2021) investiga a possibilidade de haver uma harmonização entre elas. Já na introdução de sua pesquisa, ele aborda uma visão popular a respeito das emendas parlamentares, discorrendo que estes gastos orçamentários são motivações políticas, e sua justificativa econômica, que seria a distribuição de verbas pelo país de maneira igualitária, não é sustentável. Isto devido à ineficiência da aplicação das emendas,

que tem, como um dos fatos geradores, a oportunidade de concentrar benefícios (Almeida, 2021).

Para a consolidação desse argumento, Almeida (2021) aponta outros fatores como a política de *pork barrel*. Em um trecho, ele afirma que “são vistas como alternativa inferior a programas universais ou políticas definidas por critérios objetivos de elegibilidade” (Almeida, 2021, p. 4). Tal afirmação associa a metáfora do *pork barrel*, com a corrida dos parlamentares para alocação de emendas no orçamento, de maneira que nem sempre os recursos são utilizados de maneira eficiente devido à falta de critérios e por projetos mal definidos, focados em atender os seus eleitorados, ao invés de uma programação continuada. Conseqüentemente, essa postura contribui com a desigualdade entre os municípios brasileiros (Rennó; Pereira, 2013). Assim, contraria-se a finalidade das emendas parlamentares, que deveriam diminuir as desigualdades existentes entre os municípios (Moutinho, 2016).

De acordo com Almeida (2021), associado à ineficiência locativa, está o universalismo, que possibilita a efetivação de tais emendas. As bases políticas são formadas por coalizões, entretanto, é impossível prever que tais permaneçam sólidas, e devido a este risco, as emendas propostas pelos parlamentares são em sua maioria aprovadas, isso devido à cooperação parlamentar. “A norma do universalismo funciona, por conseguinte, como um seguro contra incertezas e suprime os custos supracitados” (Almeida, 2021, p. 6).

Segundo o autor, além deste apoio mútuo, há uma convergência entre a ineficiência e o universalismo apoiada pelos eleitores, que preferem votar nos candidatos que irão os favorecer com projetos de seus interesses, ao invés de darem preferência a parlamentares que apenas aprovam projetos eficientes, o que remete ao próximo ponto apresentado por Almeida (2021), a conexão eleitoral. Com intuito de atender o seu eleitorado e garantir a sua estabilidade política mediante uma reeleição, o parlamentar busca maximizar o superávit local com o direcionamento de recursos, porém tal aspiração pode levar à dissipação de recursos devido ao mal critério e planejamento.

Entretanto, Almeida (2021) evidencia a conotação positiva a respeito da conexão eleitoral, salientando que o sistema político brasileiro é representativo, e os candidatos são eleitos a fim de representarem a sociedade. Atender à demanda de seus eleitores e executar projetos locais cumpre com o papel democrático e responsivo aos anseios dos cidadãos (Rennó; Pereira, 2018).

Como apresentado no estudo por Rennó e Pereira (2013), entre os municípios que mais recebem emendas, há uma diminuição na desigualdade e influência positiva na redução da

mortalidade infantil e aumento na geração de emprego, ou seja, há indícios que estes recursos trazem vantagens para o ente público beneficiado.

A transparência e *accountability* são outros fatores benéficos percebidos por Almeida (2021). Isto devido aos avanços tecnológicos, que aprimoraram os controles de despesas, sendo possível identificar os envolvidos na execução das emendas parlamentares, desde o patrocinador ao beneficiário, sendo essas informações disponibilizadas por meio de plataformas do próprio governo federal.

A análise de Almeida (2021) sobre as emendas parlamentares individuais destaca, ainda, um aspecto crucial a respeito da descentralização fiscal: a capacidade dos entes locais de responderem de forma mais eficaz às necessidades e preferências da população. Ao enfatizar que os níveis de governo mais próximos à cidadania têm um entendimento mais apurado das demandas locais, Almeida (2021) questiona a eficácia de uma abordagem centralizada, que, embora busque o bem-estar agregado, pode ignorar particularidades e necessidades específicas de comunidades.

A descentralização, conforme explicada por Guedes (2007), implica uma distribuição de responsabilidades que pode levar a uma maior eficiência na prestação de serviços. Almeida (2021) argumenta que, quando os recursos são alocados por meio de emendas parlamentares individuais, há uma chance maior de que esses recursos atendam diretamente às expectativas da população, uma vez que os parlamentares, por estarem mais conectados com suas bases eleitorais, podem atuar de maneira mais direcionada.

Almeida (2021) conclui que ficou comprovado no seu estudo que o mito da ineficiência alocativa quanto às emendas individuais foram desfeitas, ou seja, os resultados da pesquisa apontam que existe eficiência alocativa nas emendas parlamentares individuais.

2.2.2 Emendas versus eleições

Após a análise dos aspectos gerais, é fundamental explorar o impacto das emendas individuais na população. Para uma melhor compreensão, esta subseção recorre a estudos relacionados ao seu tema que buscam informações empíricas, de maneira que sejam possíveis identificar as circunstâncias da destinação das emendas e as localidades beneficiadas.

Dos Santos *et al.* (2023) investigaram como os parlamentares utilizavam as emendas individuais para manter ou conquistar mais votos. Os autores levaram em consideração três hipóteses: o valor; destinação para municípios com baixo IDH; e a preferência por municípios em que os prefeitos são do mesmo partido que os deputados.

A primeira hipótese levantada pelos autores foi a relação que, quanto maiores os valores destinados aos municípios, maior seria a aprovação do parlamentar. A segunda hipótese é devido ao entendimento de que as emendas teriam um maior impacto em municípios mais pobres. E a terceira hipótese presumiu que parlamentares preferem direcionar emendas para cidades que possuem prefeitos da mesma coligação, havendo assim ganhos mútuos, em que o deputado recebe crédito pela benfeitoria e o prefeito a usufrui em seu mandato.

Após testes estáticos aplicados nas variáveis mencionadas anteriormente, Dos Santos *et al.* (2023) identificaram que as emendas individuais explicam aproximadamente 22% dos votos recebidos pelos candidatos à reeleição, e concluiu que as emendas são ferramentas importantes para a reeleição. Todavia, os autores alertaram sobre um conjunto de situações que deve ser levado em consideração para o sucesso eleitoral, como, por exemplo, campanha eleitoral; ocupação em cargos anteriores; entre outros.

Lago e Rotta (2014) convergem para esse mesmo entendimento. Os autores trazem em seu trabalho que apenas a conexão eleitoral não é suficiente para explicar a reeleição, pois é possível que o parlamentar direcione recursos para todos os municípios que o elegeram, entretanto, ele pode ser reeleito com votações mais significativas em outros lugares. Por isso, o estudo analisou a relação entre os municípios que receberam emendas e o retorno em votos para o autor das emendas nas eleições seguintes, nos estados da região Sul do Brasil, utilizando assim como base o índice de impacto eleitoral das emendas (IIEE), ou seja, medir o impacto das emendas sobre a destinação de votos.

Através dos resultados obtidos, Lago e Rotta (2014) concluíram que o IIEE cresce inversamente proporcional ao índice de conexão eleitoral, e que as emendas são positivamente associadas ao aumento das chances de obtenção de votos. Por isso, as emendas efetivamente liberadas são destinadas a municípios que não estiveram entre os que mais contribuíram na eleição anterior. Entretanto, concluíram que não é possível afirmar que as emendas são as causas da reeleição.

A proposta desenvolvida no trabalho de Lago e Rotta (2014) se aproxima de um dos objetivos do presente artigo, que é medir o impacto das emendas parlamentares em votos nos municípios beneficiados por elas.

3 METODOLOGIA

O presente estudo analisa as emendas individuais no período de 2020 a 2022 no Estado de Minas Gerais, por se tratar de um mandato completo de atuação dos políticos no orçamento

mais recente. O respectivo estado contou naquele período com um total de 53 deputados federais eleitos no ano de 2018. Portanto, em 2019, exerceram a participação na elaboração da LOA, conseqüentemente, no ano de 2020 houve de fato início às execuções de suas emendas. O ano de 2023 não integrou a amostra devido já ter ocorrido eleição no ano anterior.

Neste levantamento são analisadas as emendas dos parlamentares quanto à destinação das dotações nas esferas ministeriais e quanto às localidades beneficiadas, tendo em consideração o período durante e pós-pandemia de COVID-19. Também, é analisada a execução das emendas individuais e o impacto nas eleições de 2022, utilizando como referência o estudo de Lago e Rotta (2014).

Para isto, foram levantados pelo portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais os candidatos eleitos na legislatura de 2018, posteriormente levantadas as emendas individuais executadas no período de 2020 a 2022, e verificado qual o impacto delas nas eleições de 2022.

Para viabilizar o levantamento de dados, foi utilizada a plataforma Painel do Orçamento Federal, que integra a base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), utilizado por servidores da área do planejamento e do orçamento federal. Através deste levantamento, foi possível verificar as emendas aprovadas e as fases de sua execução, como também as localidades beneficiadas.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1 Análise Geral

Os deputados federais mineiros, como representantes do seu eleitorado, utilizam as emendas individuais para direcionar verbas do governo federal para projetos e ações em diferentes áreas. Com o intuito de identificar quais ministérios receberam esses recursos e em quais segmentos eles foram direcionados pelos deputados federais de Minas Gerais, foi realizado o levantamento da distribuição das emendas nos anos de 2020, 2021 e 2022 através dos dados disponibilizados no portal do SIOP.

A análise se concentra nos valores liquidados nos Ministérios, ou seja, nos montantes efetivamente gastos que representam a realização das emendas. Na Tabela 1, está a distribuição das emendas individuais dos respectivos anos.

Tabela 1 – Emendas liquidadas nos anos de 2020, 2021 e 2022

MINISTÉRIO	2020 (R\$)	%	2021 (R\$)	%	2022 (R\$)	%
------------	------------	---	------------	---	------------	---

Agricultura e Pecuária	506.360,82	0,10	114.043,64	0,02	2.905.780,00	0,47
Defesa	94.321,00	0,02	55.499,00	0,01	677.674,92	0,11
Educação	12.649.741,08	2,40	8.326.714,71	1,33	9.056.264,26	1,47
Integração e do Desenvolvimento Regional	3.833.026,81	0,73	1.511.817,52	0,24	10.378.605,12	1,68
Justiça e Segurança Pública	8.640,00	0,00	-	0,00	-	0,00
Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	900.000,00	0,17	1.595.551,00	0,25	1.296.448,71	0,21
Saúde	400.938.344,32	76,11	334.812.376,88	53,47	402.973.496,98	65,24
Comunicações	-	0,00	900.000,00	0,14	-	0,00
Relações Exteriores	-	0,00	600.375,14	0,10	-	0,00
Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	31.892.123,38	6,05	23.283.653,68	3,72	26.469.618,36	4,29
Turismo	284.156,32	0,05	1.203.900,00	0,19	1.745.849,67	0,28
Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	75.706.312,00	14,37	253.756.846,30	40,53	162.164.714,00	26,25
Total	526.813.025,73	100,00	626.160.777,87	100,00	617.668.452,02	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP (2023).

Conforme os dados apresentados, percebe-se que o Ministério da Saúde foi o que mais recebeu recursos nos três anos. Esse resultado já era esperado, tendo em vista que a emenda constitucional determina que metade dos recursos deve ser direcionado para a saúde. Nota-se que em 2020 e 2022 os percentuais foram 76,11% e 65,24%, respectivamente, já em 2021 foi o ano que teve a menor execução, com 53,47%.

Destacam-se ainda os recursos sob a supervisão do Ministério da Fazenda, os quais foram o segundo com maior destinação de recursos, com 14,37%; 40,53% e 26,25%, nos respectivos anos.

Em contrapartida, aos destaques, são identificados órgãos que tiveram participações irrelevantes e até nenhuma no direcionamento de emendas, sendo que tais ministérios existem para atenderem às necessidades sociais.

Outro ponto importante observado é a relação entre as emendas empenhadas com o que de fato foi liquidado. Como discutido nas seções anteriores sobre a elaboração do orçamento, a emenda individual é uma conquista do parlamentar de exercer sua representatividade, entretanto, após a aprovação do orçamento e com o empenho das emendas, uma proporção considerável não é realizada, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Relação liquidada frente ao empenho

Ano	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	%
2020	827.367.981,77	526.813.025,73	63,67
2021	847.141.345,29	626.160.777,87	73,91
2022	959.639.948,14	617.668.452,02	64,36

Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP (2023).

A Tabela 2 evidencia que em torno de 30% das emendas não foram executadas. Os motivos podem ser diversos, desde a falta de recursos devido à frustração de arrecadação até a não realização das obras por falta de documentação ou projetos de execução que não são providenciados.

4.2 Análise Individual

Como fator relevante na análise particular dos deputados, foram identificadas as cidades beneficiadas através do levantamento no portal do SIOP. Porém, nem todas as emendas possuem o registro do destino da benfeitoria, como indicado na Tabela 3, a emenda número 27560006, cujo autor é o deputado federal Domingos Sávio, em que o Localizador é o estado de Minas Gerais, não é possível saber se vai beneficiar algum município ou não. Em alguns casos, foi identificado indiretamente o município beneficiado, através da Unidade Orçamentária (UO), por exemplo, a emenda número 27560007, indicada na Tabela 4 pelo mesmo autor da emenda anterior. Neste caso, a UO é a Universidade Federal de Viçosa. Devido ter a sede administrativa na cidade de Viçosa, ela foi considerada como beneficiada pela emenda.

Tabela 3 – Emenda sem identificação da cidade beneficiada

ANO	NÚMERO EMENDA	ÓRGÃO	UO	AÇÃO	LOCALIZADOR
2021	27560006	54000 - Ministério do Turismo	54101 - Ministério do Turismo - Administração Direta	10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	0031 - No Estado de Minas Gerais

Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP (2023).

Tabela 4 – Emenda com a cidade identificada

ANO	NÚMERO EMENDA	ÓRGÃO	UO	AÇÃO	LOCALIZADOR
2022	27560007	26000 - Ministério da Educação	26282 - Fundação Universidade Federal de Viçosa	20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	0031 - No Estado de Minas Gerais

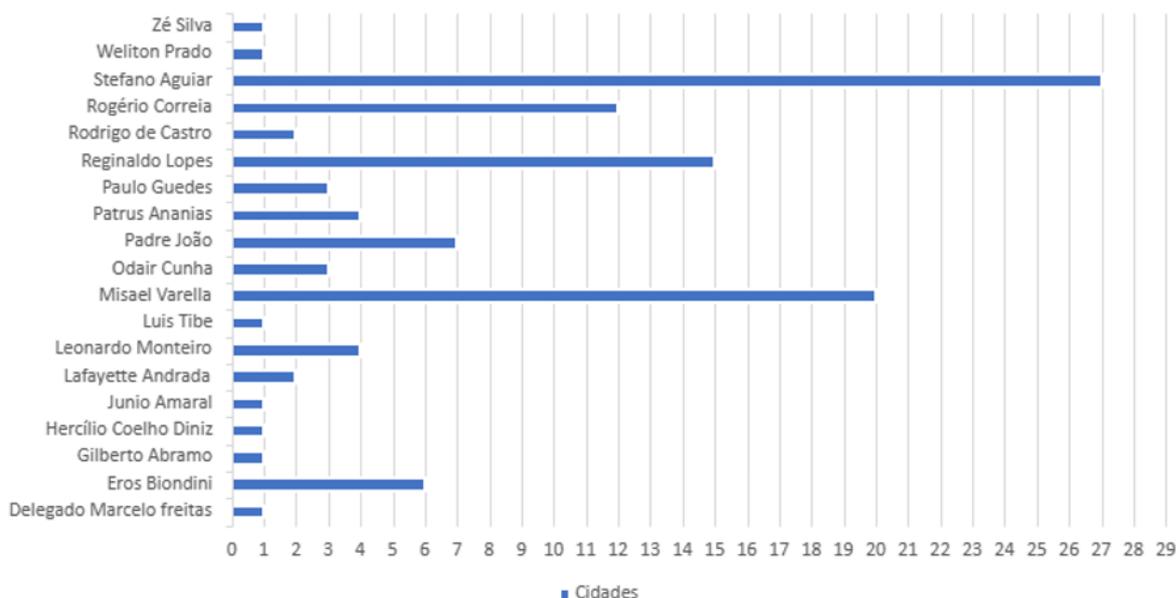
Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP (2023).

Percebe-se que é necessário dar mais transparência, como demonstrado nas tabelas anteriores. É preciso saber quem será o beneficiário da emenda.

Com o intuito de analisar a relação dos parlamentares com as eleições, os deputados eleitos em 2018 foram divididos em dois grupos, os reeleitos e não reeleitos em 2022. Dos 53 eleitos em 2018, 35 foram reeleitos, dentre eles, Aécio Neves, que foi como senador, porém foi efetivado como deputado federal. Por isto, não integra a amostra final.

Dentre os parlamentares reeleitos, 19 direcionaram emendas para pelo menos uma cidade mineira no período de 2020 a 2022, com uma média de distribuição de 3,29 cidades por parlamentares. Segue a distribuição de números de cidades beneficiadas por cada deputado federal na Figura 1.

Figura 1 – Nº de cidades beneficiadas por parlamentares reeleitos

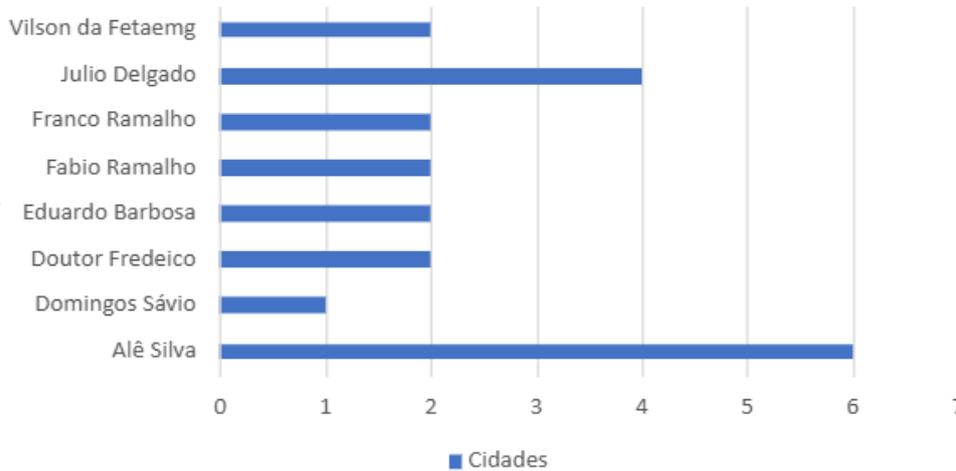


Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023).

Ao analisar a Figura 1, percebe-se que os deputados Stefano Aguiar e Misael Varella distribuíram suas emendas em mais de 20 cidades, portanto, optaram por pulverizar o número de prefeituras beneficiadas. Já os deputados Delegado Marcelo Freitas, Gilberto Abramo, Hercílio Coelho Diniz, Junio Amaral, Luís Tibe, Welinton Prado e Zé Silva destinaram emendas somente para uma cidade.

Em contrapartida, estão os 18 deputados não eleitos, sendo que 3 não foram candidatos, por isso não fazem parte da amostra. Dentre os 15 que compõem a amostra, 8 deles direcionaram emendas para pelo menos uma cidade mineira, resultando em uma média de 1,4 cidades. Segue a distribuição de números de cidades beneficiadas por cada deputado federal na Figura 2.

Figura 2 - Nº de cidades beneficiadas por parlamentares não reeleitos

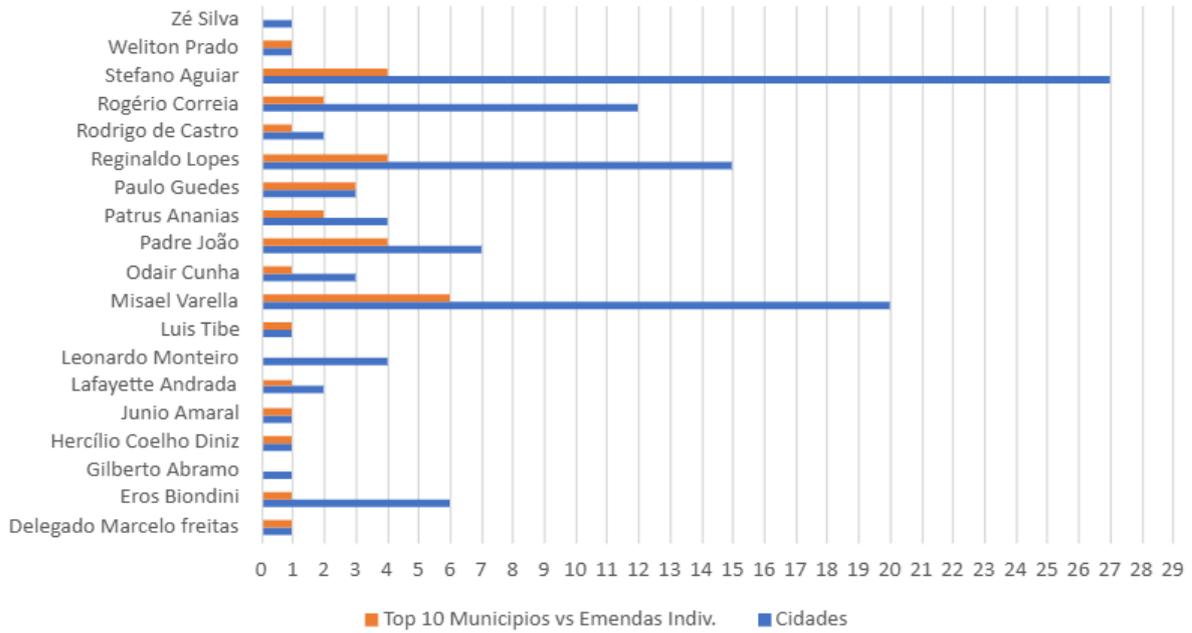


Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023).

Analisando a Figura 2, percebe-se que os deputados não reeleitos beneficiaram um menor número de cidade em comparação com os reeleitos. Não tem elementos suficientes para afirmar que essa concentração em menos municípios pode ter interferido na quantidade de votos, porque dos 19 reeleitos, 7 direcionaram emendas para uma cidade apenas.

A fim de analisar a conexão eleitoral, foram verificadas as dez cidades de maiores votos de cada candidato (top dez municípios) e identificados, dentre estas cidades, se foram direcionadas emendas individuais.

Figura 3 – Relacionamento de cidades beneficiadas com os maiores índices de votos dos candidatos reeleitos

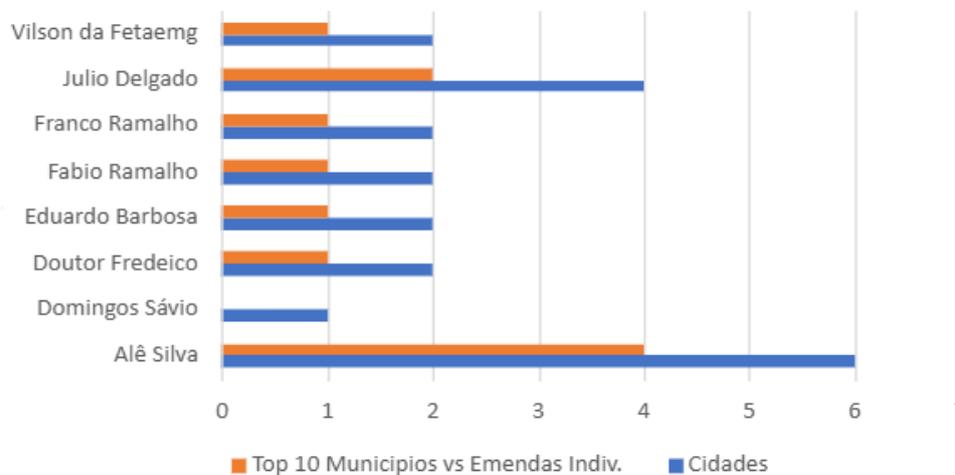


Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023).

Na Figura 3 é demonstrado a relação dos deputados reeleitos. Dentre as 112 cidades beneficiadas, apenas 34 correspondem as que mais influenciaram na candidatura. Uma representatividade média de 30%.

Quanto ao grupo dos parlamentares que não foram reeleitos dentre as 25 cidades beneficiadas, apenas 15 correspondem às que mais influenciaram na candidatura, sendo assim uma representatividade de 60%. Esse resultado demonstra que a conexão eleitoral é maior neste segundo grupo, ou seja, apesar da alta representatividade, não resultou na reeleição dos deputados.

Figura 4 - Relacionamento de cidades beneficiadas com os maiores índices de votos dos candidatos não reeleitos



Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023).

O próximo dado analisado é o impacto eleitoral das emendas. Para isso, foi levantado o número de votos e sua representatividade em porcentagem, nas cidades em que o parlamentar direcionou suas emendas, e identificado a variação entre as eleições de 2018 e 2022. Os dados eleitorais foram consultados no portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Para demonstração de como os resultados foram obtidos para cada parlamentar, é apresentado na Tabela 5 o cenário do deputado federal Paulo Guedes:

Tabela 5 – Impacto das emendas nos votos eleitorais do deputado federal Paulo Guedes

VOTOS 2018	VOTOS (%)	LOCALIDADE	LIQUIDADO (R\$)	VOTOS 2022	VOTOS (%)	SALDO (%)
6.429	40,04	Espinosa	1.000.000,00	4.807	28,08	-11,96
20.623	11,93	Montes Claros	141.864,00	15.091	7,26	-4,67
4.508	23,76	Porteirinha	122.506,00	921	20,98	-2,78
Total						-19,41

Fonte: Elaborado pelo autor com base no portal da SIOP e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023).

Ao analisar todos os parlamentares que executaram emendas, para pelo menos uma cidade, foi identificado que os deputados reeleitos apresentam uma variação média de 2,47%, enquanto os não reeleitos foram uma média de -4,82%.

Outro fator positivo identificado a favor dos parlamentares reeleitos é que houve uma média de emendas liquidadas em R\$ 33.468.742,26, maior do que a média dos parlamentares não reeleitos, que foi de R\$ 27.368.544,89. Este resultado vai ao encontro de Dos Santos *et al.* (2023), em que as emendas individuais contribuíram com a reeleição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi investigar o panorama das emendas individuais dos deputados federais de Minas Gerais de 2020 a 2022. Diante dos resultados obtidos, é apresentada uma discrepância na distribuição, uma vez que alguns ministérios estão recebendo pouca destinação de emendas, ou nenhuma, como os Ministérios do Transporte; do Meio Ambiente e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Consequentemente, instituições que necessitam do recurso público como universidades, institutos ambientais, segurança pública, entre outras, deixam de receber este apoio. Isso pode indicar uma falta de priorização das políticas públicas e uma possível negligência com setores.

É necessário que os responsáveis pela elaboração do orçamento e pela destinação de emendas levem em consideração a importância de cada setor e de suas necessidades, buscando

promover um desenvolvimento equilibrado e atender às demandas da sociedade de forma justa e eficiente.

Através dos dados, é destacada também a falta de execução das emendas individuais empenhadas, essa situação prejudica conseqüentemente o direcionamento dos recursos para áreas prioritárias, especialmente em um contexto como o da pandemia de Covid-19, em que a saúde pública se tornou uma prioridade urgente.

Quanto às análises individuais dos parlamentares, foram obtidos indícios que há conexão eleitoral dos deputados reeleitos, que foi de 30%, e dos não reeleitos, sendo de 60%. Posteriormente, foi levantado o impacto eleitoral, resultando em 2,47% de saldo de votos para os reeleitos e -4,82% para os não reeleitos.

Os dados reforçam o estudo de Lago e Rotta (2014), em que a conexão eleitoral e o impacto eleitoral foram inversamente proporcionais, sendo o impacto eleitoral um fator de maior relevância na reeleição, podendo ou não ser considerado uma estratégia do parlamentar diversificar as verbas para fora do seu reduto eleitoral. Outro fator é que os parlamentares reeleitos direcionaram mais recursos, em média, e isso pode ter sido um dos fatores que aumentou o número de votos do deputado reeleito.

Por fim, este artigo conclui que as emendas geram benefícios sociais e pode influenciar nas eleições, entretanto, é necessário haver uma melhor gestão e fiscalização por parte dos órgãos responsáveis para garantir que as emendas sejam de fato liquidadas e promovam impacto positivo na sociedade. Além disso, é fundamental que haja transparência e prestação de contas por parte dos parlamentares envolvidos na elaboração do orçamento, para que a população possa acompanhar e cobrar a efetivação das emendas.

A limitação deste estudo é que foi realizada uma análise descritiva, o que pode indicar indícios. É necessário aprofundar mais a análise, com dados socioeconômicos dos municípios relacionados à reeleição.

A fim de visar melhorias no sistema de execução das emendas, uma sugestão para futuros estudos é analisar possíveis fatores que resultam na não liquidação das emendas parlamentares, e uma análise mais profunda com técnicas estatísticas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, p. e239518, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzJNHKhCKzvdd/?lang=pt>>. Acesso em: 10 set. 2023.
- ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria a prática**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução 01/2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 16 maio 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 abril 2023.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm#art1>. Acesso em: 23 abril 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, 23 abril 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 abril 2023.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Painel do Orçamento Federal**. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>. Acessado em 12 dez. 2023.
- DOS SANTOS, Carlos Eduardo Bandeira *et al.* As emendas orçamentárias individuais e o efeito no desempenho eleitoral dos deputados federais que atuaram na 54ª legislatura (2011-2014). **Revista Debates**, v. 17, n. 1, p. 184-208, 2023. Disponível em: <[As emendas orçamentárias individuais e o efeito no desempenho eleitoral dos deputados federais que atuaram na 54ª legislatura \(2011-2014\) | Revista Debates \(ufrgs.br\)](#)>. Acesso em: 11 dez. 2023.
- GONÇALVES, André. Dinheiro público: orçamento da União é foco constante de casos de corrupção. *Gazeta do Povo*, 11 dez.2010. *Vida Pública*. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/orcamento-da-uniao-e-foco-constante-de-casos-de-corrupcao-15rxkk18d78tyngm5jn6n7nta/>. Acesso em: 01 ago. 2024.
- GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/eco/a/CJjtfj9pDBzKwdjJqPQ6Qfk/#>>. Acesso em: 03 dez. 2023.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 139–156, 2014. Disponível em: <[SciELO - Brasil - Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010 Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010](#)>. Acesso em: 12 dez. 2023.

LEITE, Rodrigo Ricelly Avelino. **Emendas Parlamentares**. 2022. Disponível em: <<http://proedu.rnp.br/handle/123456789/1744>>. Acesso em: 27 out. 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 26, p. 5-15, jun./dez.2003. Disponível em: <<https://edilbertoponteslima.com.br/wp-content/uploads/2020/12/ALGUMAS-OBSERVACOES-SOBRE-ORCAMENTOS-IMPOSITIVO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2024.

MEDINA, Silvana Aparecida *et al.*. Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? **Revista Eletrônica de Administração**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 98–125, 2023. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/124848>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MINAS GERAIS, **Assembleia Legislativa De Minas Gerais**. Votação de deputado federal por localidades. Eleições, 2018. Disponível em: <<https://eleicoes.almg.gov.br/2018/deputado-federal/votacao-deputado-federal-localidades>>. Acesso em: 18 set. 2024.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151–166, 2016. Disponível em: <[SciELO - Brasil - Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional](#)>. Acesso em: 3 mar. 2024.

Portal da Transparência. **Entenda a Gestão - Emendas Parlamentares**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>>. Acesso em: 09 set. 2023.

Portal da Transparência. **Execução da despesa pública**. Disponível em: <[Execução da despesa pública \(https portaldatransparencia.gov.br\)](https://portaldatransparencia.gov.br)>. Acessado em: 11 março 2024.

RENNÓ, Lúcio Remuzat; PEREIRA, Carlos Eduardo Ferreira. **Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010**. [S.l.: S. n.], 2013. (Monografia submetida ao XVIII Prêmio Tesouro Nacional). Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SILVA, Gabriel Pimentel da. **Orçamento Público: Um Estudo das Emendas dos Congressistas do DF**. 2020. 129 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <<http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/40033>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SILVA, Jose Ricardo Palmeira. **Um Estudo das Emendas Individuais dos Deputados Federais e Senadores da Paraíba**. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/23423>>. Acesso em: 03 jun. 2024.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, [Online], v. 14, n. 3, p. 414-433, maio-jun. 2010. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rac/a/mDrCpCxmfvzgJtj7bMqD4jt/?lang=pt> >. Acesso em: 04 ago. 2024.

TAVARES, Raquel Pereira. **Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC**. 2016. Disponível em: < https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2504/1/Trabalho%20de%20Conclus%C3%A3o%20de%20Curso_Raquel%20Pereira%20Tavares_vers%C3%A3o%20atualizada%20%282%29.pdf >. Acessado em: 01 ago. 2024.