

## ANÁLISE DO IMPACTO DA OBRIGATORIEDADE DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### ANALYSIS OF THE IMPACT OF THE OBLIGATION TO EXECUTE PARLIAMENTARY AMENDMENTS ON THE BUDGET OF THE STATE OF MINAS GERAIS

Marcel Romani Barbosa<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo analisar o impacto da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bloco no orçamento do Estado de Minas Gerais, no tocante ao volume de recursos executados em relação a anos anteriores, e ao orçamento geral do estado, analisando também a natureza dessa execução. Para análise de volume de execução, foi levantado os valores de despesas com emendas parlamentares entre os anos de 2005 e 2021, assim como das despesas totais do estado, de forma a realizar a comparação de valores executados ao longo dos anos, em relação às emendas indicadas. Para análise de natureza, foram levantados dados relativos à PIB per capita, IDHM e população dos municípios, para determinar se os critérios de alocação de verbas parlamentares atenderem a critério técnicos de privilegiar municípios mais carentes. O estudo indica um aumento expressivo da execução de emendas parlamentares com a nova legislação, porém sem atestar um conflito evidente entre os parâmetros políticos de destinação e o nível de necessidade dos municípios.

1125

**Palavras-chave:** Emendas Parlamentares. Execução Orçamentária. Orçamento Público.

**ABSTRACT:** The present work aims to analyze the impact of the mandatory execution of individual and block parliamentary amendments in the budget of the State of Minas Gerais, regarding the volume of resources executed in relation to previous years, and the general budget of the state, also analyzing the nature of that execution. For the analysis of the volume of execution, the values of expenses with parliamentary amendments between the years 2005 and 2021, as well as the total expenses of the state, were collected, in order to compare the values executed over the years, in relation to the indicated amendments. For analysis of nature, data were collected on GDP per capita, HDI and population of municipalities, to determine whether the criteria for allocation of parliamentary funds meet the technical criteria of favoring the neediest municipalities. The study indicates a significant increase in the execution of parliamentary amendments with the new legislation, but without attesting to an evident conflict between the political parameters of destination and the level of need of the municipalities.

**Keywords:** Parliamentary Amendmets. Budget Execution. Public Budget.

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. MBA em Finanças Corporativas pela Universidade Gama Filho. MBA Executivo em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes. E-mail: marcelromani@yahoo.com.br.

## INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares ao orçamento público constituem o instrumento que os parlamentares possuem para influenciar na execução das políticas públicas, através do direcionamento de verbas para destinatários específicos escolhidos de forma individual ou coletivamente (através de bancadas e comissões), nas formas previstas na legislação.

Estas muitas vezes são tidas e apresentadas como instrumentos clientelistas, de direcionamento político de recursos públicos com vistas a “compra indireta” de votos, ou mesmo como instrumento de corrupção. Porém, têm-se que os parlamentares, enquanto representantes eleitos através do voto popular, tem assim a prerrogativa de poder auxiliar na disseminação do recurso público para áreas que o poder executivo não priorizaria sem a intervenção dos representantes populares.

Mas a relevância do tema se tornou ainda maior após a promulgação, ao nível federal, da PEC 358/13 (transformada na Emenda Constitucional 86/2015), e posteriormente ao nível estadual, em Minas Gerais, da PEC 96/2018, que ampliou os valores e instituiu a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais, e no caso da mineira, também as de bancadas parlamentares.

1126

O objetivo desse trabalho é explanar a respeito das consequências dessa alteração normativa, no caso do estado de Minas Gerais, cuja complexidade se dá pelo grande número de municípios (853), nem sempre representados entre os 77 deputados eleitos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Para tanto, busca-se analisar as alterações do volume de recursos advindos de emendas parlamentares executadas pelo governo de Minas Gerais, e a lógica da distribuição desses entre os municípios do estado.

## REVISÃO TEÓRICA

No tocante à análise teórica, este trabalho irá focar em dois aspectos: o processo orçamentário, de forma a contextualizar a definição de emendas parlamentares, e uma breve análise do papel das emendas parlamentares, de forma a contextualizar a importância do tema.

### 1.O Processo Orçamentário

Para abordarmos a questão relativa às emendas parlamentares, é preciso primeiro analisarmos como se dá o processo orçamentário no contexto brasileiro, e mais precisamente, no contexto do estado de Minas Gerais.

Conforme abordado por Sanchez (1993), a literatura especializada geralmente define o ciclo orçamentário em quatro grandes fases, a saber:

- a) **Elaboração e apresentação:** de iniciativa do poder executivo, trata-se do diagnóstico dos problemas, levantamento das prioridades e necessidades, e conseqüentemente da estimativa de receitas e fixação de despesas que visem propiciar o atingimento de metas e soluções para a coletividade através de políticas públicas. Para tal, são elaborados diversos instrumentos, como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI – no caso mineiro), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e finalmente a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento em que constam efetivamente os valores e ações concretas a serem tomadas no exercício;
- b) **Autorização Legislativa:** de prerrogativa do poder legislativo, visa analisar e eventualmente aprovar os instrumentos enviados pelo executivo. É nessa fase que ocorrem as chamadas “emendas parlamentares”, instrumento por meio do qual os parlamentares promovem alterações nas peças orçamentárias antes de sua aprovação;
- c) **Programação e execução:** quando são definidos os cronogramas de desembolso e é realizada a execução propriamente dita. O orçamento público do estado de Minas Gerais é majoritariamente autorizativo, mas a PEC 96/2018 tornou obrigatória a execução das emendas;
- d) **Avaliação e controle:** onde ocorre as avaliações e controle das finanças públicas, através dos órgãos de controle interno e externo da administração, não apenas para apurar eventuais desvios de finalidade, mas também para orientar a retroalimentação do ciclo.

Assim, conforme destacado, o interesse deste trabalho envolve prioritariamente as fases de autorização legislativa e de programação e execução.

No que tange à fase de autorização, a constituição do estado de Minas Gerais prevê três tipos de emendas parlamentares: as emendas individuais (de autoria individual dos deputados), as emendas de comissão (notadamente da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, e da Comissão de Participação Popular) e as emendas de bloco e bancada (coletivas, elaboradas pelos blocos ou bancadas formadas pelos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG).

A PEC 96/2018, e posteriormente a PEC 100/2019, instituíram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares nos seguintes valores:

“Art. 160 – [...]”

§ 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por:

I – emendas individuais, nos termos previstos no § 4º, no montante correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, ressalvado o disposto no art. 140 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – emendas de blocos e bancadas constituídos nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, no montante correspondente a 0,0041% (zero vírgula zero zero quarenta e um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, ressalvado o disposto no caput do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” PEC 100/2019

Tal alteração propiciou não apenas um aumento expressivo do volume de emendas que os deputados podem elaborar e integrar ao orçamento, como tornou obrigatória a execução destas emendas – até então apenas autorizativas, como via de regra no orçamento público estadual.

## **2. Da natureza das emendas parlamentares**

Cabe também analisarmos brevemente a natureza das emendas parlamentares no estado de Minas Gerais. Conforme já relatado, a constituição estadual prevê três tipos de emendas: as emendas individuais, as emendas de bloco/bancada, e as emendas de comissão, sendo os dois primeiros tipos aqueles cuja execução foi tornada obrigatória no estado.

Ao analisar a importância relativa dada pelos parlamentares às emendas, Ames (1995) destaca a importância do que ele chama de “pork barrel”, ou seja, a aplicação de recursos públicos por parte do executivo, em troca do posicionamento favorável às agendas do governo – ou alinhamento político, na construção de coalizões. Porém ele faz o destaque de que a obrigatoriedade da execução dessas emendas, ao retirar esse caráter “negociativo”, tornaria mais alto o custo transacional da criação de coalizões – e conseqüentemente da governabilidade.

1128

Além disso, há também o fator eleitoral associado, visto que os parlamentares podem utilizar os recursos tanto para negociar eventuais apoios políticos junto a prefeituras ou organizações da sociedade civil, quanto para obter capital político ao “apadrinhar” as eventuais obras e aquisições feitas com o recurso indicado através das emendas, o que tornaria as emendas parlamentares um fator desequilibrante nas eleições, ao dar vantagem efetiva aos parlamentares em busca de reeleição.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Este trabalho buscará analisar o volume e a natureza das indicações parlamentares, de forma a identificar o efeito da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares sobre as despesas do estado de Minas Gerais. A análise sobre o volume se faz relevante visto a detectar o impacto quantitativo dessa mudança na legislação, sobre os valores de emendas parlamentares empenhados e efetivamente pagos no estado. Já a análise sobre a natureza é relevante, visto que como não há mais o fator discricionário do executivo em

determinar quais emendas serão pagas ou não, os destinatários das despesas de emendas passam a ser inteiramente de responsabilidade parlamentar, sendo então possível determinar pelo volume de recursos indicados, quais os beneficiários preferenciais das emendas.

Para análises relativas ao volume, foi levantado junto ao Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais informações relativas aos valores de despesas parlamentares entre os anos de 2005 e 2021 (período de tempo disponível na plataforma), assim como das despesas totais do estado, de forma a poder mensurar e comparar os valores executados antes e depois do período de obrigatoriedade (2019), tanto em valores absolutos (valor total executado em relação ao valor indicado), quanto em valores relativos às despesas totais executadas pelo estado.

Já para análises relativas à natureza, foram levantados dados relativos ao PIB per capita, IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e população dos municípios, de forma a determinar se os recursos foram direcionados majoritariamente para os municípios com mais necessidade, sendo aqui entendidos como aqueles com menor PIB per capita (necessidade econômica) e IDHM (necessidade social). Além disso, foi feito o levantamento acerca do percentual de votação recebida no município pelo deputado estadual eleito mais votado, chamado de deputado majoritário do município, de forma a determinar a força da representatividade do município junto à Assembleia (infere-se aqui que municípios cujo deputado majoritário alcançou percentual expressivo dos votos do município, tendem a ser mais representados por este).

Para tal, os municípios foram classificados em três categorias: no caso dos indicadores sociais e econômicos, os 33,3% com melhores índices foram considerados de menor necessidade; os 33,3% com piores índices foram considerados os de maior necessidade, e os restantes como de necessidade intermediária. No caso dos dados de representatividade, os 33,3% com maior percentual de votação do deputado majoritário são considerados como mais bem representados; os 33,3% com menor percentual de votação foram considerados os de menor representatividade, e os restantes como de representatividade intermediária.

Esses dados foram cruzados com os valores executados de emendas parlamentares, no ano mais recente com dados disponíveis (2021), cujos valores foram tomados “per capita” (ou seja, o valor total de emendas destinados foi dividido pela população do

município) de forma a analisar se as indicações realizadas pelos deputados atingiram parâmetros técnicos de beneficiar as populações mais necessitadas social e economicamente, e se o fator de representatividade foi fundamental na escolha.

## ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Iniciamos então a análise dos valores quantitativos das emendas parlamentares ano a ano, de forma a analisarmos o impacto da alteração legal no volume de emendas efetivamente executadas pelo estado de Minas Gerais.

Para tanto, a tabela 1 apresenta os valores empenhados e pagos relativos a emendas parlamentares nos anos de 2006 a 2021, sendo este o período disponível para consulta no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Dá-se o destaque para os anos posteriores a 2019, pois este foi o primeiro exercício em que a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada foi estabelecida.

**Tabela 1** – Valores nominais empenhados e pagos de emendas parlamentares – Anos de 2006 a 2021

ANO	VALOR EMPENHADO	VALOR PAGO	PERCENTUAL PAGO
2006	R\$ 87.331.227,21	R\$ 78.040.785,30	89,36%
2007	R\$ 56.556.659,09	R\$ 35.539.177,33	62,84%
2008	R\$ 110.390.653,27	R\$ 96.915.166,99	87,79%
2009	R\$ 162.004.819,59	R\$ 38.125.214,29	23,53%
2010	R\$ 147.503.224,29	R\$ 106.976.124,20	72,52%
2011	R\$ 191.027.544,21	R\$ 90.920.786,79	47,60%
2012	R\$ 169.812.817,04	R\$ 142.580.401,13	83,96%
2013	R\$ 149.620.646,00	R\$ 59.321.522,58	39,65%
2014	R\$ 96.960.362,74	R\$ 79.707.524,68	82,21%
2015	R\$ 244.097.443,25	R\$ 113.253.096,69	46,40%
2016	R\$ 181.522.009,83	R\$ 62.344.898,96	34,35%
2017	R\$ 238.418.871,79	R\$ 57.845.926,44	24,26%
2018	R\$ 62.803.015,74	R\$ 13.597.386,67	21,65%
2019	R\$ 437.119.673,99	R\$ 327.403.568,89	74,90%
2020	R\$ 875.061.470,07	R\$ 745.251.017,18	85,17%
2021	R\$ 1.085.691.773,74	R\$ 974.667.095,66	89,77%

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do Portal da Transparência de Minas Gerais (<https://www.transparencia.mg.gov.br/>)

Conforme observado na tabela acima, o percentual de emendas parlamentares efetivamente executadas (pagas) vinha em uma constante decrescente desde o ano de 2015, tendo sido alcançado um mínimo de 21,65% no ano de 2018. Logo que a obrigatoriedade entra em vigor, este percentual salta para 74,90% em 2019 (quase 3,5 vezes maior que o

índice do ano anterior), até alcançar o maior percentual do período analisado, de 89,77% em 2021. Isto indica um impacto imediato no percentual executado em relação aos anos imediatamente anteriores.

Vale também destacar o aumento expressivo no volume de recursos executados no período em destaque. Como via de comparação, somente no ano de 2021, o valor executado foi praticamente idêntico ao valor somado executado entre os anos de 2006 a 2018 (R\$ 975.168.012,05), o que demonstra que o impacto sobre o volume de recursos destinados a emendas parlamentares aumentou de maneira extraordinária com a nova legislação.

Para determinarmos em valores relativos esse crescimento, a tabela 2 compara o valor das despesas com emendas parlamentares em relação ao valor total de despesas do estado de Minas Gerais no mesmo período, entre os anos de 2006 a 2021.

**Tabela 2** – Comparativo entre os valores nominais pagos de emendas parlamentares e a despesa total do Estado de Minas Gerais – anos de 2006 a 2021

ANO	VALOR EMENDAS	VALOR DESPESA TOTAL	EMENDAS EM RELAÇÃO A DESPESA TOTAL (%)
2006	R\$ 78.040.785,30	R\$ 27.394.441.624,49	0,28%
2007	R\$ 35.539.177,33	R\$ 30.184.451.698,36	0,12%
2008	R\$ 96.915.166,99	R\$ 35.873.435.466,32	0,27%
2009	R\$ 38.125.214,29	R\$ 38.046.891.042,40	0,10%
2010	R\$ 106.976.124,20	R\$ 44.227.107.612,62	0,24%
2011	R\$ 90.920.786,79	R\$ 52.406.432.686,11	0,17%
2012	R\$ 142.580.401,13	R\$ 60.649.612.510,64	0,24%
2013	R\$ 59.321.522,58	R\$ 68.316.112.282,94	0,09%
2014	R\$ 79.707.524,68	R\$ 72.359.578.353,65	0,11%
2015	R\$ 113.253.096,69	R\$ 78.698.981.199,77	0,14%
2016	R\$ 62.344.898,96	R\$ 80.868.286.466,47	0,08%
2017	R\$ 57.845.926,44	R\$ 88.040.095.836,53	0,07%
2018	R\$ 13.597.386,67	R\$ 90.070.368.385,81	0,02%
2019	R\$ 327.403.568,89	R\$ 89.289.858.388,61	0,37%
2020	R\$ 745.251.017,18	R\$ 90.071.588.951,41	0,83%
2021	R\$ 974.667.095,66	R\$ 109.609.096.238,42	0,89%

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do Portal da Transparência de Minas Gerais (<https://www.transparencia.mg.gov.br/>)

Conforme pode ser observado na tabela acima, já em 2019, quando houve o processo inicial de obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares (nesse ano, 50% das emendas ainda poderiam ser inscritas em restos a pagar – permissão que cessa para os anos seguintes), já há um salto do percentual das despesas totais de estado originárias de emendas parlamentares. O valor de 0,37% já foi o maior percentual até o período, mas este

índice cresce nos anos seguintes, se aproximando do valor de 1% da despesa total do estado (0,89% no ano de 2021). Isto demonstra que o aumento extraordinário observado não é apenas em valores absolutos, mas também em valores relativos, quando comparados às demais despesas do estado.

Os valores destinados a emendas parlamentares jamais haviam chegado a 0,3% das despesas totais no período analisado, o que significa que a importância das despesas desta natureza, no orçamento do estado, aumentou de forma significativa. Quando se considera que a maior parte das despesas do estado são de natureza obrigatória (despesas com pessoal, dívida, transferências constitucionais para municípios...), esse volume é ainda mais expressivo.

Na mensagem do governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais de 2016 por exemplo, o então governador Fernando Pimentel indica que, do valor de 78,1 bilhões de despesas estimadas no orçamento, apenas 7,5 bilhões eram relativas às despesas discricionárias, ou seja, um índice de 9,6%. Tomado este valor como exemplo, teríamos que os 0,89% executados no ano de 2021 corresponderiam a 9,2% de toda a despesa discricionária do estado.

Desta forma, têm-se que parcela considerável da política pública estadual passa a ter a destinação dos recursos feita pelas escolhas diretas dos parlamentares. Assim, é fundamental entender os critérios utilizados por estes ao indicar os valores para os municípios, de forma a analisar se os critérios técnicos e políticos se sobrepõem, ou se de alguma forma convivem harmoniosamente. Assim, vamos fazer uma análise de indicadores econômicos, sociais e políticos.

Para uma análise do fator econômico de necessidade, na tabela 3 classificamos os municípios de Minas Gerais com base no PIB per capita do ano de 2013 (dados do IBGE em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA) em três grupos: os 33,3 menores, os 33,4 intermediários e os 33,3 maiores.

Entendemos assim que os menores PIB per capita correspondem aos municípios com maior necessidade de investimento do governo estadual, e os maiores PIB per capita aqueles com menor necessidade, pois conforme Costa et al. (2012), é de se esperar que “cidades com uma atividade econômica maior possuem diferentes demandas em relação às demais e ainda possuem mais capacidade de atender a estas demandas, tendo em vista uma

maior arrecadação de impostos, gerando uma maior receita aos cofres públicos”, sendo assim menos dependentes de recursos do estado. Mas vale a ressalva de Marinho e Neto (1999), que ao pesquisarem a relação dentre gastos públicos e a condições de vida dos municípios cearenses, identificaram que o PIB per capita influencia a melhoria da qualidade de vida somente nos municípios menos desenvolvidos, sendo assim um indicador relevante, mas limitado na análise, devido à possibilidade de alta desigualdade na distribuição de renda.

**Tabela 3** – Comparativo de valores indicados de emendas parlamentares, e o PIB per capita dos municípios – Ano de 2021

GRUPO PIB PER CAPTA	POPULAÇÃO TOTAL	MEDIA PIB PER CAPTA	TOTAL DE EMENDAS IMPOSITIVAS	EMENDA PER CAPTA
33,3 MENORES	3.004.445,00	R\$ 7.017,51	R\$ 188.706.410,80	R\$ 62,81
33,4 INTERMEDIÁRIOS	3.414.063,00	R\$ 10.670,42	R\$ 186.160.242,07	R\$ 54,53
33,3 MAIORES	13.436.824,00	R\$ 27.648,05	R\$ 371.100.248,65	R\$ 27,62

**FONTE:** Elaboração própria com dados do DATASUS: População: IBGE - Estimativas populacionais enviadas para o TCU, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SGEP/Datasus 2012; PIB per capita: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA 2013. Valor de emendas: Relatório TCE emendas 2021 disponível em <https://www.emendas.mg.gov.br/dados-de-emendas-2021/> - acesso em 20/03/2022.

Conforme pode ser observado na tabela acima, de forma a possibilitar uma melhor análise, os valores de emendas indicados também foram divididos pela população, para ter um valor relativo mais interessante de examinar. Além disso, consideramos apenas as emendas impositivas, ou seja, as emendas individuais e de bancada/bloco, pois são aquelas que não tem interferência do executivo quanto à destinação e pagamento, devido à obrigatoriedade constitucional.

O resultado que se tem, é que os valores de emenda (per capita) destinados para os municípios foi de certa forma proporcional ao nível de necessidade, tendo o grupo dos 33,3% de menor PIB per capita, tendo recebido um valor maior de emenda per capita, enquanto o grupo dos municípios de maior PIB per capita recebeu o menor volume de recursos.

Isto demonstra que, se não é possível determinar a existência de uma correlação direta entre municípios com menor PIB per capita e maiores valores recebidos, devido a limitações do estudo, pode-se ao menos perceber uma tendência a beneficiar os municípios menos prósperos economicamente em detrimento daqueles mais desenvolvidos, ao tomar

os valores indicados aos grupos de municípios, de forma que o fator político, ao menos nessa primeira análise, não prejudicaria a alocação racional de recursos.

Do ponto de vista social, na tabela 4 classificamos os municípios de Minas Gerais com base no IDHM do ano de 2010 (dados do IBGE conforme CENSO 2010, disponível no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil) em três grupos: os 33,3 menores, os 33,4 intermediários e os 33,3 maiores. Entendemos assim que os menores IDHM correspondem aos municípios com maior necessidade de investimento estatal, e os maiores IDHM aqueles com menor necessidade.

**Tabela 4** – Comparativo de valores indicados de emendas parlamentares, e IDHM dos municípios – Ano de 2021

GRUPO IDHM	POPULAÇÃO TOTAL	MEDIA IDHM	TOTAL DE EMENDAS IMPOSITIVAS	EMENDA PER CAPTA
33,3 MENORES	2.525.212,00	0,61	R\$ 171.319.007,00	R\$ 67,84
33,4 INTERMEDIÁRIOS	3.147.297,00	0,67	R\$ 180.765.192,14	R\$ 57,44
33,3 MAIORES	14.182.823,00	0,72	R\$ 393.882.702,38	R\$ 27,77

**FONTE:** Elaboração própria com dados do DATASUS; População: IBGE - Estimativas populacionais enviadas para o TCU, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SGEP/Datasus 2012; E IDHM constante nos dados do Censo 2010 disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Valor de emendas: Relatório TCE emendas 2021 disponível em <https://www.emendas.mg.gov.br/dados-de-emendas-2021/> - acesso em 20/03/2022.

Conforme pode ser observado na tabela acima, de forma a possibilitar uma melhor análise, os valores de emendas foram novamente tomados per capita, assim como apenas as emendas individuais e de bloco foram consideradas.

O resultado é que os valores de emenda (per capita) destinados para os municípios foi novamente proporcional ao nível de necessidade, tendo o grupo dos 33,3% de menor PIB per capita, tendo recebido um valor maior de emenda per capita, enquanto o grupo dos municípios de maior PIB per capita recebeu o menor volume de recursos.

Logo, mesmo considerando as limitações do estudo, novamente se aponta uma tendência de distribuição de recursos que atende proporcionalmente mais os municípios com maior necessidade social, diminuindo assim a possível “perversidade” do padrão de indicação de recursos via emendas parlamentares.

Do ponto de vista político, foram coletados junto ao site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informações relativas às votações dos deputados por município, de forma a determinar o percentual de votos do deputado majoritário (deputado eleito mais votado) no município. Esses dados foram então novamente condensados em três grupos para

análise: os 33,3 com menor percentual, os 33,4 intermediários e os 33,3 com maior percentual. Entendemos assim que os municípios cujos deputados majoritários receberam em média maior votação, são mais bem representados, enquanto os que tem os menores percentuais de votação do deputado majoritário possuem menor força de representação.

**Tabela 5** – Comparativo de valores indicados de emendas parlamentares, e votação do deputado majoritário dos municípios – Ano de 2021

GRUPO REPRESENTATIVIDADE	POPULAÇÃO TOTAL	MÉDIA DE VOTOS DO MAJORITÁRIO (%)	TOTAL DE EMENDAS IMPOSITIVAS	EMENDA PER CAPTA
33,3 MENORES	10.377.032,00	0,11	R\$ 318.734.925,97	R\$ 30,72
33,4 INTERMEDIÁRIOS	5.405.647,00	0,23	R\$ 221.382.168,69	R\$ 40,95
33,3 MAIORES	4.072.653,00	0,40	R\$ 205.849.806,86	R\$ 50,54

Elaboração própria com dados do DATASUS: População: IBGE - Estimativas populacionais enviadas para o TCU, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SGEP/Datasus 2012; Dados da eleição geral de 2018 disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral. Valor de emendas: Relatório TCE emendas 2021 disponível em <https://www.emendas.mg.gov.br/dados-de-emendas-2021/> - acesso em 20/03/2022.

Pondera-se novamente que na tabela acima, de forma a possibilitar uma melhor análise, os valores de emendas foram tomados per capita, assim como apenas as emendas individuais e de bloco foram consideradas.

Aqui, o resultado que se tem é que os municípios considerados como tendo maior representatividade, assim entendido como aqueles cujo deputado majoritário conseguiu um volume expressivo da votação do município, foram mais beneficiados por emendas nos valores relativos per capita, destacando aqui sim o viés político das indicações parlamentares.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As emendas parlamentares são o mecanismo pelo qual os representantes legislativos podem opinar na execução do orçamento público. Polêmicas devido ao fator político que pode orientar as escolhas, elas se tornaram ainda mais relevantes após terem sua execução tornada obrigatória nos últimos anos.

Este trabalho buscou analisar especificamente o caso de Minas Gerais, onde as alterações constitucionais tornaram obrigatória a execução das emendas individuais e de blocos/bancadas desde 2019. Como resultado, o que verificamos foi um aumento expressivo tanto em termos absolutos (o volume de recursos executados só em 2021 foi praticamente o mesmo dos anos de 2006 a 2018), quanto em termos relativos – tendo

alcançado o patamar de 0,89% da despesa do total do estado, índice que nunca havia chegado sequer a 0,3% antes da obrigatoriedade.

Além disso, foi feita uma breve análise acerca da destinação das emendas, de forma a determinar se os temidos parâmetros políticos das escolhas poderiam divergir de forma clara dos parâmetros técnicos de escolha. Nesse caso, foram realizadas análises de indicadores econômicos (PIB per capita), sociais (IDHM) e políticos (votação majoritária) que apontaram que, apesar da análise social e econômica não atestarem um conflito evidente, visto que os municípios considerados mais vulneráveis social (IDHM menores) e economicamente (PIB per capita menores), receberam relativamente mais recursos que os municípios com indicadores sociais e econômicos superiores, por outro lado, essa análise não descarta totalmente essa possibilidade, visto que a análise do fator político, qual seja a representatividade do município por um deputado majoritário bem votado localmente, apontou que os municípios com representação mais forte também receberam mais recursos que aqueles com menor representatividade, gerando um possível desequilíbrio temerário na distribuição dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

1136

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>AMES, B - The reverse coattails effect: local party organization in the 1989 Brazilian presidential election. *American Political Science Review*, vol.88, 1994.

BRASIL. Emenda à constituição 86, de 18 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília*, 18 mar.2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emenda-constitucional-86-17-marco-2015-780276-norma-pl.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Estatísticas eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>.

COSTA, C. M.C., FERREIRA, M. A. M., BRAGA, M. J. - Atuação do Estado e Estruturas Socioeconômicas Disparas nos Municípios do estado de Minas Gerais. In: XXXVI Encontro da ANPAD, 2012, Rio de Janeiro.

MARINHO, E., & NETO, P. de M. J. (1999). Gastos públicos e condições de vida nos municípios do estado do Ceará. *Revista De Administração Pública*, 33(3), 139 a 160. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7641>

MINAS GERAIS. Emenda à constituição 96, de 26 de julho de 2018. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ALMG, Diário do Legislativo, Poder Legislativo, Belo Horizonte.

Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Emenda à constituição 100, de 04 de setembro de 2019. Altera o art. 160 da Constituição do Estado e dá outras providências. ALMG, Diário do Legislativo, Poder Legislativo, Belo Horizonte.

Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Governador (2015-2018 : Fernando Pimentel). Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa: apresentada na reunião inaugural da segunda Sessão Legislativa Ordinária da décima oitava Legislatura. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Superintendência Central de Planejamento e Programação, 2016. 1 v. (não paginado).

Portal de Emendas Estaduais de Minas Gerais. Disponível em <<https://www.emendas.mg.gov.br/>> Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/>>

PEDERIVA, J.; PEDRIVA P. Execução de Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento: Mudanças em 2014. I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. 2015.

1137

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. Revista De Administração Pública, 27(4), 54 a 76. 1993 Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549>.

SANTANA, Vitor Leal. Atraindo o pork: que fatores emplicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?. 2011. 85 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.