

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**EDSON CANDIDO BARBOSA JÚNIOR**

**DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM MINAS GERAIS  
2013/2018: uma revisão da literatura**

**Timóteo**

**2018**

**EDSON CANDIDO BARBOSA JÚNIOR**

**DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM MINAS GERAIS  
2013/2018: uma revisão da literatura**

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Sérgio Magno Mendes.

**Timóteo  
2018**

**EDSON CANDIDO BARBOSA JÚNIOR**

**DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM MINAS GERAIS  
2013/2018: uma revisão da literatura**

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada: 15 de setembro de 2018.

---

Prof. Dr. Márcio Falcão Santos Barroso  
(UFSJ)

---

Prof. Sérgio Magno Mendes  
(Orientador - UFSJ)

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus por sempre me guiar e me manter no caminho certo, fazendo os melhores planos para minha vida.

Neste momento se faz fundamental o apoio da família, desta forma nada mais justo que agradecer a todos pela paciência e por esse apoio que sempre recebi. Aos meus pais por toda força e segurança, meus irmãos pela motivação e a minha namorada, Isabela, por todo companheirismo, paciência e amor. Sem vocês eu não conseguiria dar nenhum passo com confiança.

Agradeço a Universidade Federal de São João Del-Rei por proporcionar conhecimento e condições favoráveis ao aprendizado. Em especial ao orientador Sérgio, aos professores e tutores do curso de especialização em Gestão Pública, além, é claro, dos demais funcionários do polo de Timóteo que sempre nos recebeu com muito carinho e atenção.

Aos amigos de trabalho da SEDESE por aguentarem meu mau humor e meu jeito exigente e chato, além de possibilitar os desafios diários e a parceria para alcançar os objetivos. Neste sentido em especial ao Luiz que de estagiário passou a ser um grande parceiro no trabalho e também fora dele.

Enfim, agradeço a todos que de uma maneira ou de outra contribuíram para a minha formação e para que os meus dias possam ser mais leves e agradáveis.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>6</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>7</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>8</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>9</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 O problema e sua importância .....	16
1.2 Hipóteses.....	16
<b>1.3 Objetivos</b> .....	<b>17</b>
1.3.1 Objetivo geral .....	17
1.3.2 Objetivos específicos .....	17
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>18</b>
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	<b>26</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>27</b>
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>32</b>

## RESUMO

Este trabalho busca analisar os convênios de saída motivados por emendas parlamentares individuais. Fazendo uma apresentação dos conceitos e definições básicas deste instrumento, demonstrando desde o momento de proposição até a execução e prestação de contas. Nesses termos são apresentados os tipos de convênio, os participes, as fases existentes nesta parceria, até chegar à análise das alocações desses recursos por parte dos parlamentares. Neste sentido, é realizado uma revisão da literatura a fim de comprovar as hipóteses levantadas pelo autor de que os convênios de saída motivados por Emenda Parlamentar indicados na área de assistência social não são distribuídos de maneira igualitária em Minas Gerais, fazendo ainda uma ligação desse fenômeno com a intenção dos parlamentares.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares, distribuição, alocação, convênio de saída, execução, interesse público, conexão eleitoral.

## ABSTRACT

This paper seeks to analyze exit agreements motivated by individual parliamentary amendments. Making a presentation of the basic concepts and definitions of this instrument, demonstrating from the moment of proposal until execution and accountability. In these terms, the types of agreement, the participants, the phases in this partnership are presented, until the analysis of the allocations of these resources by the parliamentarians is presented. In this sense, a review of the literature is carried out in order to prove the hypotheses raised by the author that the exit agreements motivated by Parliamentary Amendment indicated in the area of social assistance are not equally distributed in Minas Gerais, making a connection of this phenomenon with the intention of parliamentarians.

**Keywords:** Parliamentary amendments, distribution, allocation, exit agreement, execution, public interest, electoral connection.

## LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

CFFO – Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária

DF – Distrito Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SIGCON – Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias

PPA – Plano Plurianual

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1.** Média de variáveis selecionadas relativas aos convênios de Saída da SEDESE entre 2007 e 2015 motivados por emenda parlamentar individual, por mesorregião.....22
- Tabela 2.** Média de convênios por município e valor acumulado por pessoa pobre entre 2007 e 2015, segundo o porte do município em 2010.....23
- Tabela 3.** Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios, de iniciativa do legislativo (emenda) e do executivo (governo) – 2007 a 2011.....24
- Tabela 4.** Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios, por região de planejamento, em 2010.....25

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal (CF) de 1988, foi garantido ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre o orçamento público no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo alterar o texto original de acordo com as suas demandas, assim como a responsabilidade de aprovar o orçamento da união, estados e municípios (OLIVEIRA, 2010).

Cabe ressaltar que o Estado brasileiro compõem-se de 26 estados federativos, um Distrito Federal (DF), União e Municípios. Organizado em três poderes, que são Executivo, Legislativo e Judiciário. Esses advém da teoria dos Três Poderes de Montesquieu que acreditava que um poder em suas atribuições equilibraria a autonomia e interviria quando necessário no outro, propondo uma harmonia e uma maior organização na esfera governamental de um estado (BRASIL, 2018).

O Poder Executivo, no Presidencialismo Brasileiro, tem como seu representante máximo o Presidente (Chefe do executivo), acompanhado pelos ministros de Estado e o Vice-Presidente, mantendo uma configuração semelhante nos estados federativos, o que se altera é que ao invés do Presidente, têm-se o Governador (Chefe do executivo) do estado e substituem-se os ministros pelos Secretários de Estado. O Poder executivo, seja em qualquer esfera, tem como função de governar o povo e administrar os interesses públicos, de acordo as leis previstas (BRASIL, 2018).

O Poder Judiciário tem como função garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado. Para isso, tem autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição Federal (BRASIL, 2018).

O Poder Legislativo, por sua vez, tem como suas principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, de acordo com a Constituição Federal. O Poder Legislativo federal é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. No entanto, na esfera estadual o Poder Legislativo é representado pela Assembleia Legislativa, que é composta pelos Deputados Estaduais (BRASIL, 2018).

Além das inovações quanto aos direitos e garantias fundamentais, a CF alterou a alocação de responsabilidades entre os entes federativos (União, Estados e Municípios), direcionando atividades para o nível local e buscando, além de outros objetivos, melhorar a eficiência no gasto público. Paralelamente, ampliaram-se as transferências intergovernamentais para atingir o equilíbrio regional na prestação de serviços. Essas

transferências, denominadas Repasses de Recursos Financeiros, são baseadas em determinações constitucionais, legais ou voluntárias (QUINTÃO, 2013).

Karruz e Martins (2018) comentaram que com o advento da CF de 88 surgiram novos instrumentos, como instituições, programas, normas e convênios nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Um desses novos instrumentos trata-se dos Convênios de Saída motivados por Emenda Parlamentar que são definidos pelo Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON), da Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais – SEGOV como um acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, no qual o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de juntar esforços para possibilitar uma atuação harmônica e sem fins lucrativos de nenhuma das partes para a execução de projetos, programas, atividades, inclusive reforma ou obra, serviços, eventos ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros disponibilizados de dotações consignadas no orçamento estadual (SEGOV, 2018).

Em outras palavras, um Convênio de saída é um acordo bilateral entre o estado e um município ou entidade sem fins lucrativos, no qual o Poder Executivo entra com os recursos financeiros e os convenientes entram na execução do objeto (SEGOV, 2018).

De acordo com a Câmara dos Deputados (2018), o modelo orçamentário brasileiro, definido na CF, é composto de três instrumentos, o Plano Plurianual (PPA) vigente por quatro anos com função de estabelecer e planejar as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que anualmente é elaborada para enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. E por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) que tem a função principal de estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Dessa forma, a LDO ao identificar no PPA as ações que serão prioridade no próximo exercício, se torna uma espécie de ligação entre o PPA que funciona como um pano de médio prazo do governo, e a LOA que é o instrumento que vai possibilitar a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A CF (1988), em seu artigo 2º traz enumeração dos Poderes da União (independentes e harmônicos entre si) pelo Legislativo, enumerando entre as amplas competências o poder de aprovação dos instrumentos de planejamento (PPA e demais planos previstos na constituição) além do orçamento do setor público (LDO, LOA e créditos adicionais), garantindo assim sua participação na elaboração do orçamento e conseqüentemente das Emendas Parlamentares.

Desta forma, Oliveira (2010) explica que os convênios podem ser decorrentes tanto de iniciativa do Executivo quanto do Legislativo, quando concebido por emenda parlamentar. A partir da CF, o Poder Legislativo ganhou forças com uma prerrogativa de propor emendas sobre despesa no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo alterar o texto original do projeto dependendo da demanda, sem tirar sua responsabilidade de aprovar o orçamento da união, estados e municípios

Vale a pena ressaltar que a indicação da emenda é feita pelo Poder Legislativo, ou seja, o parlamentar faz a indicação, a execução, no entanto, é finalizada pelo Poder Executivo, que no âmbito estadual, é representado pelas Secretarias Estaduais. Por meio delas os recursos são descentralizados para os municípios e entidades do terceiro setor, aplicando o inciso IV artigo 2º da Constituição Estadual (1989) que dispõe sobre a promoção da regionalização da ação administrativa, em busca do equilíbrio no desenvolvimento das coletividades (Karruz; Martins, 2018).

Karruz e Martins (2018) alertaram que os convênios e contratos de repasse, têm definições bem parecidas, o que pode gerar confusão por serem realizados mediante transferências voluntárias. Fazendo necessário um maior esclarecimento sobre o assunto. O trabalho abordará esses conceitos e analisará as bibliografias de alguns autores sobre o tema.

Conforme Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 (BRASIL, 2000), as transferências voluntárias remetem ao repasse de recursos a outro ente da Federação, como forma de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não ocorram por determinação constitucional. Essas transferências são realizadas mediante aos convênios, contratos de repasse e Termos de Parceria.

Como forma de apresentar as partes interessadas nesse processo, de acordo com o artigo 2º do Decreto Estadual nº 46.319/2013, que dispõe sobre as normas da transferência de recursos mediante os convênios de saída, em regra, as partes são representadas por duas figuras: o Concedente e o Conveniente.

Nos termos deste Decreto Estadual, o Concedente é classificado como órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo Estadual responsável pela transferência de recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio de saída. E nessa configuração, o Conveniente se trata do órgão ou entidade da Administração Pública, ou consórcio público ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos, responsável pela execução do convênio de saída (MINAS GERAIS, 2013).

O TCU (2013) apresenta uma definição semelhante destes partícipes, tendo como Concedente o órgão da administração pública ou entidade de administração pública,

responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados a execução do objeto do convênio. E classifica o Conveniente como órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com qual a administração pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio. Ou seja, o Concedente disponibiliza os recursos e o Conveniente realiza a execução do referido projeto.

A SEGOV (2015) indica, ainda, que a depender da complexidade do objeto, existe a possibilidade de um terceiro participe: o Interveniente, que poderá participar da execução do convênio, auxiliando nas metas pactuadas, fornecendo recursos ou até mesmo assumindo obrigações de execução do objeto de forma indireta.

De acordo com o endereço eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018), os convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante a formalização de uma parceria. Esses convênios preveem obrigações para todos os parceiros envolvidos, geralmente incluindo o repasse de recursos de um lado e do outro a aplicação e execução dos recursos de acordo com o que foi ajustado neste instrumento, bem como a apresentação periódica de prestação de contas.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2013) apresenta uma definição de convênios semelhante, porém de uma maneira mais detalhada expondo as partes interessadas e os diferentes objetos a serem executados através deste instrumento:

É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos (TCU, 2013, p.19).

Portanto, trata-se de um acordo firmado entre duas partes, em que uma delas é pública, para execução de um objetivo comum, sem fins lucrativos visando o interesse público. Estes convênios podem prever ou não repasses de recursos de ambas as partes (TCU, 2013).

Conforme manual de elaboração e execução de convênios de saída, da Secretaria de Governo do Estado de Minas Gerais (2015), os convênios que envolvem transferência de recursos são classificados como: de Entrada, que ocorre com o ingresso de recursos no orçamento estadual, fazendo com que o Estado seja o conveniente e a União a concedente. E

convênios de saída, que parte da transferência de recursos financeiros de um ente público para outro ente, seja um município ou até mesmo organizações da sociedade civil.

O manual destaca também que nesta parceria os objetos onde os recursos são inseridos podem prever qualquer execução de um programa, projeto ou atividade, inclusive reforma ou obra, prestação de serviços, eventos ou aquisição de bens, desde que objetive a promoção do bem estar social sem prejudicar terceiros (SEGOV, 2015).

Conforme citado anteriormente, Karruz e Martins (2018) ensinaram que os contratos têm definições parecidas com os convênios. Desta forma, a fim de compreender melhor os instrumentos, é necessário apontar as diferenças entre os dois, apresentando as características necessárias para evitar possíveis confusões.

De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 8.666 (1993) que regulamenta as licitações e contratos públicos, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

O TCU (2013) argumenta que os contratos apresentam as obrigações às partes, que traçam objetivos que nem sempre andam juntos, diferente dos convênios, que apresentam um objetivo em comum das partes que trabalham de maneira conjunta para atingir as metas desejadas.

Di Pietro (2012) apresentou características que confirmam estes argumentos dizendo que os convênios exigem um objetivo comum entre as partes envolvidas, além da visível afinidade de atribuições institucionais entre os partícipes, o que demanda convergência de competências entre ambos.

Como destacado anteriormente, os convênios podem ser motivados tanto pela iniciativa do Executivo quanto do Legislativo. O objeto de investigação do trabalho são os convênios motivados pelo Legislativo, ou seja, através das Emendas Parlamentares.

Karruz e Martins (2018) explicaram que as emendas indicadas pelo deputado (ou um conjunto deles) são denominadas como emendas parlamentares individuais. No Estado de Minas Gerais, o valor da quota de cada parlamentar é definido pelo chefe do Executivo, em conjunto com as lideranças do Governo, lideranças das bancadas partidárias e com o relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Na atualidade, são definidos o montante total dos recursos a serem divididos pelos 77 deputados estaduais em torno de R\$ 1,5 milhão para cada, aproximadamente.

Portanto, as Emendas Parlamentares são recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA), disponíveis aos deputados para distribuição, através da celebração de convênios, de maneira discricionária. Fazendo a divisão da sua quota de acordo com suas próprias percepções de necessidades e de interesses (Karruz; Martins, 2018).

A execução dos convênios, segundo o TCU (2013) se dá em quatro fases bem definidas, fundamentais para a perfeita execução, o que faz necessário bastante atenção em cada uma dessas fases.

A primeira é a Proposição, ou preparação, momento em que se inicia o planejamento a partir das necessidades existentes. É quando é definido o local de destinação do recurso, a relevância dos problemas, ações a serem adotadas, recursos necessários, tempo de execução e etc. No caso das emendas individuais, é neste momento que os deputados definem os locais onde vão distribuir seus recursos disponíveis (TCU, 2013).

Definidas as ações necessárias, se dá início o momento da Celebração/Formalização, é neste momento que o convenente apresenta uma proposta, juntamente de diversos documentos exigidos pelo concedente, tendo em vista as determinações da legislação vigente. Sendo assim, são criados os instrumentos necessários para a execução, documentando todas as obrigações das partes e diretrizes a serem seguidas como, por exemplo: a duração das metas, cronograma de desembolso dos recursos, ações a serem executadas, itens a serem adquiridos e etc. (TCU, 2013).

A Execução, terceira fase deste processo, se inicia com o repasse, pelo concedente, dos recursos acordados. Finalmente é chegado o momento onde as ações são colocadas em prática pelo convenente, é quando as metas são executadas de acordo com o previsto nos instrumentos elaborados no momento da celebração. Essas ações devem respeitar estritamente as previsões com atenção aos objetos do convênio e a vigência da parceria. Vale lembrar que neste momento também existem obrigações para o órgão concedente, que deve monitorar e acompanhar todo o processo, facilitando a perfeita execução (TCU, 2013).

Por fim, a última dessas fases é a Prestação de Contas, momento em que o convenente está sujeito a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos. É quando são apresentados os extratos de movimentação bancária, relatórios de monitoramento, notas fiscais e vários outros documentos previstos na legislação vigente e nos instrumentos elaborados para o convênio. Desta forma o concedente recebe os documentos e analisa para aprovar se tudo ocorreu da maneira esperada, sob pena de reprovação e possível devolução dos recursos aos cofres públicos (TCU, 2013).

### **1.1. O Problema e sua Importância**

As emendas parlamentares se tratam de um instrumento legislativo que modifica o orçamento do Estado com o intuito de melhorar a provisão de bens e serviços, garantindo assim melhorias para determinada população através de execução de políticas públicas escolhidas por parlamentares, uma vez que a atuação no cargo lhes dá a prerrogativa de dispor desses recursos para aplicar em benefício da sociedade. As emendas, portanto, contribuem para iniciativas importantes, como asfaltamento de vias, construção de quadras esportivas, o equipamento de mobiliários novos para uma escola etc. (ALMG, 2018).

Sobre os Convênios de Saída motivados por emendas parlamentares, Figueiredo e Limongi (2008) abordam que esse é um dos principais momentos de atuação do Legislativo, e ainda que essa é uma oportunidade para que o parlamentar participe da distribuição dos recursos, expressando assim suas prioridades, atraindo para a sua base eleitoral dotação orçamentária que favorecem sua região de atuação, atendendo os interesses da mesma e fortalecendo os vínculos com ela.

Figueiredo e Limongi (2002), destacam neste mesmo sentido, que a participação dos legisladores brasileiros no processo de elaboração do orçamento ocupa uma posição de destaque, tendo em vista a situação privilegiada que eles possuem para desenhar as políticas públicas com o objetivo de atender as demandas particulares de seus eleitores. Os autores apontam que as emendas individuais dos parlamentares ao orçamento são indicadas e utilizadas na expectativa de garantir benefícios à uma determinada população para virem a ser convertidos em votos.

Partindo-se do ponto de vista de Figueiredo e Limongi (2002) de que as emendas são utilizadas pelos parlamentares para criar uma proximidade ou uma espécie de vínculo com seu eleitorado. Foi levantada uma questão se esses recursos podem ser direcionadas de maneira correta a atender as necessidades da sociedade como um todo ou podem ter algum tipo de viés. Além disto, pode-se questionar se a distribuição de recursos é direcionada às necessidades regionais ou se existem outros motivos na alocação dos recursos. Diante do exposto, esta pesquisa se propõe a analisar, através da revisão da literatura, a distribuição das Emendas Parlamentares da Assistência Social pela ALMG, no período de 2013 a 2018.

### **1.2. Hipóteses**

As emendas parlamentares da ALMG são distribuídas de maneira igualitária em Minas Gerais.

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo Geral**

- Analisar, através da revisão da literatura, a distribuição das Emendas Parlamentares da Assistência Social pela ALMG, no período de 2013 a 2018.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Investigar o uso do recurso público, através das emendas parlamentares;
- Analisar os critérios para distribuição das emendas parlamentares no âmbito da Assistência Social no estado de Minas Gerais;
- Analisar o foco da participação dos parlamentares no processo orçamentário.

Além desta Introdução, a pesquisa segue apresentando o Referencial Teórico (Cap. 2), Metodologia (Cap. 3), Resultados e Discussão (Cap. 4) e, finalmente, Conclusões (Cap. 5).

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como destacado anteriormente, observando as possibilidades de alocação dos recursos das emendas parlamentares, Figueiredo e Limongi (2002) afirmam que se trata de um dos principais momentos de atuação do Legislativo, quando os parlamentares têm a oportunidade de participar da distribuição de recursos. O artigo 160, da Constituição Estadual de Minas Gerais (1989), que dispõe sobre a participação dos parlamentares na elaboração das leis orçamentárias de Minas, indicam as competências da casa, dividindo as ações, procedimentos e regras.

Conforme artigo 160 da Constituição Mineira (1989), os projetos de lei relativos ao PPA, a LDO e a LOA e ao crédito adicional serão apreciados pela Assembleia Legislativa através da Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que irá examinar e emitir parecer sobre os projetos que se tratam desse artigo e pelas contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado, além de analisar e emitir parecer sobre os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição.

As emendas parlamentares ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique, são apresentadas a esta Comissão, que analisará as propostas e emitirá parecer favorável ou de aprovação, apenas para as emendas que sejam compatíveis com o PPA e com a LDO e que indiquem os recursos necessários, admitindo apenas os provenientes de anulação de despesas, desde que não incidam sobre a dotação para pessoal e seus encargos, ao serviço da dívida e a transferência tributária constitucional para município (Constituição Estadual de Minas Gerais, 1989).

Dessa forma, como pode-se verificar na Constituição Mineira (1989) para que as propostas de emenda apresentada pelos parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) sejam aceitas, essas devem ter relação com as demais leis que regulamentam o orçamento público, ou seja, o PPA e LDO. Aplicando-se, ainda, diversas restrições, tendo em vista que caso ocorra um aumento dos gastos públicos será necessário a indicação de recursos para financiamento dessas emendas, desde que não ocorra da anulação de despesas da dívida, da dotação para pessoal e seus encargos, nem da transferência tributária constitucional para municípios, como citado anteriormente.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2018), determina em no seu artigo 102, a competência dessa Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) às matérias relacionadas as leis que regulamentam o orçamento público. A CFFO tem um prazo de 60 (sessenta) dias a partir do recebimento do PLOA pelos parlamentares para emitir seu parecer, com a prerrogativa de que nos primeiros 20 dias são

autorizadas as apresentações de emendas pelos parlamentares, conforme artigo 204 deste regimento.

O artigo 204 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2018), define que os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual serão publicados e distribuídos à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária que terá o prazo de 60 (sessenta) dias para emitir parecer sobre elas.

Durante os primeiros 20 (vinte) dias desse prazo, os parlamentares têm a autonomia para apresentar emendas ao projeto inicial. Vencido este prazo a CFFO proferirá um despacho de recebimento das emendas que serão publicadas, identificando e separando as que por serem consideradas inconstitucionais, ilegais ou antirregimentais, não serão aprovadas. Esgotados todos os prazos de análise dos projetos de leis orçamentárias, a CFFO emitirá parecer e enviará para a Mesa da Assembleia para publicação e inclusão do projeto na ordem do dia, que ocorrerá através da discussão e votação em turno único, remetendo após as aprovações e conclusões das análises para Comissão de Redação que irá formatar e estruturar o texto definitivo dessas leis (ALMG, 2018).

Costa Junior (2015) ratifica que cabe a CFFO receber as propostas apresentadas pelos parlamentares e analisar a legalidade, constitucionalidade e regimentais, excluindo as propostas que não atendem essas condições e encaminhando as aprovadas para votação em plenário.

Costa Junior (2015) expõe, ainda, que em Minas Gerais, assim como ocorre no Governo Federal, o acordo das lideranças da Assembleia define o valor máximo a ser contemplado pelas emendas individuais, decorrendo de um amplo acordo com o Executivo. Como citado anteriormente por Karruz e Martins (2018) as cotas para cada deputado, atualmente giram em torno de 1,5 milhão.

Com a aprovação das emendas e consequente início da indicação dos parlamentares, Figueiredo e Limongi (2002) comentaram que nesta fase do processo orçamentário no âmbito legislativo ocorre a oportunidade dos parlamentares de utilizar a alocação desses recursos como forma de chamar atenção da sua base eleitoral, atendendo seus interesses e fortalecendo a conexão com ela. O que traz a ideia negativa da utilização desses recursos como forma de captação de votos.

Em relação às intenções dos parlamentares, Figueiredo e Limongi (2002) disseram, ainda, que apesar do atendimento às demandas individuais do seu eleitorado, os recursos disponíveis para tal feito não são muito vultosos, representando uma pequena parcela em comparação com o valor total de investimentos executados pela administração pública. Ou

seja, existe espaço para que os parlamentares cultivem laços e vínculos pessoais com seus eleitores, mas de maneira limitada.

Cambraia (2011) faz referência a essa limitação dizendo que ainda que restrita, é apontada a possibilidade dos parlamentares em favorecer regiões e públicos específicos a partir da alocação de recursos públicos, podendo afirmar que essas ações se baseiam na intenção de que os eleitores dessa determinada região possam retribuir o recebimento de emendas com votos, desempenhando um importante papel na reeleição desses parlamentares.

Embora os outros autores argumentem que os recursos das emendas individuais são pequenos em relação a todo investimento do orçamento, Karruz e Martins (2018) realçaram que quando são transferidos aos convenentes, esses recursos passam a ser politicamente significativos, tendo em vista o porte dos convenentes e a importância do recebimento dos recursos para possibilitar execução das políticas. O que chama atenção da população beneficiada, que indiretamente é atraída pelas ações do parlamentar, criando esse tipo de vínculo pessoal.

Bezerra (2012) faz a análise parecida da alocação dos recursos de emendas por parte dos parlamentares, dizendo que ao participar do orçamento é comum que o parlamentar dê prioridade à destinação de seus recursos para a execução de projetos a serem realizados em regiões e municípios onde se têm vínculos políticos.

Essa conexão eleitoral é definida por Ames (1995) como um dos principais pilares do funcionamento político brasileiro. O autor destaca que apesar dos votos serem captados por todo estado, muitos parlamentares focam suas campanhas, e conseqüentemente a alocação das suas emendas em regiões delimitadas, chamadas de distritos informais, ou redutos eleitorais. Assim como os outros autores, Ames (1995) reafirma o uso das emendas como forma de criação de vínculos pessoais entre o eleito e o eleitor de maneira que as demandas do eleitorado seja convertida em votos.

Com o objetivo de expor o resultado distributivo das emendas parlamentares, analisando, entre outros fatos, se as indicações vão para os municípios com maiores necessidades, além de observar o porte dos municípios que recebem mais recursos. Karruz e Martins (2018) elaboraram um artigo focado em investigar essa vocação multifacetada dos convênios motivados por emendas parlamentares. Observando as emendas indicadas na Secretaria do Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE no período dos anos 2007 a 2015.

Para contextualizar os objetivos do artigo de Karruz e Martins (2018), as Emendas Parlamentares no âmbito da Assistência Social em Minas Gerais, estão concentradas na

Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social que tem a finalidade de planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população de Minas Gerais, com ações voltadas a garantia da assistência social para o enfrentamento da pobreza, à criação de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e fomento das políticas públicas de trabalho e emprego (SEDESE, 2018).

A CF (88) garante em seu artigo 203 a prestação de serviços de assistência social a quem dela necessitar, com o objetivo de garantir a proteção das famílias carentes em vulnerabilidade social, ao amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho e a habitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Extraindo dados do Portal da Transparência de Minas Gerais (SIGCON – módulo saída), Karruz e Martins (2018) filtraram os convênios de saída motivados por emenda parlamentar da SEDESE no período de 2007 a 2015. Pesquisando ainda o banco de dados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e indicadores de pobreza do “Atlas do desenvolvimento humano no Brasil”, unificando as bases a partir da identificação dos municípios (nome e código IBGE).

Para iniciar as análises, Karruz e Martins (2018) elaboraram uma tabela contendo as 12 mesorregiões de Minas Gerais, segundo a divisão territorial do IBGE, e a média de variáveis relativas aos convênios de saída da SEDESE entre 2007 e 2015, motivados por emendas parlamentares, como pode ser visto a seguir:

A Tabela 1 apresentada por Karruz e Martins (2018), destaca que o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Triângulo) é a mesorregião com maior proporção de municípios atendidos (0,74), e a Zona da Mata a menor (0,25). As regiões Sul e Sudeste de Minas e Triângulo, pactuam o maior número de convênios, 89 e 84, respectivamente. As regiões com Razão número de convênios/número de municípios mais elevados (1,27) são o Oeste de Minas e Triângulo, tendo como menores valores dessa razão, a Zona da Mata (0,35) e Campo das Vertentes (0,39).

Tabela 1. Média de variáveis selecionadas relativas aos convênios de Saída da SEDESE entre 2007 e 2015 motivados por emenda parlamentar individual, por mesorregião.

Mesorregião	Número de municípios	Proporção de municípios com convênio	Número de convênios	Razão do número de convênios / número de municípios	Valor médio do convênio (em R\$) <sup>1</sup> <sup>2</sup>	Média da porcentagem de pessoas pobres (em %)	Média do valor acumulado de convênios por pessoa pobre no município (em R\$) <sup>1</sup>
Campo das Vertentes	36	0,28	14	0,39	29.710,92	14,56	7,76
Central Mineira	30	0,40	17	0,57	32.543,49	11,31	28,59
Jequitinhonha	51	0,49	43	0,84	48.572,71	32,18	9,10
Metropolitana de Belo Horizonte	105	0,39	74	0,70	42.539,99	14,53	15,16
Noroeste de Minas	19	0,53	16	0,84	38.144,83	15,49	30,21
Norte de Minas	89	0,36	55	0,62	48.748,37	33,79	5,29
Oeste de Minas	44	0,66	56	1,27	33.382,07	7,05	57,25
Sul e Sudoeste de Minas	146	0,36	89	0,61	41.245,56	9,49	28,34
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	66	0,74	84	1,27	37.018,39	5,97	74,46
Vale do Mucuri	23	0,52	16	0,70	27.920,41	34,14	6,73
Vale do Rio Doce	102	0,33	53	0,52	44.223,55	23,72	10,64
Zona da Mata	142	0,25	49	0,35	38.584,95	16,98	12,18
Minas Gerais	853	0,40	566	0,66	40.332,67	17,63	22,02

Notas: <sup>1</sup> Em reais de agosto de 2010. <sup>2</sup> Considera apenas municípios com pelo menos um convênio entre 2007 e 2015.

Fonte: Karruz e Martins, 2018.

Em relação aos valores e relação de pessoas pobres, Karruz e Martins (2018) dizem que “Os valores médios dos convênios são similares entre as mesorregiões, na faixa dos 28 a 49 mil reais; tal semelhança é provavelmente resultado das regras e limitações de valores de convênio por tipo de atendimento (e.g., aquisição de veículo, construção de unidade para a área da assistência social). O valor acumulado de convênios entre 2007 e 2015 por pessoa pobre no município atinge a maior média no Triângulo (R\$ 74,46), sendo que a porcentagem de pessoas pobres nessa mesorregião é 5,97%; o menor valor acumulado médio ocorre no Norte de Minas (R\$ 5,29), seguido pelo Vale do Mucuri (R\$ 6,73), duas das regiões mais carentes do Estado, nas quais 33,79% e 34,14% da população vivia com menos de R\$ 140 per capita em agosto de 2010, respectivamente. ”

Ainda sobre o objetivo de investigar a distribuição das emendas parlamentares da SEDESE, Karruz e Martins (2018) apresentaram outra tabela demonstrando a média de convênios e valor acumulado por pessoa pobre por município entre 2007 e 2015, levando em consideração o porte desses municípios:

Tabela 2. Média de convênios por município e valor acumulado por pessoa pobre entre 2007 e 2015, segundo o porte do município em 2010.

Porte do município	População	Número de municípios	Proporção de municípios com convênio	Número de convênios	Razão número de convênios / número de municípios	Valor médio do convênio (em R\$) <sup>1 2</sup>	Média da porcentagem de pessoas pobres (em %)	Média do valor acumulado de convênios por pessoa pobre no município (em R\$) <sup>1</sup>
Pequeno porte 1	Até 20.000	675	0,35	345	0,51	34.121,62	19,13	23,18
Pequeno porte 2	De 20.001 a 50.000	112	0,57	123	1,10	43.434,24	14,26	21,28
Médio porte	De 50.001 a 100.000	37	0,57	44	1,19	45.737,95	9,15	10,51
Grande porte	De 100.001 a 900.000	28	0,68	54	1,93	68.545,31	6,62	12,84
Metrópole	Mais de 900.000	1	0,00	0	0,00	-	3,80	0,00
Minas Gerais	-	853	0,40	566	0,66	40.332,67	17,63	22,02

Notas: <sup>1</sup> Em reais de agosto de 2010. <sup>2</sup> Considera apenas municípios com pelo menos um convênio entre 2007 e 2015.

Fonte: Karruz e Martins, 2018.

Como parte dos resultados obtidos na análise da Tabela 2, Karruz e Martins (2018) afirmam que quanto maior o porte, maior tende de ser a proporção de municípios que receberam convênios motivados pelas emendas. Essa afirmação se confirma com base na razão entre o número de convênios/número de localidades, ilustrando que aquelas de até 20 mil habitantes apresentou uma média de um convênio para cada dois municípios, enquanto a média sobe para dois convênios por município na faixa de grande porte (entre cem mil e novecentos mil habitantes).

Como conclusão, Karruz e Martins (2018) destacam evidências de que os municípios com maior demanda por assistência social tendem a celebrar menos convênios e que quanto maior o porte dos municípios maior o número médio de convênios indicados. O que parece demonstrar a falta de sensibilidade pelas reais necessidades da população por parte dos parlamentares.

Em conformidade com os estudos apresentados pelos autores, Quintão (2013) destaca que o caráter político constantemente associado com as transferências voluntárias, trazem um argumento contrário ao papel dessas transferências de garantir fomento à eficiência de

serviços públicos e de equilíbrio regional. Argumentando que dentre os variados fins criados pelas escolhas políticas, se destacam o atendimento a interesses paroquiais e barganhas de cunho eleitoreiro.

Com um levantamento semelhante ao apresentado por Karruz e Martins, Quintão (2013) apresenta dados dos convênios celebrados no estado de Minas Gerais de uma maneira mais ampla, contendo, além dos convênios motivados pelo legislativo (emendas), os convênios de iniciativa do Executivo (governo) no período de 2007 a 2011, como pode ser observado na Tabela 3:

Tabela 3. Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios, de iniciativa do legislativo (emenda) e do executivo (governo) – 2007 a 2011.

Ano	Quantidade de Convênios		Instrumento Jurídico (R\$)	
	Emenda	Governo	Emenda	Governo
2007	623	1.943	46.543.891,97	266.968.008,89
2008	865	2.561	83.588.711,63	473.159.191,64
2009	897	2.503	86.519.299,36	781.020.942,86
2010	1.334	2.838	123.325.355,01	945.862.283,32
2011	891	1.549	91.138.995,50	525.126.005,98

Notas: Informações retiradas do Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (Sigcon-MG) – Modulo Saída.

Fonte: Quintão, 2013.

Quintão (2013), acrescenta que esse levantamento foi realizado de uma maneira geral, apresentando os convênios de todas as Secretarias de Estado de Minas Gerais, e que as áreas que apresentaram o maior volume de celebração foram através das Secretarias de Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e transportes e Obras Públicas.

Em análise a Tabela 3, em ambos os tipos de convênios foram evidenciados um maior número de celebrações no ano eleitoral de 2010, o que sinaliza para a existência de viés político na utilização deste instrumento, destacando, ainda, que os valores repassados também foram maiores em relação aos outros anos, mesmo com as restrições para repasses em ano eleitoral (Quintão, 2013).

De acordo com a observação apresentada pela autora, quanto ao ano de 2010, a fim de investigar os convênios celebrados em Minas Gerais, nesse referido ano eleitoral, foi elaborado uma nova tabela com dados referentes ao total de convênios celebrados por região, contendo valores médios e número de municípios contemplados, com o objetivo de analisar a distribuição desses recursos no estado (Quintão, 2013).

Tabela 4. Convênios celebrados pelo estado de Minas Gerais, com municípios, por região de planejamento, em 2010.

<b>Região de Planejamento</b>	<b>Número de convênios por Região</b>	<b>Número de Municípios na Região</b>	<b>Número Municípios atendidos</b>	<b>Total Valor Convênios (R\$)</b>	<b>Valor médio de convênios por Região (R\$)</b>
Alto Paranaíba	162	31	31	29.974.025,01	185.024,85
Central	812	158	156	318.118.286,08	391.771,29
Centro-Oeste de Minas	339	56	55	75.564.454,47	222.904,00
Jequitinhonha/Mucuri	359	66	66	77.955.775,57	217.147,01
Zona da Mata	529	142	136	155.507.342,44	293.964,73
Noroeste de Minas	82	19	19	13.211.521,41	161.116,11
Norte de Minas	501	89	89	110.948.763,95	221.454,62
Rio Doce	476	102	102	88.389.430,78	185.692,08
Sul de Minas	746	155	155	124.943.714,50	167.484,87
Triângulo	166	32	35	74.574.324,12	449.242,92

Notas: Informações retiradas do Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (Sigcon-MG) – Modulo Saída.

Fonte: Quintão, 2013.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 4, no ano de 2010, foram celebrados um total de 4.172 convênios, atendendo a 98,94% dos municípios mineiros, o que demonstra que quase todos os municípios receberam convênios, seja de emendas parlamentares ou de indicação governamental, o que aponta para o atendimento de equidade em sua celebração. Vale ressaltar que por se tratar de um ano eleitoral, o perfil dos repasses do ano de 2010 pode ser diferente dos outros exercícios, tendo em vista o intuito de atender ao arranjo político presente nas eleições. Fica evidenciado, ainda, uma maior concentração de convênios, tanto por quantidade quanto por valor, nas regiões que possuem o maior número de municípios (Quintão, 2013).

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de revisão de literatura sobre a utilização e a distribuição das emendas parlamentares no estado de Minas Gerais. O trabalho buscou através do que já foi trabalhado por outros autores, responder as hipóteses e os objetivos criados.

A pesquisa bibliográfica foi direcionada pelas palavras-chave: “Emendas Parlamentares, convênios e Distribuição”, sendo encontrados, no período entre 1995 e 2018, as seguintes publicações que se encontram listadas no Quadro 1.

**Quadro 1. Lista de publicações, relacionadas ao tema.**

NOME DA REVISTA	TÍTULO	AUTOR	ANO
* Caderno do Legislativo – Assembleia Legislativa de Minas Gerais	Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015)	Karruz A.P; Martins L.E.C.V	2018
VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública	Emendas Parlamentares: A Relação Entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais	Costa Júnior G.A	2015
Instituto de Ciências Sociais - PUC Minas	O Instituto da Emenda Parlamentar e o Financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais: Defesa de Interesses e a Consolidação do SUAS	Cecílio A.	2014
* 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios de Nosso Tempo – Fundação João Pinheiro	Decentralização e as Transferências Voluntárias de Recursos: Análise dos Convênios Celebrados pelo Governo Mineiro com Municípios.	Quintão C.	2013
Livro, Editora: Atlas	Direito Administrativo.	Di Pietro M.S.Z	2012
Instituto Desenvolver	Orçamento Público no Congresso Nacional	Oliveira I.	2010
Livro, Editora: FGV	Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão.	Figueiredo A; Limongi F.	2008
Livro, Editora: Del Rey	Metodologia da Pesquisa Jurídica	Barral W.B	2007
Revista de Ciências Sociais	Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.	Figueiredo A; Limongi F.	2002
Livro, Editora: Relume Dumará	Política, Favor e Dependência Pessoal.	Bezerra M.O	1999
American Journal of Political Science	Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation.	Ames B.	1995

Fonte: Elaboração Própria.

Entre os artigos relacionados às Emendas Parlamentares e a distribuição desses recursos, foram destacados, com maiores informações relevantes, o artigo de Karruz e Martins (2018) e de Quintão (2013), identificados com um asterisco no Quadro 1.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As transferências voluntárias são marcadas pela sua utilização através de decisões discricionárias, o que muitas das vezes são questionadas quanto a eficiência da utilização desses recursos. Uma das formas ideais para que essas transferências fossem cada vez mais eficientes, seria a sua utilização de acordo com critérios técnicos e objetivos a fim de garantir uma atuação mais equânime, ou seja, sua utilização deveria ser de caráter complementar e auxiliar às transferências legais e obrigatórias, já que esse instrumento apresenta maior flexibilidade para trabalhar com situações excepcionais de curto prazo (Quintão, 2013).

Quintão (2013), aborda em seu artigo, que essa discricionariedade presente nas transferências voluntárias, pode servir de impedimento para efetivar a equalização regional e minimizar as desigualdades, tendo em vista que notadamente esses repasses têm uma forte motivação política. Os argumentos apresentados, motivaram a autora a investigar a distribuição do recurso público através dos convênios de saída no estado de Minas Gerais entre 2007 e 2011, com foco em evidenciar se as transferências atendem ou não ao objetivado pela descentralização, no sentido de fortalecimento do papel dos entes locais como executores de políticas públicas.

Como resultado da investigação realizada por Quintão (2013), foi destacado que durante o período de 2007 a 2011, o maior volume de convênios celebrados ocorreu no ano de 2010, que se trata de um ano eleitoral para o executivo e o legislativo, o que sinaliza para a existência de viés político na utilização dessa ferramenta de transferência de recursos públicos. Cumpre destacar que o levantamento de dados realizado pela autora, abrange além dos convênios motivados pelas emendas parlamentares, os convênios motivados pelo governo, celebrado por todas as Secretarias do Estado de Minas Gerais. Mas que mesmo assim, em ambos os tipos de convênios, ocorreram o mesmo comportamento de intensificação de celebrações no ano eleitoral de 2010.

Tendo em vista o objetivo do trabalho de Quintão (2013) em investigar a distribuição dos convênios de saída e as observações quanto o uso desses recursos no ano eleitoral pesquisado, a autora fez um levantamento dos convênios celebrados no estado de Minas Gerais em 2010 (como pode ser observado acima, na tabela 4), obtendo como resultado, que mais de 98% dos municípios mineiros receberam recursos públicos através dos convênios de saída, o que pode apontar para o atendimento de equidade em sua celebração neste ano. Que por sua vez, pode apresentar um perfil de repasses diferente dos outros anos, devido a possibilidade de atendimento ao arranjo político envolvido nas eleições.

Com um levantamento mais semelhante aos objetivos do presente trabalho, Karruz e Martins (2018) elaboraram um artigo com o objetivo de demonstrar o resultado distributivo dos convênios de saída motivados por Emendas Parlamentares da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social no período de 2007 a 2015, a fim de demonstrar se os convênios tendem a ser direcionados aos municípios de maior demanda por assistência social, além de fazer uma análise da distribuição desses recursos de acordo com o porte deles.

Entre os resultados, supracitados, apresentados por Karruz e Martins (2018), foram detectadas evidências de que os municípios com maior demanda por assistência social, tendem a celebrar menos convênios e que quanto maior o porte (por população) dos municípios, maior é o número médio de convênios recebidos. O que refuga a hipótese deste trabalho de que as Emendas Parlamentares de Minas Gerais são distribuídas de maneira igualitária, além de evidenciar que os critérios adotados para a distribuição das emendas da área de assistência social nem sempre são focados em atender as necessidades reais das populações locais, apontando para o fator político desses recursos.

A investigação do uso do recurso público através das emendas parlamentares, objetivo específico deste trabalho, trouxe, de acordo com as literaturas pesquisadas, principalmente de Karruz e Martins (2018) e Quintão (2013), a percepção de que se trata de um instrumento legislativo fundamental no orçamento do estado, garantindo aos parlamentares a oportunidade de participar da criação do orçamento.

Em uma pesquisa aos órgãos do estado de Minas Gerais (SEDESE e SEGOV, 2018) e às regulamentações destes instrumentos, ficou a percepção de uma ótima organização e segurança para execução de projetos motivados a partir da indicação dessas emendas, o que garante uma maior eficiência e responsabilidade no repasse desses recursos.

As fases de proposição, celebração, execução e prestação de contas apresentadas pelo TCU (2013), garantem que todo o processo de transferência voluntária seja bem feito, indicando as obrigações das partes, os procedimentos a serem adotados, os valores disponíveis, prazos de vigência e vários outros aspectos que têm a função de evitar o uso indevido do recurso público, o que comprova este grande potencial de otimização do orçamento.

Em contramão ao grande potencial de distribuição de recursos e otimização do orçamento, as literaturas elaboradas por Costa Júnior (2015), Cecílio (2014), Oliveira (2010), Figueiredo e Limongi (2008) e Bezerra (1999), chamaram atenção de que mesmo se tratando de épocas diferentes, as emendas parlamentares sempre carregam aspectos negativos ligados aos interesses pessoais dos parlamentares, que podem utilizar as emendas como moeda de

troca por votos, tendo em vista que estes instrumentos são indicados de acordo com critérios pessoais de cada parlamentar.

Quanto objetivo específico focado em investigar as ações e as intenções dos parlamentares na participação da elaboração do orçamento através das emendas, os argumentos apresentados por Bezerra (2012), Cambraia (2011) e Ames (1995), mostram uma forte evidência de que os deputados tendem a indicar suas emendas conforme sua região de atuação prioritária, ou seja, demonstram a mesma percepção causadora do problema de pesquisa do presente trabalho, apresentada por Figueiredo e Limongi (2002), de que essas indicações são utilizadas como forma de chamar atenção de seu eleitorado sob a expectativa de serem recompensados com votos.

Em conformidade com esses argumentos, os resultados apresentados por Quintão (2013), na análise da celebração dos convênios em Minas Gerais de 2007 a 2011, por se considerar que no ano eleitoral de 2010 foram celebrados o maior número de convênios, pode-se afirmar que a utilização desses recursos atendem a propósitos políticos e eleitoreiros. No entanto, perante a análise da distribuição desses recursos no referido ano eleitoral, foi demonstrado a distribuição relativamente equilibrada de municípios atendidos em cada região, o que aponta para o caráter equânime de repasse por convênios, como é sugerido pela descentralização.

Considerando os dados apresentados por Quintão (2013) e Karruz e Martins (2018), fica a ideia de que a distribuição dos recursos por meio das emendas parlamentares não se trata de uma ciência exata, apresentando diversas variações a depender do tipo de análise realizada. As conclusões apresentadas quanto esta distribuição dos recursos, mostraram um leque de variações a se considerar uma análise em um ano eleitoral, ou a uma secretaria específica. O fator discricionário presente na distribuição deste instrumento pode ser o causador dessa variação, o que faz necessário uma investigação mais detalhada, levantando dados precisos que possam ilustrar com propriedade o comportamento dos parlamentares na participação do uso do recurso público.

## 5. CONCLUSÕES

O presente trabalho foi construído a partir do entendimento sobre os convênios de saída motivados por emendas parlamentares individuais, traçando um caminho desde suas motivações e conceitos básicos até a destinação dos recursos públicos por parte dos parlamentares.

Através do problema de pesquisa que surgiu diante das alegações de alguns autores de que o caráter discricionário das indicações das emendas parlamentares pode trazer problemas na distribuição dos recursos públicos que envolvem essas transferências voluntárias, tendo em vista os interesses políticos presentes nessa situação, foi criada a hipótese de que as emendas individuais são distribuídas de maneira igualitária no estado de Minas Gerais, além da identificação de objetivos que visaram analisar o uso do recurso público através das emendas principalmente na área de assistência social.

Através de uma revisão da literatura, foram encontradas evidências no artigo de Karruz e Martins (2018) que refugaram a hipótese, pelo menos em relação a área de assistência social em Minas Gerais no período de 2007 a 2015, tendo em vista que os municípios com mais demandas tendem a celebrar menos convênios e que o porte do município também influencia nessa distribuição.

Em uma análise ao artigo de Quintão (2013), ficou evidenciado um maior número de convênios celebrados em um ano eleitoral, levantando a afirmação de que os convênios atendem a propósitos políticos e eleitoreiros, mas que pelo menos neste ano a distribuição dos recursos foi realizada com uma distribuição relativamente equilibrada, mesmo tendo nesse artigo uma análise mais ampla tanto nas áreas investigadas quanto nos instrumentos utilizados.

A divergência das informações apresentadas nesses dois artigos, evidenciou a forte influência política presente na utilização dos recursos públicos através das emendas. O que dificulta a efetividade da distribuição, mas que não retira a importância das transferências voluntárias como fomento a execução de políticas públicas.

Como pode ser observado durante toda a construção do presente trabalho, a participação dos parlamentares nessa distribuição de recursos é constantemente ligada aos problemas de distribuição e ao poder de garantir eficiência no gasto público. Apesar de encontrar vários indícios textuais de que os parlamentares utilizam das emendas como moeda de troca por votos ou para a criação de vínculo com seu eleitorado, o que pode prejudicar a distribuição igualitária dos recursos, não foram encontrados artigos que possam demonstrar dados precisos capazes de comprovar essa prática.

Portanto, como não foi possível a comprovação efetiva dessas ações, por falta de dados concretos que permitam a relação de onde os deputados indicam suas emendas com o local onde recebem mais votos, fica a sugestão de pauta para uma pesquisa documental que possa reunir fatos comprobatórios capazes de comprovar esse tipo de comportamento, incorporando dados sobre os convênios dos últimos anos e a quantidade de votos recebidos pelo parlamentar, tanto antes quanto depois dessas indicações. Só assim será possível ter uma definição efetiva de que o parlamentar utiliza os recursos para captar votos ou até mesmo para premiar seu eleitorado.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS - ALMG. **Constituição Estadual de 1989**, atualizado de acordo com as Emendas à Constituição e com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Emendas parlamentares ajudam a direcionar recursos públicos**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2018. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406–433, 1995.

BARRAL, W. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1999.

BRASIL – CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL – GOVERNO DO BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL - LEI COMPLEMENTAR Nº 101/ 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Convênios**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. TCU – 4. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2013.

CECÍLIO, Ana. **O Instituto da Emenda Parlamentar e o Financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS**. Instituto de Ciências Sociais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2014.

COSTA JÚNIOR, G. A. **Emendas Parlamentares: A Relação Entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais**. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p.303 –344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GOVERNO FEDERAL. **Página da Transparência Pública**. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

KARRUZ, A.P., MARTINS, L. E. C. V. Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas

parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015). **Caderno do Legislativo** – ed. 31 – v 1. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. p. 165 – 206, 2018.

MINAS GERAIS, DECRETO ESTADUAL N° 46.319/2013. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2018.

MINAS GERAIS – Manual de elaboração e execução de convênios de saída – v.1, ed. 1 – Belo Horizonte: Secretaria de Governo, p. 21, 2015.

MINAS GERAIS – SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO – SEGOV. Disponível em: <<http://www.governo.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEDESE. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

MINAS GERAIS – SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E PARCERIAS – SIGCON. Disponível em: <<http://www.sigconsaida.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

OLIVEIRA, Ionara. **Orçamento Público no Congresso Nacional**. Brasília: Instituto Desenvolver, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Rio Grande do Sul: Editora Feevale, p.24, 2013.

QUINTAO, Cynthia. **Descentralização e as transferências voluntárias de recursos: análise dos convênios celebrados pelo governo mineiro com os municípios**. 4º Congresso Internacional Governo, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

SANTOS, V. D.; CANDELORO, R. J. **Trabalhos Acadêmicos: Uma orientação para a pesquisa e normas técnicas**. Porto Alegre: Editora AGE Ltda, p.149, 2006.