



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-graduação em Administração
Núcleo de Aprendizagem Virtual - NAVI
Curso de Especialização em Administração Pública Eficaz



Cleonir Bassani

***Emendas Parlamentares:
uma Análise à luz dos Princípios Constitucionais***

**Porto Alegre,
Janeiro de 2009.**

Cleonir Bassani

***Emendas Parlamentares:
uma Análise à luz dos Princípios Constitucionais***

Monografia apresentada como requisito à obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Eficaz, no Curso de Pós-graduação em Administração Pública Eficaz do PPGA/UFRGS.

Orientador: Prof. Dr. Luis Alberto Guadagnin

**Porto Alegre,
Janeiro de 2009.**

RESUMO

Análise da sistemática das Emendas Parlamentares ao orçamento da União, à luz dos princípios constitucionais básicos da Administração Pública: impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Aspecto positivo das emendas: complementar indicação de melhorias. Aspecto negativo: uso político com distorção da atuação parlamentar e do exercício institucional entre o legislativo e o executivo. A Teoria de Administração Pública como referencial teórico. Descrição das normas em vigor. Síntese dos Princípios Constitucionais aplicáveis à Administração Pública e ao Orçamento. Dados sobre o montante dos recursos alocados pelas emendas parlamentares, por modalidade, por partido e por localidade, confrontando também valores orçados versus gastos efetivamente realizados, no período de 1999 a 2005. Verificação se a sistemática contribui para o melhor uso dos recursos públicos, para o fortalecimento das instituições democráticas, para a participação coletiva, e a independência e harmonia dos poderes executivo e legislativo. Administração Pública, Estado e Governo. Evolução histórica na gestão das finanças públicas. Administração Financeira. Importância do orçamento e o processo legislativo. A modernização do Estado, o desenvolvimento e a importância do direito administrativo: princípios jurídicos objetivando o perfeito atendimento das necessidades da coletividade e dos fins desejados pelo Estado. Impessoalidade, para atuação voltada ao atendimento pessoal, geral, não sendo atribuída ao agente público, mas à entidade estatal. Moralidade, que encerra a necessidade de toda a atividade administrativa e dos atos administrativos atenderem a um só tempo à lei, à moral, à equidade, aos deveres de boa administração. Publicidade, que torna cogente e obrigatória a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos. Eficiência, que impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos, ou profissionais, que assegurem o melhor resultado possível. Metodologia: contexto e operacionalização da pesquisa. Análise dos dados: emendas por modalidade, repasses por localidade, repasses por partido político e repasses por parlamentar. Unidades da federação com 20,7% dos recursos e apenas 2,4% da população brasileira. Distorções de repasses aos estados e municípios. ONG's contempladas com valores três vezes maior que o valor pago a estados. Desequilíbrios favoráveis aos parlamentares e partidos que compõe a base de apoio governamental. Mudança na prática de personalização de emendas: critérios técnicos, emendas coletivas, Sistema SICONV - democrático, transparente e igualitário. Princípios aplicáveis aos três Poderes. Valorização do Legislativo com o fim da clientela político-eleitoral. A sobrevivência da democracia vincula-se à valorização da atividade política, ao planejamento orçamentário e uma eficiente aplicação e gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave:

emendas parlamentares - princípios constitucionais - impessoalidade - moralidade - publicidade - eficiência - orçamento - administração pública - executivo - legislativo - democracia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	A execução orçamentária das emendas (em R\$ mil)	42
Tabela 2 -	Os valores pagos em comparação com população 2003-2005 (em R\$)	43
Tabela 3 -	Participação da UF nos repasses e na população (2003-2005)	45
Tabela 3A -	Participação da UF nos repasses e na população (1999-2002)	46
Tabela 4 -	Maiores repasses (2003-2005 e 1999-2002)	48
Tabela 5 -	Valores pagos por partido (2003-2005)	49
Tabela 5A -	Valores pagos por partido (1999-2002)	50
Tabela 6 -	Valores pagos por parlamentar (2003-2005)	51
Tabela 6A -	Valores pagos por parlamentar (1999-2002)	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 JUSTIFICATIVA	8
3 EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA	10
4 OBJETIVOS	13
4.1 OBJETIVO GERAL	13
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
5 REFERENCIAL TEÓRICO	14
5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESTADO E GOVERNO	14
5.1.1 Administração Pública	14
5.1.2 Estado e Governo	15
5.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	16
5.2.1 Gestão em Governos Autocráticos e Democráticos	18
5.3 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	19
5.4 IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO	21
5.5 PROCESSO LEGISLATIVO	22
5.6 DIREITO ADMINISTRATIVO	24
5.7 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO	25
5.8 OBJETO	26
5.9 RAMO DO DIREITO PÚBLICO	26
5.10 REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	27
5.11 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO	28
5.11.1 Princípio da Impessoalidade	29
5.11.2 Princípio da Moralidade.....	30
5.11.3 Princípio da Publicidade.....	30
5.11.4 Princípio da Eficiência.....	31
5.12 EMENDAS PARLAMENTARES	32
5.12.1 Elaboração de Emendas ao PLOA/2008 .(PL nº 30/2007-CN)	33
6 METODOLOGIA	39
6.1 CONTEXTO	39
6.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	40
7 ANÁLISE DOS DADOS.....	41
7.1 EXECUÇÃO DAS EMENDAS POR MODALIDADE	42
7.2 ANÁLISE DOS REPASSES POR LOCALIDADE	47
7.3 ANÁLISE DOS REPASSES POR PARTIDO POLÍTICO	49
7.4 ANÁLISE DOS REPASSES POR PARLAMENTAR	51

8 CONCLUSÃO	54
9 REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

O parlamento brasileiro, composto por 513 deputados e 81 senadores, tem como função primordial, o exercício e a garantia da democracia no país. À função legislativa, cabe também a análise e aprovação ou não, de projetos oriundos do poder executivo. Assim, o presente trabalho de pesquisa em nível de Especialização, visa analisar a sistemática das Emendas Parlamentares ao orçamento da União, com enfoque nos princípios constitucionais básicos da Administração Pública.

Anualmente, o governo federal envia a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ao Congresso, definindo as prioridades para o investimento dos recursos federais, estabelecendo uma “reserva de contingência”, que são os recursos onde cada deputado e senador terão o direito para apresentar as emendas.

Através do Regimento do Congresso, com base na norma constitucional, dada pelo art. 166, § 3.º, são estabelecidas as regras fundamentais para a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual. Primeiramente, não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados. Também, é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação. Não podem ser objeto de cancelamento, as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida. Por último, é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

As emendas se mostram interessantes para complementar indicações de investimentos do governo federal. Entretanto, constituem-se numa grande cartada do parlamentar para o fortalecimento do seu poder em sua base eleitoral. Esconde-se assim, a verdadeira atuação parlamentar, que é a de exercer o poder legislativo em toda a sua plenitude.

Há uma grande distorção no exercício institucional entre o legislativo e o executivo. As emendas parlamentares servem de ferramentas de articulação política entre governo e parlamento, onde um fica refém: os parlamentares querem mais verbas e o governo quer aprovar seus projetos.

A Teoria de Administração Pública, é utilizada como estrutura de organização textual, considerando a importância e a necessidade da melhor alocação dos recursos, com procedimentos embasados na legislação pertinente.

A sistemática de indicação das emendas ao orçamento, com a personalização e o ambiente político partidário presentes, priorizando recursos e investimentos de forma desigual e nem sempre significando a melhor alocação, remete à uma análise do processo, com base nos princípios constitucionais da Administração Pública: impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2 JUSTIFICATIVA

Todas as ações do Governo Federal, só podem ser realizadas com base no orçamento anual, que estima a receita e fixa a despesa.

Para o ano de 2008, a receita estimada pela União para o exercício financeiro é de aproximadamente 1,5 trilhão, composto em sua maioria, por tributos e contribuições.

O Brasil, é um dos países com maior carga tributária do mundo e observa-se um crescimento anual expressivo da arrecadação. Porém, o retorno em serviços e investimentos, fica muito aquém do necessário.

Esta situação pode ser atribuída também como conseqüência da falta de conscientização da população e sua baixa participação em todos os processos, principalmente os decisórios e de acompanhamento.

O parlamento, por tudo o que assistimos, deixa muito a desejar. Deriva assim, interesse e preocupação com o tema proposto das emendas parlamentares, com o propósito de realizar uma análise da sistemática, avaliando se o procedimento não está suplantando a verdadeira função do poder legislativo, com prejuízos à nação brasileira.

Entende-se como oportuno o tema escolhido, tendo em vista a enorme carga fiscal sobre pessoas e empresas, com recordes sucessivos de arrecadação pelo Governo Federal e ao mesmo tempo, as dificuldades cotidianas vividas pela população, desde a busca de serviços básicos como saúde, transporte, educação, como também pela insegurança instalada e horizonte de perspectivas. A pergunta recorrente é se os recursos públicos, através das emendas, não estejam sendo utilizados para a promoção pessoal, com benefícios a determinados grupos, desviando a aplicação de sua finalidade: o bem da coletividade.

A viabilidade para a construção de uma nação brasileira desenvolvida, está associada à necessidade de que o Congresso Nacional exerça a sua função de propositor das políticas públicas em colaboração com o poder executivo, exercitando também suas prerrogativas de fiscalizador, viabilizando a instituição do planejamento na Administração Pública. Assim, o orçamento deve ser um

instrumento de melhoria para a sociedade. Deixar de ser uma peça de ficção ou de aproveitamento para fins que não sejam o bem comum da sociedade, com tratamento igualitário para todos os parlamentares, sem privilégio àqueles que constituem a base parlamentar de apoio do executivo.

Portanto, acredita-se que o trabalho proposto de pesquisa das emendas parlamentares, vai ao encontro da importância de se ter maiores subsídios de avaliação das proposições parlamentares. Se as mesmas estão de fato contribuindo para um orçamento anual, em sintonia com as melhores necessidades e princípios constitucionais da Administração Pública.

3 EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

As emendas parlamentares obedecem a dois níveis de intervenção: as emendas individuais, que podem atingir um máximo de 25 emendas por parlamentar (ano 2008), e as emendas coletivas. Estas se subdividem em emendas de bancadas estaduais (de 18 até no máximo 23 emendas, variando de acordo com o número de parlamentares por bancada), emendas de bancadas regionais (até 2 emendas por bancada) e emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (até 5 emendas por comissão). Percebe-se, assim, a existência de emendas individuais e de bancadas, sendo que o governo pode bloqueá-las, por meio do chamado contingenciamento.

Quase todos os projetos elaborados pelo poder executivo passam pelas mãos dos parlamentares, que definem quais e como esses projetos serão aplicados. Devido a grande variedade de projetos, criam-se comissões para dividir adequadamente essas tarefas. Uma delas é a comissão de Orçamento Fiscalização e Controle, onde parlamentares do governo e da oposição definem os gastos e os investimentos que serão realizados pelo executivo. Todo ano, o governo federal envia a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ao Congresso, definindo as prioridades para os investimentos dos recursos federais. Nesse panorama orçamentário, o governo estabelece uma “reserva de contingência”, que são recursos onde cada deputado e senador têm o direito de apresentar emendas individuais à proposta orçamentária. Essas são as emendas parlamentares, direito que está definido no Regimento do Congresso.

De maneira geral, cada parlamentar utiliza essas emendas para atender as reivindicações que recebem de suas “bases eleitorais” em seus estados e municípios, como construção de ginásios poliesportivos, escolas, unidades de saúde, dentre outras. No ano de 2004, cada parlamentar recebeu cerca de 2,4 milhões de reais, e em 2005 o governo gastou cerca de 1,7 bilhões de reais somente com essas emendas parlamentares individuais. Vale lembrar que as emendas parlamentares são ferramentas de articulação política entre governo e parlamento, onde um fica refém: os parlamentares querem mais verbas e o governo quer aprovar

seus projetos. Isso prejudica a relação institucional que deveria nortear essas duas instituições.

Identifica-se também a liberação de recursos – descontingenciamento, em sua maioria, com critérios de preferencialidade aos parlamentares que constituem a “base aliada” do governo.

A princípio, as emendas parlamentares parecem ser interessantes para suprir algumas falhas de investimentos do governo federal. Além disso, os deputados buscam atender muito bem as suas “bases eleitorais” e, através dos recursos, contribuem com projetos a serem executados nos municípios que deverão participar com uma contrapartida, cujo valor depende da região de localização. Para o estado do Rio Grande do Sul, em sua maioria, é estabelecido percentual de 10%. Muitas vezes, por questões de disputa política, as emendas são destinadas a demandas que não foram planejadas ou não significavam prioridade local. Pode ser citado como exemplo, a destinação de uma emenda para atender determinado projeto de uma organização não governamental, que embora não integrante da Administração Municipal, compromete o gestor com uma participação financeira e co-responsabilidades executiva e de prestação de contas.

Desta forma, identifica-se além da implicação de destino da verba no orçamento federal, uma parcela de contrapartida no orçamento municipal, que na maioria das vezes, não foi objeto de planejamento das administrações locais.

A emenda dá ao parlamentar um poder executivo “sem compromisso”, onde ele apenas indica o recurso em determinado projeto, prova que assim o fez, e ao final tem seu “espaço eleitoral” reforçado. Ora, “o parlamentar ajudou a comunidade”, ou então “trouxe um dinheiro para a nossa instituição”. Essas são formas de submeter à população a realizar posteriores retribuições ao parlamentar. Muitas vezes, é a principal propaganda que o parlamentar irá usar para conseguir os seus votos, o que não deveria ser. A emenda parlamentar camufla a verdadeira atuação do deputado ou senador. O parlamentar pode tomar decisões que promovam o Brasil, porém para a população menos informada, a aplicação das emendas parlamentares será a sua referência para o voto. E sem dúvida, essa uma grande contribuição da pequena renovação do Congresso em cada eleição.

Além disso, deve-se lembrar de abordar sobre a corrupção que muitas vezes ocorre, com o desvio de finalidade das emendas parlamentares.

O fim das emendas parlamentares individuais, poderia ser reforçado ainda pela permanência das chamadas “emendas de bancada”. Neste caso, deputados e senadores, independente do partido que pertencem, reúnem-se para discutir projetos de interesse do estado. Para essas emendas não há uma limitação de recursos, como no caso das emendas individuais. Entretanto, ocorre um remanejamento de recursos de outros projetos já previstos na proposta de orçamento. Mesmo assim, as “emendas de bancada” parecem ser mais democráticas.

Como ferramenta democrática, transparente, igualitária na oportunização a todos os municípios, estados e instituições, é importante destacar a implantação ao final de 2008, do Sistema de Convênios do Governo Federal - SICONV. Poderia se constituir em alternativa que incluísse também os recursos das emendas parlamentares. Assim, ao legislador caberia a função de acompanhamento e fiscalização do sistema.

Enfim, para dar um grande salto rumo ao resgate da função e credibilidade política, com a melhor aplicação dos recursos públicos, além de uma população mais consciente da importância de sua participação, destacar o foco de análise, para que o gestor adote o planejamento como uma prática, valorizando a transparência e os critérios técnicos de distribuição dos recursos no orçamento. Dessa maneira, acabar com as emendas parlamentares individuais, poderia ser uma prioridade, destacando o posicionamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que defende o fim dessa prática de personalização das emendas, passando os recursos públicos a uma distribuição aos Estados e Municípios, através de critérios técnicos. A atual metodologia, é uma brecha na constituição brasileira, caracterizando-se como um freio para a verdadeira prática da democracia orçamentária.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral do trabalho é analisar a sistemática das emendas parlamentares ao orçamento público brasileiro, à luz dos princípios constitucionais básicos da Administração Pública.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos deste trabalho são os seguintes:

- Descrever as normas em vigor relativamente às emendas parlamentares ao Orçamento;
- Sintetizar conceitos pertinentes à Administração Pública, aos Princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e ao Orçamento;
- Coletar dados sobre o montante dos recursos alocados pelas emendas parlamentares, por modalidade, por partido e por localidade, confrontando também valores orçados versus gastos efetivamente realizados;
- Verificar se a sistemática das emendas parlamentares contribui para o melhor uso dos recursos públicos, para o fortalecimento das instituições democráticas, para a participação coletiva, e a independência e harmonia dos poderes executivo e legislativo.

5 REFERENCIAL TEÓRICO

5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESTADO E GOVERNO

5.1.1 Administração Pública

A Administração Pública pode ser conceituada, em sentido amplo, como o conjunto de entidades e de órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa visando a satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado. Sob o enfoque material, o conceito de administração leva em conta a natureza da atividade exercida (função administrativa), e sob o subjetivo ou orgânico, as pessoas físicas ou jurídicas incumbidas da realização daquela função.

A doutrina menciona “Administração” e “administração”, conforme se refira ao exercício da atividade administrativa (em minúsculas), ou ao próprio Estado (em maiúsculas).

A atividade administrativa, reprise-se, pode ser entendida como a gestão dos interesses qualificados da comunidade – pela necessidade, utilidade ou conveniência de sua realização – e marcados pela conjugação de dois princípios caracterizadores do regime jurídico-administrativo: supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público.

A Administração Pública está subordinada aos princípios de direito administrativo e, em especial, aos princípios básicos instituídos no artigo 37, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

5.1.2 Estado e Governo

De acordo com Rosa (2007), Administração, Estado e Governo não se confundem. O estado, “nação politicamente organizada”, é dotado de personalidade jurídica própria, e de quatro elementos básicos: povo, território, poder soberano (poder de autodeterminação e auto-organização emanados do povo para ser exercido em território determinado e por ele defendido) e finalidades definidas. A vontade do estado é manifestada pelo exercício de seus Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Os três Poderes do estado também não se confundem com os poderes administrativos; aqueles são estruturais e estes meramente instrumentais da Administração. A função precípua do legislativo é exercer a atividade normativa: a elaboração da lei; a do executivo é o exercício da função administrativa: a conversão da norma abstrata em ato concreto; e a do Poder Judiciário é a função judicial: a aplicação da lei de forma coativa. O exercício da atividade administrativa é concreto e direto; o da atividade legislativa é abstrato; e o do judiciário, indireto (ROSA, 2007, p. 28).

Os poderes administrativos, como dito, são meramente instrumentais e objetivam tão-somente o atendimento das finalidades ditadas pelo interesse público (poder de polícia, regulamentar, discricionário, hierárquico e disciplinar).

Os três Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) praticam atos administrativos e exercem função administrativa (por exemplo, quando admitem pessoal, contratam terceiros, realizam procedimentos licitatórios, etc.). O exercício da atividade administrativa por qualquer dos Poderes está sujeito às normas constitucionais próprias da Administração Pública (CF, Título III – Da Organização do estado, Capítulo VII – Da Administração Pública – art. 37). O judiciário edita atos judiciais (atos administrativos) e jurisdicionais (resultantes da sua função precípua). O mesmo se processa em relação ao Legislativo, que realiza atividade legiferante (típica) e administrativa (atípica).

Governo corresponde à atividade que fixa objetivos do Estado ou conduz politicamente os negócios públicos. Atos de Governo resultam da soberania ou

autonomia política detidas pela União (soberania), Estados-Membros, Distrito federal e Municípios (autonomia), todos nominados por entidades estatais ou pessoas políticas.

Os atos resultantes da atividade governamental (atos de Governo – sanção, veto, decreto autônomo) são distintos dos atos administrativos: os primeiros são desvinculados, independentes, orientados por critérios legais e políticos, diferentemente dos atos administrativos típicos, que devem guardar necessária dependência, sendo resultantes da atuação hierárquica própria da Administração Pública (ROSA, 2007, p. 29).

O Governo e a Administração atuam por suas entidades (dotadas de personalidade jurídica), por seus órgãos e por seus agentes. A atividade é usualmente exercida pela própria entidade que a titulariza, mas por vezes, pode ser exercida em regime de comunhão de mais de uma entidade estatal (como ocorre com a gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios e convênios), como pode retratar a aplicação do regime de descentralização (ROSA, 2007, p. 29).

5.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Conforme Silva (2000), os estágios abaixo descritos, apresentam em ordem cronológica, o processo evolutivo em que o povo, inicialmente através da democracia representativa e, hoje, por meio da democracia participativa conjugada com a representativa, reserva para si o estabelecimento prévio das diretrizes a serem observadas pela Administração Pública no que concerne à atividade financeira estatal:

- 1º Faculdade de votar impostos;
- 2º Faculdade de discutir e autorizar despesas;
- 3º Periodicidade do orçamento e classificação dos gastos;

4º Participação na elaboração do orçamento e no controle da execução orçamentária.

Na antiguidade os detentores do poder absoluto impunham ao próprio povo e aos povos vencidos em guerras o pagamento de tributos na forma, volume e espécie que entendiam adequados para assegurar o seu bem estar. Em 1215, a Carta Magna outorgada pelo Rei João Sem Terra face à pressão dos nobres ingleses, consignava que “nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo Conselho do Reino”.

A Constituição elaborada após a Revolução Francesa de 1789 lapidou o princípio de que “nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação”. Em 1817, a Assembléia Nacional da França passou a exercer o controle sobre os recursos públicos, fixando que a despesa de cada Ministério não poderia exceder a dotação a ele destinada (SILVA, 2000, p. 33).

No Brasil Colônia e no Brasil Império, inúmeras Revoluções tiveram como uma de suas motivações a discordância quanto à imposição de impostos pela Coroa e quanto à destinação dada aos recursos públicos. Com a proclamação da República inicia-se um processo crescente de democratização da formulação e do controle do orçamento. A Constituição de 1934 introduziu, em seu artigo 50, parágrafo 2º, a classificação da despesa: a despesa fixa não podia ser alterada sem prévia autorização por meio de lei; a despesa variável deveria obedecer à rigorosa especialização. As Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1988 ampliaram progressivamente as exigências de classificação da receita e da despesa, programação das despesas de capital em orçamentos plurianuais, previsão de limites de comprometimento dos recursos com pessoal. Também foi sendo ampliada a obrigação de publicidade, passando a Constituição vigente a exigir a publicação, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, de relatório resumido da execução orçamentária (artigo 165, parágrafo 3º, da Constituição Federal).

Dentre os diplomas infraconstitucionais merecem destaque:

a) Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, determinando a adoção da classificação funcional-programática e estabelecendo, em seu artigo 2º:

Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade;

b) a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe, em seu artigo 1º, parágrafo 1º:

Art. 1º

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A Carta Magna que vigora desde 1988 classifica como “orçamentos” o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

5.2.1 Gestão em Governos Autocráticos e Democráticos

Com o intuito de demonstrar que existe uma relação direta entre o grau de democratização de uma sociedade e a forma pela qual são geridas as Finanças Públicas, confrontam-se a seguir características dos regimes de governo autocráticos com características dos governos democráticos, em quatro aspectos fundamentais:

a) Patrimônio Público:

Na autocracia, confunde-se com o patrimônio do detentor do poder, enquanto na democracia é distinto e não se comunica com o do governante.

b) Tributos:

Os impostos na gestão autocrática, são de acordo com a vontade do governante. Na democracia, são condicionados pelo princípio da legalidade, à autorização do povo, por meio de seus representantes.

c) Despesas Públicas:

O governante autocrático decide a aplicação dos recursos públicos. O governo democrático discute e busca autorização prévia do povo (democracia participativa) ou pelos seus representantes (democracia representativa), na Lei do Orçamento.

d) Beneficiados pelos gastos públicos:

Na autocracia, em primeiro lugar, o governante e os que o apóiam. Muito diferente na democracia, onde deve haver aplicação impessoal dos recursos, observando prioridades democraticamente estabelecidas.

5.3 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A viabilização material das funções de Governo, nas modernas democracias, ocorre por meio da atividade financeira estatal, consistindo de:

a) Obtenção de receitas públicas;

b) Custeio da satisfação das necessidades coletivas, com o pagamento do funcionalismo, a aquisição de insumos e a realização de obras públicas;

- c) Registro e controle de todos os atos administrativos que tenham repercussão orçamentária, financeira ou patrimonial, por meio da Contabilidade Pública.

A Sociedade, autoriza o Estado a instituir tributos e espera que a Administração Tributária otimize a arrecadação, buscando a plena observância das normas impositivas por parte de todos os contribuintes.

Espera também que os Administradores Públicos maximizem os resultados de suas ações, transformando as despesas autorizadas no orçamento em benefícios para toda a coletividade, exigindo-se segundo a legislação vigente, o registro, o controle da aplicação e a prestação de contas de todos os atos concernentes à atividade financeira pública.

Através dos macroprocessos de Receita, Despesa e Contabilidade Pública, o Governo reparte entre os cidadãos o encargo de custear o funcionamento da Administração Pública. São atividades estatais que não comportam discricionariedade, ficando o Administrador Público estritamente vinculado ao princípio da legalidade.

No ordenamento jurídico vigente, há vasto contingente de normas constitucionais, legais e infra-legais que autorizam o Poder Público a instituir tributos e disciplinam a sua cobrança, definindo contribuinte, fato gerador, base de cálculo, alíquotas, e instituindo obrigações tributárias acessórias.

São estabelecidos os procedimentos formais a serem observados para a realização da despesa, como a prévia previsão orçamentária, o empenho, a liquidação e o pagamento.

Há também uma padronização de classificação da receita e da despesa, como também a normatização dos registros contábeis, da elaboração dos balanços e do controle interno.

5.4 IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO

Ao projetar as receitas públicas e, democraticamente, eleger os gastos públicos a serem realizados para satisfazer necessidades coletivas, o Orçamento constitui o principal instrumento de mediação entre o Estado e a Sociedade, no que concerne à atividade financeira de busca de recursos junto aos particulares para prover o funcionamento da Administração Pública. Alberto Deodato sintetiza: a atividade financeira do Estado “é a procura de meios para satisfazer às necessidades públicas”. Discorre o autor:

Essas necessidades são infinitas. De terras, de casas, de estradas, de ruas, de pontes, de navios, de defesa interna e externa, de justiça, de funcionários e trabalhadores. Um mundo enfim, de bens e serviços. Mundo que cresce, dia a dia, com o intervencionismo do Estado, em busca do bem-estar social. As suas funções não são mais, apenas, as de assegurar a ordem e a justiça, mas as de previdência e assistência. O zelo pela velhice e pela doença. Pela existência digna. Pela família. Tudo isso custa dinheiro. E é a aquisição de dinheiro que constitui, precipuamente, a atividade financeira do Estado, que é, em síntese, um ente que arrecada e que paga. É o maior criador e consumidor de riquezas (DEODATO, 1984, p. 6).

Diante da impossibilidade de satisfazer todas as necessidades coletivas simultaneamente, diante da escassez de recursos, é por meio da atividade política que ocorre a determinação dos objetivos a serem perseguidos prioritariamente.

Ao confrontar receitas com despesas e forçar a tomada de decisão sobre as metas a serem atingidas com os gastos públicos, o orçamento consiste também na atividade econômica de avaliação dos itens que o compõem enquanto expressão de uma finalidade voltada à geração do máximo de bem-estar da coletividade, com o menor dispêndio possível.

Ao condicionar a realização de gastos públicos à prévia autorização legislativa, por meio da lei do orçamento, a atividade jurídica do orçamento delimita a ação do Poder Executivo e reforça o seu papel político, enquanto poderoso instrumento de controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

Ao sintetizar o fluxo monetário de entradas de receita e de saídas da despesa, o orçamento denota uma atividade financeira que deve gerar receitas para atender às necessidades coletivas e distribuir de forma eqüitativa o ônus de custear o funcionamento do Estado.

Como aspecto político, pode-se destacar a priorização das necessidades coletivas a serem satisfeitas e o subsídio ao eleitor no exame da coerência da prática administrativa com a plataforma eleitoral que levou o governante ao poder.

A característica econômica, da maximização dos resultados da ação pública, com a melhor combinação dos recursos disponíveis, ao menor dispêndio.

No âmbito jurídico, o estabelecimento de limites para a ação do Governo e o condicionamento da realização de despesas à prévia autorização orçamentária. Há também o fortalecimento do poder de fiscalização do Executivo pelo Legislativo.

Os aspectos financeiros, são destacados pela projeção das receitas necessárias para atender às necessidades coletivas e a distribuição do ônus tributário entre a população de forma equitativa.

5.5 PROCESSO LEGISLATIVO

A elaboração da lei orçamentária configura um processo legislativo especial. Na esfera federal, a Constituição traz minucioso regramento do processo legislativo em seu artigo 166, demarcando detalhadamente a competência do Poder Executivo e do Poder Legislativo no que concerne à iniciativa para elaborar o projeto e para propor emendas.

Sintetizam-se a seguir, as diversas fases do processo legislativo:

a) Iniciativa:

A responsabilidade pela apresentação do projeto de lei orçamentária é do Chefe do Executivo. O não encaminhamento é tipificado como crime de responsabilidade.

b) Discussão:

Fase de tramitação interna no Poder Legislativo, com apresentação de emendas, voto do relator, redação final e votação em plenário.

c) Sanção:

Manifestação de concordância do Chefe do Poder Executivo com o texto aprovado pelo Legislativo.

d) Veto:

Discordância total ou parcial do Chefe do Executivo com o texto aprovado pelo Legislativo.

e) Promulgação:

É um ato declaratório por meio do qual se atesta a existência da Lei.

f) Publicação:

É o ato pelo qual se dá a conhecer que uma nova Lei está em vigor, impondo a obrigatoriedade de sua observância.

5.6 DIREITO ADMINISTRATIVO

Segundo Rosa (2007), o direito administrativo adquire maior importância no cenário jurídico na mesma proporção em que a sociedade civil e as instituições que a representam optam por um controle mais efetivo e eficaz da atividade administrativa. Nos Estados totalitários, o direito administrativo, de forma tão intensa quanto o direito constitucional, padece de severas limitações, posto ser o poder centralizado exclusivamente na vontade daqueles que o detêm e a atividade administrativa, por via de consequência, mera forma de exteriorização daquele desejo pessoal. Na medida em que o Brasil se democratizou, ganhou o direito administrativo maior amplitude de aplicação, e no cenário jurídico nacional reacenderam debates em torno de questões de interesse desse ramo do direito público. A modernização do Estado contribui para o desenvolvimento do direito administrativo, e sua importância é realçada ainda mais nos dias que correm.

Um exame mínimo do desenvolvimento histórico do direito administrativo revela seus traços ainda no século XVIII, seja pela idéia de submissão do Estado à legislação, seja pela constitucionalização do estado e seu franco desenvolvimento posterior e a partir da democratização dos Estados modernos. Em verdade, quanto maiores a participação popular na condução da atividade administrativa e a sujeição do Estado à Lei ou ao Direito, maiores a incidência de normas de direito público e a preocupação com o estado do direito administrativo.

Desde a Constituição da República de 1988, o direito administrativo, a Administração Pública e as atividades administrativas têm recepcionado intensamente o influxo de novas formas de regulação, que têm intensificado o projeto de Reforma do Estado e da Administração, iniciados ainda no final dos anos 80 e início dos anos 90 do século XX. Há, presentemente, valorização para as novas formas de atuação associativa (são exemplos os consórcios públicos e o surgimento das associações públicas), o fomento à atuação de entidades privadas de interesse social (como as OS e OSCIPs), além da conformação legal das novas autarquias de regime especial (as conhecidas agências reguladoras). Também ganha uma valorização especial, a atuação da sociedade civil (princípio da participação), de forma organizada ou não, no espaço público, atuando de forma positiva na

formulação das políticas públicas ou na tomada de decisões que reúnam eficácia social de maior importância (audiências públicas, por exemplo).

5.7 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

O conceito e o conteúdo do direito administrativo, segundo Rosa (2007), variam conforme o critério adotado pelo doutrinador ao longo de seu desenvolvimento. Dos estudos doutrinários e dos sistemas legais decorreu de várias teorias, dentre elas: a legalista; a do Poder Executivo; a do serviço público (Escola do Serviço Público); a teológica e a negativista. Para alguns, o direito administrativo pode ser conceituado como sendo tão-somente um conjunto de leis administrativas (legalista); a reunião de atos do executivo (Poder Executivo); a disciplina, organização e regência da prestação de serviços públicos (serviço público); o sistema de princípios que norteiam o atendimento dos fins do estado (teológica ou finalística); ou por fim, o ramo do direito que regula toda a atividade que não seja legislativa e jurisdicional (negativista).

O direito administrativo brasileiro, em síntese, pode ser entendido como o conjunto de princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, as entidades, os órgãos e os agentes públicos, objetivando o perfeito atendimento das necessidades da coletividade e dos fins desejados pelo estado. Apóia-se no modelo denominado “europeu-continental”, originário do direito francês e adotado por Itália, Espanha, Portugal, dentre outros países europeus, sendo também chamado de “direito administrativo descritivo” e que se opõe ao modelo “anglo-americano”, porque tem por objeto a descrição e delimitação dos órgãos e dos serviços públicos, sendo derogatório do direito privado, enquanto o segundo fulcra a atuação administrativa sem derrogação do direito privado, integrando a Ciência da Administração.

5.8 OBJETO

Compete-lhe, na avaliação de Rosa (2007), o estudo da atividade ou função administrativa exercida direta ou indiretamente, de sua estrutura, de seus bens, de seu pessoal e de sua finalidade. Objetiva, em especial, o estudo de atos editados pelo Poder Executivo, conquanto aplicável também a atos oriundos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Por função administrativa entende-se, com enorme controvérsia na doutrina, o dever de o Estado atender ao interesse público, satisfazendo o comando decorrente dos atos normativos. O cumprimento do comando legal, poderá decorrer da função exercida por pessoa jurídica de direito público ou mesmo privada descentralizada da entidade estatal que a criou. O que não se discute é a absoluta submissão da Administração à lei, que lhe autoriza o exercício, ou a exteriorização por atos e decisões de seus poderes. Ante tal submissão, mesmo seus poderes não de ser entendidos como deveres, completando-se no binômio poder-dever, ou dever-poder.

O estudo da Administração Pública, em face dos conceitos propostos, é substancialmente o objeto e a função precípua do direito administrativo.

5.9 RAMO DO DIREITO PÚBLICO

O direito administrativo, de acordo com Rosa (2007), é classificado tradicionalmente como o ramo do direito público interno, no qual também se situam o direito constitucional, o tributário, o penal, o processual civil e o processual penal, ao lado de outros conhecidos mais recentemente como ambiental, eleitoral e urbanístico, opondo-se, portanto, aos ramos do direito privado: civil, comercial e do trabalho.

A divisão do direito em público (interno e externo) e privado advém do direito romano e sempre suscitou discussões doutrinárias. É que o direito objetivo constitui

uma unidade e não pode ser separado de forma absoluta, ignorando-o a intensa intercomunicação entre todos os seus ramos.

Assim, a divisão proposta de há muito atende à finalidade didática e consagra a doutrina majoritária que resume o direito público naquele que regula as relações em que o Estado é parte ou mantém interesse preponderante, regendo a sua organização, atuando com supremacia e visando o interesse público, enquanto ao direito privado restam as normas reguladoras das relações mantidas exclusivamente por particulares, caracterizadas pelo interesse privado.

5.10 REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

O direito administrativo, como dito, constitui uma disciplina jurídica vinculada ao direito público, organizada a partir de princípios jurídicos harmonicamente reunidos. A expressão “regime jurídico-administrativo” consagra a união dos princípios peculiares a essa disciplina, que conservam entre si não apenas união mas relação de interdependência. Tais princípios são: a) supremacia do interesse público sobre o privado; b) indisponibilidade dos interesses públicos (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p.19).

As prerrogativas são detidas pela Administração Pública para satisfazer o interesse público, condicionando ou limitando (sujeições) o exercício de direitos e liberdades do indivíduo, denotando a “supremacia do interesse público sobre o particular”.

A expressão “regime jurídico-administrativo” difere da expressão “regime jurídico da Administração”, que tanto pode ser de direito público como de direito privado, conforme esteja submetida a Administração em determinada atuação. O modelo afasta a submissão ao direito privado ou público, conferindo tratamento jurídico híbrido para o Poder Público e para a administração. O “regime jurídico-administrativo” consagra princípios próprios do direito administrativo e da Administração Pública, que passarão a ser analisados.

5.11 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO

Os princípios básicos da administração estão previstos na Constituição Federal (art. 37), mas a eles somam-se outros expressos ou implícitos na carta Magna, e todos de indispensável aplicação, tanto na elaboração como na aplicação das normas legais. Esses princípios correspondem aos alicerces da ciência e deles decorre todo o sistema normativo. “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces, os fundamentos da ciência” (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 35). A não-observância de qualquer deles compromete a atuação administrativa e pode impor a responsabilização da Administração e do agente público.

Os princípios básicos da Administração, à luz do artigo 37 da Constituição Federal são: *legalidade*, segundo o qual ao administrador somente é dado realizar o quanto está previsto na lei; *impessoalidade*, porquanto a atuação deve voltar-se ao atendimento impessoal, geral, ainda que venha a interessar a pessoas determinadas, não sendo a atuação atribuída ao agente público, mas à entidade estatal; *moralidade*, que encerra a necessidade de toda a atividade administrativa, bem assim de os atos administrativos atenderem a um só tempo à lei, à moral, à equidade, aos deveres de boa administração; *publicidade*, que torna cogente e obrigatória a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos da Administração, seja de forma interna ou externa; e por fim, *eficiência*, que impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos, ou profissionais, que assegurem o melhor resultado possível, abolindo-se qualquer forma de atuação amadorística, obrigando também a entidade a organizar-se de modo eficiente. São os princípios aplicáveis aos três Poderes e à Administração Pública Direta e Indireta (ROSA, 2007).

Com base no objeto de nosso trabalho, focaremos os princípios básicos da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

5.11.1 Princípio da Impessoalidade

O segundo princípio expresso no artigo 37, da Constituição. Significa tanto a atuação impessoal, genérica, ligada a finalidade da atuação administrativa que vise a satisfação do interesse coletivo, sem corresponder ao atendimento do interesse exclusivo de administrado, como também significa a imputação da atuação do órgão ou entidade estatal, não o sendo quanto ao agente público, pessoa física, com ainda a isonomia, porque obrigatório o tratamento igualitário de todos os administrados. As três abordagens encontram correspondência com o texto constitucional.

Conforme Rosa (2007), a impessoalidade está relacionada à finalidade, ao fim estatuído pela lei e cuja perda significa desvio, invalidando o ato, como também está relacionada à imputação da atuação administrativa e à necessidade de observância do princípio de isonomia. Tanto assim que a própria Constituição Federal proíbe a utilização da atuação como meio de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, vedando a utilização de nomes, símbolos e imagens (art. 37, § 1º). Em reforço ao segundo entendimento tem-se, ainda, a manutenção dos efeitos de ato administrativo editado por servidor ilegalmente investido no cargo ou função, exatamente porque a atuação não é atribuída a pessoa física, mas a entidade ou órgão, assim como o sistema de imposição da responsabilidade civil do Estado.

A impessoalidade de que trata a Carta Magna possui, então, duas conseqüências: a) obriga ao atendimento do interesse público, sendo impessoal, abstrata, genérica; b) a atividade administrativa é imputada ao órgão ou à entidade, e não ao agente. Note-se que a Constituição do Estado de São Paulo consagra (art. 111) separadamente os dois princípios – impessoalidade e finalidade. O princípio, por fim, também pode ser tido como indicativo da imparcialidade, que condiciona a atividade administrativa a definir tratamento igual a todos, independentemente de qualquer interesse público: nesse sentido Lúcia Valle Figueiredo (1999, p. 59).

5.11.2 Princípio da Moralidade

De acordo com Rosa (2007), corresponde à proibição de a atuação administrativa distanciar-se da moral, dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade. A atuação administrativa não pode contrariar, além da lei, a moral, os bons costumes, a honestidade, os deveres de boa administração. Se da atuação do agente público resultar a inobservância de um padrão de moral, ainda que comum e não propriamente administrativa, redundará a edição de ato inválido, porque ilegal. A moralidade como princípio, é de difícil conceituação e sugere sua dependência do princípio da legalidade. Mas ao expressá-lo o constituinte desejou dar-lhe conteúdo próprio e aplicável à Administração Pública. Diz-se, então, que a moral que guia o princípio não é a moral comum, mas a tirada da conduta interna da Administração. Significa dizer, a moral que se relaciona ao princípio é jurídica, e não subjetiva, ligada a outros princípios da própria Administração e aos princípios gerais de direito.

5.11.3 Princípio da Publicidade

Segundo com Rosa (2007), o dever de dar publicidade, ou seja, de levar o conhecimento do ato ou da atividade administrativa a terceiros, a fim de facilitar o controle e conferir possibilidade de execução, constitui o quarto vetor da Administração Pública.

A atuação transparente do Poder Público exige a publicação, ainda que meramente interna, de toda forma de manifestação administrativa, constituindo esse princípio requisito de eficácia dos atos administrativos. A publicidade está intimamente relacionada ao controle da Administração, visto que, conhecendo seus atos, contratos, negócios, pode o particular cogitar de impugná-los interna ou externamente.

A publicidade pode ser interna (obrigatória sempre) ou externa (obrigatória para os atos concluídos, fases de procedimentos, atos em formação, atos de julgamento, contratos etc.).

O princípio propicia, ainda, a obtenção de informações, certidões, atestados da Administração, por qualquer interessado, desde que observada a forma legal. Daí ser correto concluir: a publicidade é obrigatória como meio conferidor de eficácia da atividade administrativa.

5.11.4 Princípio da Eficiência

O último princípio expresso no caput do art. 37 é o da eficiência, que também abarca dois entendimentos possíveis: tange ao agente público, que não pode atuar amadoristicamente, devendo buscar a consecução do melhor resultado possível, como também diz respeito à forma de organização da Administração Pública, que deve atentar para os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo o peso burocrático, atualizando-se e modernizando-se.

Com relação à exigência de eficiência, há duas normas expressas que a consagram no próprio texto constitucional: a avaliação periódica de desempenho a que está submetido o servidor; a possibilidade de formalização de contratos de gestão, as organizações sociais e as agências executivas e outras formas de modernização instituídas à partir da Emenda Constitucional n. 19/98.

5.12 EMENDAS PARLAMENTARES

De acordo com a Constituição, a emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Por meio das emendas os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. É a oportunidade que eles têm de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam. Além das emendas individuais existem as coletivas, como as de bancada, produzidas em conjunto pelos parlamentares de estados e regiões em comum.

Apesar de estarem previstas na legislação, as emendas parlamentares constituem um assunto polêmico entre os analistas. Há quem defenda que tais emendas representam uma ação política, paroquial e eleitoreira. Para outros, elas são a oportunidade que os pequenos municípios têm de receber benfeitorias da União, como hospitais, presídios, postos de saúde, quadras esportivas e outras obras do gênero.

Não é de hoje que, para o governo federal, as emendas parlamentares significam úteis ocasiões de negociar com os congressistas o apoio em futuros projetos. Como o Orçamento da União é autorizativo, e não impositivo, os governos costumam liberar as emendas dos parlamentares fiéis e desconsiderar, ou atender com menor afinco, as demandas dos parlamentares que lhe fazem oposição.

Outro instrumento utilizado por deputados e senadores para influenciar a execução do orçamento, de forma a atender seus redutos eleitorais é a negociação de parcelas das rubricas consignadas como “Nacionais” no OGU (Orçamento Geral da União). Tais rubricas não especificam os estados ou municípios onde o recurso deve ser aplicado, ficando a cargo do ministério responsável definir as localidades favorecidas.

No Ministério do Esporte, por exemplo, os recursos previstos no orçamento para a ação “Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer”, teoricamente deveriam ser aplicados em localidades que carecem de infra-estrutura esportiva. Na prática, no entanto, nem sempre é isso que acontece. Muitas vezes,

determinados políticos solicitam ao ministério liberação de verba para os estados e localidades que representam, deixando os mais necessitados de fora da lista dos beneficiados. Resultado: ganham os municípios com maior força política dentro do Congresso.

As emendas coletivas também dão margem a situações curiosas. Frequentemente, um grupo de parlamentares se une quando o orçamento está em votação e apresenta uma emenda em favor do seu estado dentro de uma rubrica intitulada “Nacional”. Feito isso, negociam com a pasta beneficiada, para que a compra, por exemplo, de 10 ambulâncias seja partilhada unicamente nas áreas de interesse político do referido grupo parlamentar. São as chamadas “rachadinhas”.

Enfim, as emendas parlamentares têm aspectos positivos e negativos. De positivo, o benefício federal que atende diretamente diversas localidades. De negativo, a liberação discricionária que o Executivo faz, distinguindo os parlamentares que apóiam ou não o governo, banalizando e apequenando as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo.

5.12.1 Elaboração de Emendas ao PLOA/2008 (PL nº 30/2007-CN)

A Resolução nº 1/2006-CN introduziu novos conceitos e procedimentos a serem seguidos no processo de discussão e alteração do projeto de lei orçamentária.

Uma dessas alterações diz respeito aos tipos de emenda à despesa, que passam a ter a seguinte classificação (art. 37):

- a)** Emenda de Apropriação – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação;
- b)** Emenda de Remanejamento – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei; e
- c)** Emenda de Cancelamento – é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Outras inovações foram introduzidas, constituindo-se em normas a serem seguidas no processo de elaboração orçamentária.

a) Apresentação de Emendas Individuais e Coletivas

As emendas individuais e coletivas são apresentadas ao PLOA/2008, nos termos regimentais, e apreciadas pelas áreas temáticas previstas no artigo 26 da Resolução nº 1/2006-CN.

Os autores atenderão prioritariamente as sugestões apresentadas no âmbito das Audiências Públicas ou dos Seminários Regionais realizados pela CMO (Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização), devendo consignar na justificação da emenda a origem da demanda.

Constitui fonte de recursos para atendimento de emenda de apropriação, definida no artigo 39 da Resolução nº 1/2006-CN, a anulação equivalente de:

- Recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o item; ou
- Demais dotações em outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, observadas as vedações ao cancelamento.

Sem prejuízo do exame relativo à admissibilidade, a CMO disponibiliza na internet, como subsídio às bancadas e às comissões, a relação da programação passível de cancelamento para as emendas de remanejamento, nos termos dos artigos 45 e 48 da Resolução nº 1/2006-CN, de acordo com a regionalização dos subtítulos constantes do PLOA/2008.

Cada emenda deverá:

- ser compatível com o projeto de lei do plano plurianual, observado o Relatório Preliminar do PLOA/2008, e com a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;
- atender às disposições da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2008 (LDO/2008), em particular o disposto nos artigos 6º, 25, 26, 35 a 42, 59, §

4º, 80 e 81, e da Resolução nº 1/2006-CN, em especial aos artigos 37 a 50 e 140 a 147;

- ter valor suficiente, no caso de projeto, para viabilizar a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa do objeto a que se destina, nos termos do art. 50, III, da Resolução nº 1/2006-CN; e
- observar as demais disposições do Relatório.

Não poderá ser acatada emenda que destine recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

É vedada a destinação de recursos a entidades privadas em que membros do Poder Legislativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou respectivos cônjuges ou companheiros, sejam proprietários, controladores ou diretores, nos termos do § 5º do art. 39 da LDO/2008.

As emendas individuais e de bancada que destinarem recursos à entidade privada deverão identificar, na sua justificção ou em campo próprio do sistema de emendas, o nome, o CNPJ e o endereço da entidade beneficiada e o nome e CPF dos responsáveis pela direção, bem assim demonstrar a compatibilidade dos objetivos e das metas estabelecidas com o valor da emenda, nos termos do artigo 50 da Resolução nº 1/2006-CN.

As restrições do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006 relativas a obras aplicam-se a projeto, atividade ou operações especiais.

b) Emendas Individuais

É fixado o limite máximo global de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para apresentação e aprovação de emendas individuais, no número máximo de vinte e cinco, por mandato parlamentar.

Para fins de cumprimento do disposto no art. 50 e 52, II, k, da Resolução nº 1/2006-CN, as emendas individuais deverão observar a Programação Passível de Emendas Individuais.

c) Emendas Coletivas

As emendas à despesa de bancada e as de comissão são recebidas pela Secretaria da CMO se classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento, nos termos dos artigos 37 a 40 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

A combinação do subtítulo da emenda com a modalidade de aplicação não pode resultar em transgressão ao disposto no artigo 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN, quanto à vedação de transferências para mais de um ente ou entidade privada.

d) Emendas de Comissão

As emendas de Comissão deverão:

- observar a correlação com as Áreas e as Subáreas Temáticas que lhes são afetas, de acordo com o Anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN, atualizado pelo Anexo I do Relatório;
- ter caráter institucional, entendido como tal a compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais da Comissão, correlacionadas com a programação dos órgãos de que tratam as subáreas do Anexo à Resolução nº 1/2006-CN;
- representar interesse nacional, que se refere ao alcance dos benefícios decorrentes da ação proposta, devidamente demonstrado na justificação;

O cancelamento de dotação proposto em emenda de remanejamento apresentada por Comissão deverá, nos termos do artigo 45 da Resolução nº 1/2006-CN:

- ser compatível com as competências da comissão;
- incidir sobre a mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa da proposta de inclusão ou aumento de programação;
- resguardar a compatibilidade das fontes de recursos com a proposta de inclusão ou aumento de programação.

e) Emendas de Bancada Estadual

As emendas de remanejamento de Bancada Estadual somente poderão propor remanejamento de dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos, nos termos do artigo 48 da Resolução nº 1/2006-CN.

Em observância ao disposto no artigo 47, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 1/2006-CN, os projetos incluídos na lei orçamentária de 2008, por meio de emendas apresentadas por Bancada Estadual, deverão ser, uma vez iniciados, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual, nos anos subseqüentes, até a sua conclusão, ressalvados os casos previstos naquela Resolução.

As emendas com a modalidade de aplicação 50 – entidades privadas, deverão especificar o nome da entidade no subtítulo orçamentário.

As modalidades de aplicação 30 (estado), 40 (município), 50 (entidades privadas) e 71 (Consórcios Públicos) não poderão ser utilizadas na mesma emenda.

As emendas de Bancada Estadual deverão:

- Identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas; ou resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;
- no caso de projetos, contemplar, alternativamente, a projeto de grande vulto, conforme definido no projeto de lei do plano plurianual 2008/2011, observadas as alterações aprovadas no âmbito da CMO;
- projeto estruturante, entendido como aquele que, além de propiciar benefícios sociais e econômicos duradouros, cria condições para gerar projetos complementares.

f) Atribuições da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por 11 Senadores e 31 Deputados, é responsável, dentre outras atribuições:

- pela emissão de parecer sobre os projetos orçamentários e sobre as emendas a eles apresentadas;
- cadastrar os Projetos de Lei (PL);
- cadastrar e fornecer ao usuário autor, código e senha de acesso, bem como senha de envio de lote;
- liberar o PL para cadastramento de emendas. A partir daí, o usuário cadastra emendas, ainda que não seja permitido o envio de lote;
- abre o prazo de apresentação dos lotes de emendas para o PL. À partir de então, o usuário autor poderá, além de cadastrar as emendas, montar o lote e enviá-lo à CMO;
- encerra o prazo de apresentação de emendas;
- registra a apresentação dos lotes de emendas;
- retira os lotes de emendas entregues, a pedido dos autores.

6 METODOLOGIA

Método ou procedimento metodológico, define Köche (1997), é a descrição de passos gerais empregados na investigação científica. Esses passos devem estar fundamentados em alguns critérios básicos e na história da ciência.

6.1 CONTEXTO DA PESQUISA

Estudos sobre temas pouco abordados anteriormente exigem uma flexibilidade maior do pesquisador, e, conforme aumenta a quantidade de estudos sobre um assunto, um maior rigor pode ser empregado nos próximos trabalhos. Assim, se podem classificar as pesquisas segundo a contribuição para o conhecimento, em pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 1991).

O tema emendas parlamentares é muito divulgado na mídia e faz parte de nosso cotidiano, porém carece de maiores estudos. Para esse caso, a proposta é de analisar e confrontar a prática existente, com base nos princípios constitucionais da Administração Pública.

As pesquisas descritivas (apropriadas para o nosso estudo), tem como objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno ou então estabelecer relações entre variáveis. É um tipo de pesquisa muito freqüente que geralmente se vale de métodos padronizados de coleta de dados tais como o questionário e a observação sistemática. Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Neste caso tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Mas há pesquisas que embora definidas como descritivas à partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.

6.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Santos (2000), em uma pesquisa qualitativa os dados necessitam ter um processo lógico secundário, por parte dos pesquisadores, para que estes possam fazer sentido. Para Fachin (2002) estes dados não são meros aspectos mensuráveis, estes também devem ser vistos como aspectos descritivos que devem ser profundamente analisados.

A unidade de análise é o Poder Legislativo (Congresso Nacional), representado pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, mais o Poder Executivo. A abrangência do estudo, caracterizou-se por amostra das emendas parlamentares no período de 1999 a 2005.

Os dados utilizados, são qualitativos e quantitativos, com origem de levantamento documental, predominantemente secundário, com as seguintes técnicas de coleta de dados: estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), embora com finalidade diferente deste trabalho; observação participativa do pesquisador em Brasília, por ocasião do Seminário Internacional de Estudos Legislativos, complementado pela Audiência Pública da Região Sul da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Destaque-se a entrevista na Comissão de Orçamento da Câmara Federal, com o Sr. Francisco Lúcio Pereira Filho, consultor de orçamento, para obter orientação nas pesquisas do Portal Orçamento Brasil, especialmente sobre as Leis e Execuções Orçamentárias, bem como as consultas de emendas parlamentares.

Através de análise interpretativa e documental, foi feita a análise dos dados, cujos resultados são apresentados em forma de tabelas e texto descritivo. Importante salientar que no início foi organizado um questionário para coleta de alguns dados junto aos parlamentares e observando a unanimidade em defesa da sistemática atual, optou-se pela desconsideração do modo, uma vez que as informações não agregariam contribuição para o estudo.

7 ANÁLISE DOS DADOS

O presente estudo, desenvolvido com base em pesquisa da Confederação Nacional de Municípios, busca avaliar, de forma comparativa, quantos recursos foram efetivamente repassados a estados, municípios e ONGs por intermédio de emendas parlamentares nos governos (FHC e Lula), no período que abrange 1999 a 2005. Por isso, foram considerados os valores dos Orçamentos de 1999 a 2005, incluindo os pagamentos dos chamados "restos a pagar" até maio de 2006.

Os dados, mesmo oriundos de fonte secundária, são fecundos. Permitiram a construção de uma série de Indicadores para melhor demonstrar a parcialidade nas liberações, privilegiando a base aliada, e a adoção de diferentes critérios, conforme haja ou não convergência entre os interesses políticos dos Governos Federal e Estadual, por exemplo.

No estudo são consideradas tanto as emendas individuais quanto as apresentadas pelas bancadas estaduais. Como se pode ver na **Tabela 1**, embora o período considerado do governo Lula seja de apenas três anos, o somatório total das emendas é maior em 2003-2005 do que em 1999-2002. Um fato que explica isso é o aumento do valor das emendas individuais, que passaram de R\$ 7 milhões nos 4 anos do governo FHC, por parlamentar, para R\$ 8 milhões nos três anos de governo Lula.

Apesar do valor das emendas apresentadas no governo Lula ser maior, os empenhos e, principalmente os pagamentos, foram superiores na gestão FHC. Entre 1999 e 2002, verifica-se que 39,2% do valor das emendas foi efetivamente pago. Entre 2003 e 2005, esse índice cai para 19,1%.

O que se vê, portanto, é que o empenho dos valores das emendas muitas vezes não se concretiza em repasse efetivo de recurso.

Tabela 1

A execução orçamentária das emendas (em R\$ mil)

PERÍODO	SALDO EMENDAS (B)	EMPENHADO (C)	PAGO (D)	% PAGO (D/B)
1999-2002	18.933.663	10.523.956	7.425.498	39,2
2003-2005	20.217.611	8.684.301	3.856.011	19,1

Fonte: (SIAFI) – CNM – www.cnm.org.br**Nota:** emendas individuais e de bancadas estaduais (incluindo restos a pagar).

7.1 EXECUÇÃO DAS EMENDAS POR MODALIDADE

Nessa primeira parte do estudo, a análise restringe-se aos valores repassados de acordo com as chamadas modalidades de aplicação: "30", quando os recursos são aplicados via convênio com Estados, "40" via Municípios e "50" via entidades sem fins lucrativos, aqui denominadas de ONGs para simplificar a identificação. O objetivo é verificar quais esferas da federação têm sido mais beneficiadas pelas emendas e avaliar a expansão dos repasses por meio de terceiras entidades. As aplicações diretas pelo governo federal foram desconsideradas.

Segundo a **Tabela 2**, destaca-se que o valor total repassado a Estados e Municípios, entre 2003 e 2005, é muito pequeno se comparado com outros mecanismos de transferência. O R\$ 1,5 bilhão de emendas repassado em três anos a municípios, por exemplo, é menor do que o 1% de aumento reivindicado no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em apenas um ano. De qualquer forma, são visíveis as distorções que ocorrem na liberação de emendas, em benefícios de determinadas unidades da federação.

Observe-se que para o Estado do Rio Grande do Sul, o valor destinado para ONG's é quase três vezes maior do que o valor pago ao Estado, que comparativamente às demais federações, se constitui num dos menores repasses.

Tabela 2

Os valores pagos em comparação com população 2003-2005 (em R\$)

UF	Estados	Municípios	ONG'S	Total	Total per Capita
AC	161.636.376	26.188.396	1.868.112	189.692.884	283,24
AL	42.658.031	40.080.499	601.511	83.340.042	27,83
AM	19.152.837	14.115.317	2.230.000	35.498.154	10,98
AP	41.358.359	20.188.245	674.875	62.221.479	104,65
BA	3.042.503	88.122.603	11.947.657	103.112.763	7,46
CE	9.967.140	107.218.200	6.150.815	123.336.154	15,23
DF	9.181.100	---	8.021.256	17.202.355	7,37
ES	7.840.544	29.128.449	2.274.963	39.243.956	11,51
GO	40-152.788	59.463.879	5.855.745	105.472.412	18,77
MA	25.015.984	46.420.236	474.763	71.910.983	11,78
MG	66.267.352	111.470.682	61.854.413	239.592.447	12,45
MS	14.352.921	55.834.963	1.419.200	71.607.085	31,62
MT	11.206.862	43.683.645	2.968.935	57.859.443	20,64
PA	9.003.919	59.904.456	805.500	69.713.875	10,00
PB	15.154.594	43.502.087	2.380.160	61.036.841	16,97
PE	32.783.206	75.606.044	24.513.804	132.903.054	15,80
PI	107.803.388	30.244.082	6.121.228	144.168.698	47,95
PR	14.277.602	121.226.398	21.923.524	157.427.524	15,34
RJ	3.051.897	80.672.647	31.144.760	114.869.304	7,47
RN	34.891.711	49.692.080	9.854.021	94.437.811	31,45
RO	5.854.821	49.755.259	3.952.156	59.562.236	38,81
RR	27.704.474	70.694.816	185.835	98.585.125	251,93
RS	8.600.573	82.871.092	22.562.444	114.034.108	10,51
SC	3.728.044	58.945.462	11.058.470	73.731.977	12,57
SE	6.628301	32.501.088	3.736.847	42.866.237	21,78
SP	30.545.961	161.454.563	64.438.916	256.439.440	6,34
TO	132.675.602	33.978.818	1.136.543	167.790.963	128,50
Totais	884.636.889	1.592.964.007	310.156.453	2.787.657.349	16,14

Fonte: (SIAFI) – CNM – www.cnm.org.br

Na **Tabela 3**, podemos analisar distorções semelhantes. Apresentamos a fatia que coube a cada unidade da federação para que, comparando a participação de cada unidade com a população brasileira, possamos verificar quais são mais favorecidas pelas emendas parlamentares. É notável, por exemplo, que as seguintes unidades da federação são significativamente mais beneficiadas em comparação com suas populações: AC, AP, RO, RR e TO. Juntas, essas cinco unidades da federação receberam 20,7% dos recursos das emendas descentralizadas e concentram apenas 2,4% da população do Brasil.

A fim de verificar, em cada unidade da federação, se a distorção em relação à população favorece municípios, governos estaduais ou ONGs, a tabela apresenta os mesmos percentuais para cada modalidade de aplicação dos recursos. É notório, por exemplo, que entre os recursos repassados a governos estaduais, o Acre (administrado pelo PT) é de longe o mais beneficiado, com 18,3% dos recursos. O mesmo ocorre em Alagoas, Amapá e Tocantins.

No caso dos repasses a municípios, as distorções existem, mas são menores. Isso ocorre provavelmente porque há prefeituras ligadas aos partidos aliados do governo em todas as unidades da federação. Já no caso das ONGs, percebe-se que elas são especialmente desproporcionais à população em Minas Gerais, Distrito Federal, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Ou seja, o governo privilegia o repasse de verbas por intermédio de ONGs nos Estados administrados pela oposição.

Em São Paulo, por exemplo, é de se destacar que os repasses para ONGs praticamente empatam com o percentual da população. Representam 20,8% do total repassado para ONGs no país, enquanto o repasse para o governo estadual - administrado pelo PSDB - é apenas 3,5% do total nessa modalidade. As prefeituras paulistas também são relativamente mais favorecidas do que o governo do Estado, pois recebem 10,1% dos recursos destinados aos municípios.

Tabela 3
Participação da UF nos repasses e na população (2003-2005)

UF	% Estados	% Municípios	%ONGs	% Total	% População
AC	18,3	1,6	0,6	6,8	0,4
AL	4,8	2,5	0,2	3,0	1,6
AM	2,2	0,9	0,7	1,3	1,8
AP	4,7	1,3	0,2	2,2	0,3
BA	0,3	5,5	3,9	3,7	7,5
CE	1,1	6,7	2,0	4,4	4,4
DF	1,0	0,0	2,6	0,6	1,3
ES	0,9	1,8	0,7	1,4	1,9
GO	4,5	3,7	1,9	3,8	3,1
MA	2,8	2,9	0,2	2,6	3,3
MG	7,5	7,0	19,9	8,6	10,4
MS	1,6	3,5	0,5	2,6	1,2
MT	1,3	2,7	1,0	2,1	1,5
PA	1,0	3,8	0,3	2,5	3,8
PB	1,7	2,7	0,8	2,2	2,0
PE	3,7	4,7	7,9	4,8	4,6
PI	12,2	1,9	2,0	5,2	1,6
PR	1,6	7,6	7,1	5,6	5,6
RJ	0,3	5,1	10,0	4,1	8,4
RN	3,9	3,1	3,2	3,4	1,6
RO	0,7	3,1	1,3	2,1	0,8
RR	3,1	4,4	0,1	3,5	0,2
RS	1,0	5,2	7,3	4,1	5,9
SC	0,4	3,7	3,6	2,6	3,2
SE	0,7	2,0	1,2	1,5	1,1
SP	3,5	10,1	20,8	9,2	22,0
TO	15,0	2,1	0,4	6,0	0,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: (SIAFI) – CNM – www.cnm.org.br

Na **Tabela 3A**, fazemos a mesma análise para o período 1999-2002 e verificamos como o quadro de distribuição de valores por UF se altera com o governo. A participação de São Paulo, por exemplo, no recebimento de verbas para Estados, sobe para 5,9% na gestão FHC. Já o repasse para o governo estadual de Minas Gerais, então sob comando de Itamar Franco, cai para 4,4%. Da mesma forma, o repasse para o governo do Acre também era bem inferior: 6% do total na modalidade 30.

Tabela 3A

Participação da UF nos repasses e na população (1999-2002)

UF	% Estados	% Municípios	% ONGs	% Total	% População
AC	6,0	2,2	0,0	3,4	0,3
AL	7,4	3,0	0,0	4,4	1,7
AM	3,1	1,9	0,1	2,2	1,7
AP	0,8	1,7	0,4	1,3	0,3
BA	1,4	5,5	3,3	4,0	7,7
CE	2,3	5,8	2,6	4,5	4,4
DF	8,5	0,0	2,3	3,0	1,2
ES	1,4	2,3	0,5	1,9	1,8
GO	4,7	4,6	1,1	4,5	3,0
MA	3,5	3,2	0,1	3,1	3,3
MG	4,4	7,4	14,4	6,7	10,5
MS	1,9	4,4	0,5	3,4	1,2
MT	0,4	5,3	0,5	3,4	1,5
PA	3,2	2,7	0,7	2,8	3,7
PB	8,0	4,3	0,4	5,4	2,0
PE	6,8	3,4	2,6	4,6	4,6
PI	3,6	3,1	0,1	3,1	1,7
PR	0,4	5,6	7,7	3,9	5,6
RJ	0,3	6,5	8,7	4,4	8,4
RN	2,9	3,3	4,5	3,2	1,6
RO	1,1	3,2	0,0	2,3	0,8
RR	1,4	3,1	0,0	2,4	0,2
RS	0,5	3,9	5,6	2,8	6,0
SC	5,4	3,9	4,7	4,5	3,2
SE	6,5	1,3	1,8	3,1	1,1
SP	5,9	7,0	37,1	7,9	21,8
TO	8,3	1,4	0,0	3,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: (SIAFI) - CNM – www.cnm.org.br

Para o Rio de Janeiro, os repasses se mantiveram igualmente baixos nas duas administrações, já que o governo local era oposição a FHC e a Lula (no primeiro mandato).

Segundo o Presidente da Confederação Nacional de Municípios, Paulo Ziulkoski, o uso político dos recursos orçamentários interfere no trabalho do Congresso Nacional, pois faz com que os parlamentares percam o foco em sua atividade fim que é a de legislar e fiscalizar o executivo e passe a despender energia na liberação de verbas para a sua base eleitoral, atividade essa nem sempre bem sucedida.

Assim, Ziulkoski defende o fim dessa prática de personalização das emendas, passando os recursos a serem distribuídos aos Estados e Municípios através de critérios técnicos.

7.2 ANÁLISE DOS REPASSES POR LOCALIDADE

Nosso próximo passo foi avaliar, entre os recursos destinados para prefeituras e ONGs (modalidades “40” e “50”) quais as localidades mais beneficiadas. Nesse caso, é importante salientar que o resultado da pesquisa é incompleto, pois em muitos casos as emendas são genéricas e não especificam, a priori, a localidade a que se destinam. Essa definição só ocorre nas negociações do parlamentar com o governo, na fase da execução, e os relatórios disponíveis no SIAFI não nos permitem ter uma agregação geral desses valores, por localidade. O SIAFI gerencial até proporcionaria um dado mais completo, por favorecido, mas sem os “restos a pagar”, o que também tornaria o levantamento incompleto.

Dos R\$ 2,2 bilhões teoricamente repassados a ONGs e prefeituras, entre 2003 e 2005, apenas R\$ R\$ 613 milhões puderam ter a localidade identificada nesse estudo. Dessa forma, os valores repassados para as localidades que aparecem na **Tabela 4** estão subestimados. De qualquer forma, vemos nitidamente que os municípios administrados pelos partidos aliados encabeçam a lista, como São Paulo, que até 2004 era governado pelo PT, Boa Vista (RR), Recife (PE), Rio Branco (AC)

e outras capitais, como Belo Horizonte (MG) e Aracajú (SE). Há exceções, como a pequena Muriaé (MG), que recebe recursos de emenda de um parlamentar do PFL que vota sempre com o governo.

Em termos proporcionais à população, são os seguintes os municípios mais beneficiados: Barra de Santo Antônio/AL, Mira Estrela/SP, Rio das Flores/RJ, Lagoa do Ouro/PE e Pacujá/CE.

No período de 1999-2002, as cidades que mais receberam recursos em valores nominais foram: Campo Grande/MS, Goiânia/GO, Campina Grande/PB, Rio Branco/AC e João Pessoa/PB. Em valores per capita os maiores beneficiados foram: Amapá/AP, Iracema/RR, Oiapoque/AP, Rio das Flores/RJ e Água Fria de Goiás/GO.

Tabela 4
Majores repasses (2003-2005 e 1999-2002)

Majores repasses 2003-2005			
LOCALIDADES	PAGO	LOCALIDADES	PAGO PER CAPITA
SÃO PAULO/SP	22.334.512,61	BARRA SANTO ANTÔNIO/AL	506,81
BOA VISTA/RR	19.058.736,26	MIRA ESTRELA/SP	286,05
RECIFE/PE	18.141.277,80	RIO DAS FLORES/RJ	191,72
RIO BRANCO/AC	12.541.095,52	LAGOA DO OURO/PE	178,84
DOURADOS/MS	12.329.997,99	PACUJÁ/CE	172,90
MURIAÉ/MG	12.231.392,00	FELIZ DESERTO/AL	154,22
BELO HORIZONTE/MG	12.154.210,48	JATEÍ/MS	149,86
ARACAJÚ/SE	11.695.989,00	MURIAÉ/MG	123,74
CAMPO GRANDE/MS	10.997.891,98	ITAPORÃ DO TOCANTINS/TO	121,28
MACEIÓ/AL	10.915.000,00	NOVA MARILÂNDIA/MT	112,52
Majores repasses 1999-2002			
LOCALIDADES	PAGO	LOCALIDADES	PAGO PER CAPITA
CAMPO GRANDE/MS	63.711.769,12	AMAPÁ/AP	668,17
GOIÂNIA/GO	49.090.725,00	IRACEMA/RR	446,47
CAMPINA GRANDE/PB	32.701.970,10	OIAPOQUE/AP	424,62
RIO BRANCO/AC	32.469.825,00	RIO DAS FLORES/RJ	380,43
JOÃO PESSOA/PB	28.343.146,53	ÁGUA FRIA DE GOIÁS/GO	337,53
PAULISTA/PE	26.814.000,00	MACUCO/RJ	323,51
APARECIDA DE GOIÂNIA/GO	24.668.145,13	CANTA/RR	320,68
GUARULHOS/SP	24.443.905,78	TEREZÓPOLIS DE GOIÁS/GO	266,54

SALVADOR/BA	22.188.753,56	PEQUI/MG	263,81
BOA VISTA/RR	19.398.719,00	CRUZEIRO DO SUL/AC	243,53

Fonte: (SIAFI) - CNM – www.cnm.org.br

No geral, entretanto, é possível afirmar que uma pequena fatia dos municípios é efetivamente beneficiada. Apenas 75 municípios receberam, de acordo com o levantamento, mais de R\$ 1 milhão desde 2003. Quando reduzimos o patamar para R\$ 200 mil, o número de municípios cresce para 554; ou seja, apenas 10% do contingente de municípios.

7.3 ANÁLISE DOS REPASSES POR PARTIDO POLÍTICO

Na **Tabela 5**, vamos apresentar os valores pagos das emendas individuais por partido. Como se viu inicialmente, as emendas individuais de 2003 a 2005, somaram R\$ 4,7 bilhões.

Tabela 5

Valores pagos por partido (2003-2005)

Partido	Total Emendas	Pago Efetivo	% Pago
PFL	714.034.000,00	147.071.312,57	12,1
PT	754.389.000,00	210.147.489,82	17,3
PMDB	800.159.000,00	205.533.733,96	16,9
PSB	160.467.000,00	50.187.100,73	4,1
PSDB	580.665.000,00	115.645.429,41	9,5
PL	329.495.000,00	94.097.049,23	7,8
PPS	175.065.000,00	44.266.263,00	3,6
PCdoB	76.500.000,00	24.740.919,56	2,0
PDT	149.040.000,00	35.686.835,29	2,9
PTB	400.511.000,00	124.133.882,69	10,2
PP	419.760.000,00	117.101.080,11	9,6
PRONA	22.000.000,00	11.773.588,29	1,0
PSC	38.500.000,00	12.665.616,06	1,0
PSL	15.795.000,00	4.485.541,41	0,4
PV	39.004.000,00	10.531.919,09	0,9
PST	11.300.000,00	1.711.321,16	0,1

PSOL	10.500.000,00	1.051.458,57	0,1
PTN	2.000.000,00	-	0,0
PHS	2.000.000,00	296.691,51	0,0
S/PARTIDO	7.000.000,00	2.877.222,00	0,2
TOTAIS	4.708.184.000,00	1.214.004.454,59	100,00

Fonte: (SIAFI) - CNM – www.cnm.org.br

O PT aparece com a maior fatia de recursos, 17,3%, seguido do PMDB, com 16,9% e o PFL, com 12,1%. O valor pago em relação ao total de emendas apresentado pelo partido, que é proporcional ao seu número de parlamentares, indica que o PRONA foi o partido que teve o maior percentual de emendas pagas, com 53,5%.

No governo FHC, eram outros os partidos mais beneficiados pelas emendas, como se vê na **Tabela 5A**. Juntas, as quatro principais siglas aliadas (PSDB, PFL, PMDB, PTB e PP) ficaram com 85% dos recursos liberados para emendas. Em média, os parlamentares dessas siglas receberam R\$ 2,6 milhões nos quatro anos de mandato - o dobro de parlamentares que na época estavam na oposição, como PT e PC do B.

Tabela 5A

Valores pagos por partido (1999-2002)

Partido	Total Emendas	Pago Efetivo	Pago
PFL	855.424.000,00	418.820.704,20	23,4
PMDB	799.419.000,00	402.431.242,52	22,5
PSDB	765.684.912,00	371.199.112,10	20,7
PT	407.078.000,00	109.082.742,09	6,1
PPB	402.329.850,00	192.542.075,75	10,8
PTB	203.809.996,00	87.120.962,05	4,9
PDT	151.901.292,27	45.152.427,99	2,5
PSB	122.160.000,00	41.899.516,65	2,3
PL	105.690.000,00	37.815.975,93	2,1
PPS	86.690.000,00	28.494.035,47	1,6
PCdoB	57.780.000,00	16.713.859,74	0,9
PST	31.600.000,00	16.624.064,31	0,9

PSL	19.200.000,00	6.931.717,51	0,4
PV	7.000.000,00	3.475.793,16	0,2
sem partido	6.400.000,00	2.826.112,43	0,2
PSD	6.000.000,00	3.623.973,52	0,2
PHS	4.000.000,00	1.664.609,42	0,1
PTN	4.000.000,00	588.000,06	0,0
PMN	3.000.000,00	1.546.392,50	0,1
PSDC	2.000.000,00	126.000,00	0,0
PHDBS	1.500.000,00	939.000,00	0,1
PSTU	1.500.000,00	350.000,00	0,0
PRONA	1.380.000,00	569.982,49	0,0
Totais	4.045.547.050,27	1.790.538.299,83	100

Fonte: (SIAFI) - CNM – www.cnm.org.br

7.4 ANÁLISE DOS REPASSES POR PARLAMENTAR

Nas tabelas seguintes, apresenta-se o quadro das emendas por parlamentar, divididas em dois períodos, correspondentes aos governos FHC e Lula. Os números mostram os desequilíbrios em cada fase de governo, sempre favorável aos parlamentares e partidos que compõe a base de apoio governamental.

Tabela 6

Valores pagos por parlamentar (2003-2005)

Partido	Pago Exclusivo Total	Per capita Total
PFL	83.144.818,76	897.851,52
PT	146.853.477,63	1.464.709,28
PMDB	119.156.778,37	1.194.368,64
PSB	34.659.577,35	1.721.104,55
PSDB	62.925.545,12	886.041,55
PL	52.420.549,69	1.258.957,06
PPS	29.540.884,57	1.318.001,95
PC do B	20.255.749,81	2.100.742,61

PDT	20.840.425,03	1.131.655,62
PTB	64.327.855,31	1.252.992,98
PP	69.138.760,25	1.379.211,52
PRONA	1.810.321,65	302.124,49
PSC	7.361.747,66	1.089.081,81
PSL	1.798.730,74	1.120.979,48
PV	6.379.367,10	1.017.054,66
PST	1.618.878,30	269.813,05
PSOL	550.913,05	183.637,68
PTN	-	-
PHS	191.592,36	191.592,36
Sem Partido	1.461.988,00	750.988,00
Totais	724.437.960,75	1.099.227,89

Fonte: (SIAFI) - CNM – www.cnm.org.br

Tabela 6A

Valores pagos por parlamentar (1999-2002)

Partido	Pago Exclusivo Total	Per capita Total
PFL	332.831.352,23	2.621.267,91
PMDB	313.041.835,79	2.637.066,79
PSDB	296.939.076,96	2.643.575,13
PT	81.887.019,47	1.383.495,88
PPB	153.713.479,36	2.608.958,99
PTB	72.232.741,50	2.670.990,52
PDT	35.511.685,97	1.597.772,28
PSB	29.839.933,83	1.732.715,05
PL	25.069.454,40	1.928.969,54
PPS	21.728.380,52	1.911.646,61
PCDOB	10.689.052,62	1.339.109,51
PST	12.136.038,39	2.044.703,85
PSL	3.550.737,29	1.226.409,50
PV	1.327.915,00	1.327.915,00
Sem partido	2.285.007,37	1.595.002,46
PDS	3.239.576,00	1.639.664,00
PHS	491.913,04	491.913,04
PTN	508.000,00	508.000,00

PMN	913.998,00	913.998,00
PSDC	-	-
PHDBS	819.000,00	819.000,00
PSTU	350.000,00	350.000,00
PRONA	489.999,00	489.999,00
Totais	1.399.596.196,75	8.636.553.843,44

Fonte: (SIAFI) - CNM – www.cnm.org.br

Ao comparar os dois períodos, observam-se algumas curiosidades, como por exemplo, de que o valor per capita, relativo ao PT e PSB, quando na oposição ou situação, é praticamente o mesmo. Diferentemente do PSDB e PFL (hoje DEM), que reduziram praticamente dois terços (70%) em seus valores e o PMDB, PTB, PRONA e PP (antes PPB) em praticamente metade (50%). Destaque-se também, que as variações do PV e PSL, não são tão significativas. Porém, observe-se que o valor per capita do PCdoB, que quando na oposição tinha um bom índice, e no atual governo Lula, embora com bancada bem menor, apresenta o maior índice, superando bastante o próprio PT.

8 CONCLUSÃO

A Administração Pública está legalmente e politicamente incumbida de atuar, visando a satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado.

Assim, a atividade administrativa, deve gerir os interesses qualificados da comunidade, marcados pela conjugação de dois princípios caracterizadores do regime jurídico-administrativo: supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público.

A Administração Pública está subordinada aos princípios de direito administrativo e, em especial, aos princípios básicos instituídos na Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ao realizar o trabalho de pesquisa sobre as emendas parlamentares ao orçamento brasileiro, à luz dos princípios básicos constitucionais da Administração Pública, restou claro que os mesmos devem ser aplicados aos três Poderes. Através da análise interpretativa e documental, foi possível concluir que a sistemática atual não observa o dispositivo legal e portanto, a garantia de que os objetivos propostos foram plenamente atingidos.

Dessa forma, fica evidente que o processo de emendas parlamentares individuais deve ser revisto. Ainda, sob a ótica da Gestão Pública Eficaz, objeto do curso de especialização, há significativo distanciamento do exercício da melhor aplicação dos recursos públicos e da supremacia do interesse público.

Segundo Paulo Henrique Soares (apud MESSEMBERG et al., 2008), a democracia é um conceito de difícil compreensão, tendo em vista que se baseia nas diferenças de opinião, ou seja, na pluralidade de idéias e na tolerância. Em países como o Brasil essa dificuldade de entendimento é agravada pela percepção popular de que a democracia não é um bem imprescindível, mas um fator secundário da vida dos indivíduos, e que não resulta em vantagens pessoais objetivas.

A idéia de democracia se resume, para grande parte da população, na escolha de candidatos. Também o fato de o voto ser obrigatório contribui para o entendimento de que a exigência de participação política é tão-somente um

constrangimento imposto pelo poder estatal em benefício da classe política e não da sociedade.

Observe-se que a sobrevivência da democracia vincula-se à valorização da atividade política por meio da aceitação dos agentes políticos pela população. Todavia, para que a classe política obtenha o respeito da sociedade, faz-se indispensável a remoção dos problemas que tornam a atividade política um aspecto secundário da vida nacional. Assim, os atores políticos devem propugnar pela conquista de seu espaço vital, mediante atuação que vise de fato a supremacia do interesse público, a redução da hipertrofia do Poder Executivo, especialmente no âmbito do processo legislativo e do fortalecimento da descentralização político-administrativa, por meio de afirmação da autonomia dos estados e municípios.

Não é o que se observa, contudo, na atual sistemática das emendas parlamentares individuais, com o único objetivo de vincular recursos para fins específicos de interesse político, avesso ao verdadeiro exercício democrático, de planejamento orçamentário e eficiente aplicação e gestão dos recursos públicos.

Sugere-se à partir das constatações, que poderia ser uma alternativa, a destinação dos recursos das indicações individuais, para o fortalecimento dos programas do sistema SICONV (Sistema de Convênios do Governo Federal). Implantado ao final de 2008, constitui-se de uma ferramenta democrática e de uso igualitário por todos os municípios brasileiros. Basta acessar os programas, desenvolver os projetos, cadastrá-los e acompanhar o processo de pleito dos recursos. É um sistema transparente, onde cada usuário dispõe de senha pessoal e com nível de acesso, para realizar todos os procedimentos. Ao legislativo, cabe a função legal e imprescindível de fiscalizar o processo e propor melhorias.

Também é importante destacar, o que ocorreu no final do ano de 2008 na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, quando a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, em audiência pública, para toda a região sul do país, ouviu proposições ao orçamento de 2009 e desenvolveu um trabalho de valorização de emendas coletivas dos parlamentares, para problemas estruturais e estratégicos do estado e região.

A atual sistemática das emendas individuais, se afasta dessa oportunidade de discussão pública e faz erigir um sistema que se sustenta no atendimento de

clientela para a garantia político-eleitoral. O desafio do federalismo brasileiro, não é desenvolver este tipo de prática, nem de fortalecer esta ou aquela instância do poder, mas estabelecer o adequado equilíbrio e aprimoramento entre os Poderes , trabalhando com o propósito verdadeiro de assegurar o interesse da coletividade.

9 REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- CRETELLA Jr., José. **Filosofia do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- DEODATO, Alberto. **Manual de Ciências das Finanças**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GUADAGNIN, Luís Alberto. **Conteúdos disponibilizados na disciplina Administração Financeira na Era Digital**. Curso Gestão Pública Eficaz. UFRGS
- KÖCHE, J.C. **Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- LEGISLAÇÃO. Disponível em: <www.camaranh.rs.gov.br>. Acesso em 18 jun. 2009.
- MACHADO Jr., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.329 comentada**. 14. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1980.
- MELO, Ana Lucia Aguiar. **A intervenção legislativa no orçamento da união: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional**. Disponível em: <http://www.ea.ufrgs.br/teses_e_dissertacoes>. Acesso em: 14 jul. 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MESSEMBERG, Débora et al. (orgs.). **ESTUDOS LEGISLATIVOS: pensamento e ação política**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.
- ORÇAMENTO E FINANÇAS. Disponível em: <www.novohamburgo.rs.gov.br>. Acesso em 18 set. 2008.

OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <www.tce.rs.gov.br>. Acesso em 18 jun. 2008.

OS CAMPEÕES de emendas parlamentares no orçamento de 2005. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe>>. Acesso em: 21 ago. 2008.

PINTO FERREIRA. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. 7 v.

PORTAL Orçamento Brasil. Disponível em: www.camara.gov.br/internet/interação. Acesso em: 14 ago. 2008.

RADIOGRAFIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 16 set. 2008.

RECEITAS DA UNIÃO - Relação de parlamentares melhores e piores contemplados em suas emendas individuais. Disponível em: <www.contasabertas.com>. Acesso em: 21 ago. 2008.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Textos selecionados de métodos e técnicas de pesquisa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000

SAUGO, Josiana Fátima. **Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006** (Dissertação). Disponível em: <http://www.ea.ufrgs.br/teses_e_dissertacoes>. Acesso em: 14 jul. 2008.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 6 out. 2008.

SISTEMA DE CONVÊNIOS. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/siconv>. Acesso em: 2 out. 2008.

VOTAÇÃO DAS PROPORCIONAIS. Disponível em: <www.clicrbs.com.br/eleicoes/proporcionais>. Acesso em: 19 set. 2008.