

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Nairo Venício Wester Lamb

**AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES E
SUA INFLUÊNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO MUNICÍPIO DE RIO
PARDO/RS**

**Porto Alegre
2019**

Nairo Venício Wester Lamb

**AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES E
SUA INFLUÊNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO MUNICÍPIO DE RIO
PARDO/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

CIP - Catalogação na Publicação

Lamb, Nairo Venício Wester

As transferências de recursos via emendas parlamentares e sua influência no orçamento público: o caso do município de Rio Pardo/RS / Nairo Venício Wester Lamb. -- 2019.

60 f.

Orientador: Diogo Joel Demarco.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Especialização em Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Transferências voluntárias. 2. Emendas parlamentares. 3. Orçamento público. I. Demarco, Diogo Joel, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Nairo Venício Wester Lamb

**AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES E
SUA INFLUÊNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO MUNICÍPIO DE RIO
PARDO/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 04 de junho de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Prof. Dr. Ariston Azevedo

Examinador(a): Prof. Dra. Luciana Papi

Orientador(a): Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar tenho que agradecer à Deus pelos dons que me concedeu e permitiu cursar esta especialização. Que eu possa em tudo amar e servir, como prescreve Santo Inácio de Loyola, e com isso atuar sempre para a Maior Glória de Deus (A.M.D.G).

Agradeço também à Prefeitura Municipal de Rio Pardo - RS, em especial à equipe da Secretaria de Planejamento, Indústria e Comércio pelo suporte recebido para desenvolvimento e pesquisa do tema.

Também quero agradecer à UFRGS, especialmente na pessoa do professor orientador, por todo apoio na realização deste estudo, bem como aos membros da banca de avaliação pelas contribuições para melhoria do trabalho.

Por fim, um agradecimento à minha família e a todos que apoiaram e colaboraram para minha participação neste curso.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar as transferências voluntárias realizadas por meio de emendas parlamentares ao município de Rio Pardo - RS, analisando sua influência no orçamento público local. Em termos de procedimentos metodológicos trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, utilizando-se do método dedutivo e pesquisa aplicada quali-quantitativa, com uso de análise documental e entrevistas semiestruturadas com personagens chaves para elucidar o fenômeno em investigação. O referencial teórico revisa os aspectos pertinentes ao federalismo fiscal brasileiro, as políticas públicas e a gestão do orçamento público federal e a sua relação com o atual debate sobre as transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares. Após, foram apresentados e analisados os resultados obtidos da pesquisa sobre as emendas parlamentares que beneficiaram o município de Rio Pardo – RS, entre os anos de 2015 e 2018, onde se constatou a sua influência sobre o orçamento do ente federativo. Desta forma concluiu-se que os recursos oriundos de emendas parlamentares proporcionam que a gestão municipal amplie sua receita para investimentos e atenda demandas previstas em seus documentos de planejamento, influenciando positivamente no orçamento local.

Palavras-chave: Transferências voluntárias. Emendas parlamentares. Orçamento público.

ABSTRACT

The objective of this paper is to describe and analyze the voluntary transfers made through parliamentary amendments to the municipality of Rio Pardo-RS, analyzing their influence on the local public budget. In terms of methodological procedures, this is a qualitative research, of a descriptive nature, using the deductive method qualitative-quantitative research and applied, using documentary analysis and semi-structured interviews with key characters to elucidate the phenomenon under investigation. The theoretical framework reviews the aspects pertinent to tax Brazilian federalism, public policies and the management of the federal public budget, and its relation to the current debate on voluntary transfers resulting from parliamentary amendments. Afterwards, the results obtained from the research on the parliamentary amendments that benefited the municipality of Rio Pardo-RS, between the years of 2015 and 2018, were presented and analyzed, where it was verified its influence on the budget of the federative entity. In this way, it was concluded that the resources resulting from parliamentary amendments allow municipal management to increase its revenue for investments and to meet expected demands in its planning documents, positively influencing the local budget.

Keywords: Voluntary Transfers. Parliamentary Amendments. Public Budget.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Emendas parlamentares recebidas no período 2015-2018.....33

Tabela 2 - Emendas captadas x previsão orçamentária de investimentos com recursos livres45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CMO	Comissão Mista de Orçamento
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
RCL	Receita Corrente Líquida
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SIOF	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS.....	51
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA COM A COORDENADORA DA CENTRAL DE PROJETOS DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO, SRA. DEIZIMARA ANA DE SOUZA.....	57
APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO, SR. AUGUSTO FERREIRA PELLEGRINI.....	58
APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO, SR. DIEGO JOSOEL DRESSLER.	59
APÊNDICE D – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA COM O GESTOR MUNICIPAL DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (GMC) DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO, SR. CLAUDINEI TEIXEIRA ROCHA	60

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro desde 1889 é federalista, neste modelo encontramos ao menos dois níveis governamentais atuando sobre um território e as pessoas que nele estão situadas, havendo uma descentralização do poder político da União para os entes subnacionais.

Corroborando isso, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, reforçou o pacto federativo ao conceder autonomia aos estados, Distrito Federal e municípios para arrecadação de tributos e financiamento próprio de suas atividades, sendo de grande destaque o papel relevante assumido pelos entes locais.

Com a inclusão na Carta Magna de 1988 de um conjunto mais amplo de direitos sociais e de cidadania, proporcionalmente à demanda da população por um estado de Bem-Estar, a União passou a repassar a responsabilidade em diversas áreas aos municípios, porém, a divisão da competência tributária entre todos os entes não foi realizada de forma a garantir sua igualdade, e nem totalmente de acordo com o tamanho de suas responsabilidades, constatando-se que a União atualmente concentra maior montante/percentual de receita, ainda que repasse aos entes locais através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), parte do que arrecada.

Tal situação acaba gerando uma dependência em relação aos repasses federais para que os municípios consigam implementar suas políticas públicas, além de realizarem investimentos locais. Uma alternativa a este quadro tem sido a busca pelas transferências voluntárias derivadas da União através de emendas parlamentares ao orçamento ou então de adesão aos projetos de políticas públicas estabelecidas por ministérios.

Porém essa dependência de recursos gera impactos nos investimentos municipais e na execução de suas políticas públicas, visto que as emendas parlamentares podem servir para cooptação de votos aos deputados, que assim possuem maiores condições de se reelegerem.

Ainda mais grave talvez seja a perda de autonomia local na execução do planejamento e da gestão orçamentária do município, caso algum município não tenha necessidade de investimentos na área da saúde, por exemplo, acaba ou por

ser excluído do acesso as emendas ou obrigado a aderir e reforçar gastos em uma área que naquele momento não seria necessária, em detrimento de outras que poderiam atender a demanda da população.

Algo semelhante pode ser constatado nas transferências voluntárias oriundas de editais dos ministérios, nos quais os municípios apresentam projetos voluntários atendendo edital publicado pelo ente, adequando-se aos projetos que cada ministério deseja apoiar, abrindo mão de sua autonomia na decisão da aplicação dos recursos, o que pode gerar a realização de investimentos que não são do interesse mais imediato da população.

Assim, há que se analisar qual o impacto dessas transferências voluntárias, especialmente as derivadas de emendas parlamentares, na gestão do planejamento municipal, se estas não acabam por prejudicar/alterar a execução do Plano Plurianual, por exemplo, bem como na gestão fiscal e financeira local, tendo em vista que o município assume responsabilidade de contrapartida para execução do investimento.

Em decorrência dessa mudança constitucional, tivemos uma alteração substancial no âmbito do federalismo fiscal brasileiro, visto que este modelo implica na distribuição da gestão fiscal entre os diversos entes que compõe o Estado federado, sendo outorgado a cada um o direito de dispor, de modo autônomo e na medida da sua competência e capacidade de financiamento, exercer e disciplinar sua gestão financeira e tributária, inclusive quanto ao dimensionamento de suas despesas.

Considerando a importância das emendas parlamentares e seu reflexo no âmbito da gestão orçamentária, fiscal e financeira local, o qual tem sido pouco estudado na academia, e pela existência de movimentos municipalistas que defendem o fim das emendas parlamentares, é relevante a realização de uma pesquisa que analise a realidade local e o impacto no planejamento e na gestão orçamentária de um município.

A partir do exposto, o problema de pesquisa deste trabalho é analisar a influência sobre o planejamento e gestão orçamentária do município de Rio Pardo - RS ocasionados pelas transferências voluntárias de recursos da União, mediante emendas parlamentares, no período 2015-2018.

Busca-se com isso analisar o caso do município de Rio Pardo - RS, localizado a 140km da capital, com população estimada em 38.284 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2018), uma das primeiras cidades do Rio Grande do Sul (1809), cujo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é 0,693 (2014), caracterizada por uma economia dividida entre o setor de serviços e a produção agrícola, com participação menor do setor industrial.

Atualmente o município é a terceira maior economia e população da região do Vale do Rio Pardo, com orçamento, previsto para o ano de 2019, superior a cento e vinte milhões de reais. No município fica a sede do Hospital Regional do Vale do Rio Pardo, o qual atende uma população de mais de cem mil pessoas, oriunda de treze municípios e o qual tem sido beneficiado por várias emendas parlamentares desde sua implantação em 2014.

Portanto, é objetivo geral deste estudo descrever e analisar as transferências voluntárias realizadas por meio de emendas parlamentares ao município de Rio Pardo - RS, analisando a influência que este tipo de transferência exerce no planejamento e no orçamento local.

Buscando alcançar este objetivo geral, são objetivos específicos deste trabalho:

- Mapear as transferências voluntárias realizadas pelo governo federal por emendas parlamentares ao município, no período 2015-2018;
- Descrever o papel dos municípios na repartição de competências constitucionais;
- Caracterizar o processo legislativo de emendas parlamentares individuais ao orçamento público;
- Descrever e analisar a gestão orçamentária das emendas parlamentares no município durante o período analisado;
- Propor alternativas de melhorias ao processo de gestão das emendas parlamentares no município de Rio Pardo – RS.

A justificativa para realização deste estudo situa-se no fato antes mencionado de que foi ampliada a responsabilidade dos municípios na execução das políticas e também na prestação dos serviços públicos, porém a autonomia tributária outorgada se mostrou incapaz de absorver toda a responsabilidade delegada, tornando os entes locais dependentes de transferências da União.

Essas transferências podem se dar de forma obrigatória (constitucionais) e também de forma voluntária, através de editais dos ministérios e órgãos federais para seleção de projetos e também através das emendas parlamentares.

A Constituição previu a possibilidade de os parlamentares emendarem o orçamento público, direcionando a aplicação de recursos para estados e municípios de sua escolha através de emendas parlamentares individuais. Esta possibilidade pode ser vista como uma interferência na autonomia local, pois a alocação dos recursos é definida pelo parlamentar, sem participação do ente local, além da possibilidade de interferência no planejamento e na gestão orçamentária dos municípios.

Diante dos pontos acima colocados, têm-se como relevante no campo acadêmico a realização de um trabalho de investigação sobre o impacto das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares no planejamento e na gestão orçamentária dos municípios, para tanto, será realizado um estudo de caso envolvendo o município de Rio Pardo.

Em pesquisa preliminar, realizada em plataformas como Scielo e Google Scholar, além de repertório de pesquisas acadêmicas da UFRGS, USP, FGV e outras universidades, além de livros publicados, constatou-se que existe pouca produção acadêmica sobre a influência das emendas individuais na gestão orçamentária e no planejamento local, além disso, não foi encontrado trabalho acadêmico que se utilize de estudo de caso aplicado no âmbito municipal.

Os resultados obtidos no estudo buscam nortear os debates sobre a efetividade das emendas parlamentares no contexto constitucional brasileiro que ampliou a autonomia local e sobre o seu impacto na gestão municipal.

Em termos de procedimentos metodológicos trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, a qual se caracteriza por descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS *apud* ZANELLA, 2009). Segundo Zanella (2009), este fenômeno é muito utilizado na pesquisa em Administração Pública por se prestar a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno.

O trabalho proposto trata-se de um estudo de caso envolvendo o município de Rio Pardo - RS, contemplado com emendas parlamentares individuais entre os anos de 2015 e 2018.

O método de abordagem a ser empregado será o dedutivo, eis que a análise do caso concreto se dará ao final após o desenvolvimento dos referenciais teóricos e dos estudos empíricos, partindo-se do geral para o particular a partir dos dados já existentes e dos novos a serem colhidos.

A pesquisa aplicada será quali-quantitativa, tendo em vista que envolve métodos quantitativos e qualitativos para a obtenção de uma análise mais profunda do assunto da pesquisa.

Em relação aos objetivos da pesquisa, esta será de cunho explicativa, pois esta tem por preocupação identificar os fatores determinantes ou que contribuem para o desencadeamento dos fenômenos.

Quanto ao procedimento de coleta será utilizada a pesquisa bibliográfica, documental e também a pesquisa por levantamento de dados sobre a gestão orçamentária do município. Conforme Marconi e Lakatos (2003), uma investigação científica nunca utiliza apenas um método ou uma técnica, mas sim todos os meios disponíveis apropriados para solucionar o caso investigado. Assim os procedimentos de coleta de dados variam de acordo com a circunstância ou tipo de investigação, devendo ser rigoroso para evitar erros e defeitos.

Efetuada a coleta de dados, passamos para a elaboração de dados, onde ocorre a seleção, codificação e tabulação das informações encontradas. Após a manipulação dos dados e verificados os resultados, é o momento de análise e interpretação, sendo este o momento central da pesquisa - onde ocorre a interpretação, explicação e especificação – e que culmina na explicitação dos resultados finais (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Assim, para desenvolvimento do estudo utilizou-se para coleta de dados, além da pesquisa em documentos da Administração Pública, a entrevista semiestruturada, tendo em vista que é uma entrevista guiada que oferece maior liberdade para explorar e sondar pontos específicos do questionamento (GOMES, OLIVEIRA, ALCARÁ; 2016), contribuindo para entender melhor o fenômeno das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares.

Em termos da estrutura do texto, além desta introdução, o presente trabalho trás no segundo capítulo o referencial teórico acerca do tema explorado, já no terceiro capítulo apresenta-se os resultados da pesquisa empírica referente ao município de Rio Pardo e no quarto capítulo as conclusões obtidas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo traz uma revisão teórica sobre os aspectos pertinentes ao federalismo fiscal brasileiro, as políticas públicas e a gestão do orçamento público federal e sua relação com o debate atual sobre as transferências voluntárias de recursos da União através das emendas parlamentares.

2.1 Federalismo fiscal brasileiro

O federalismo moderno, o qual teve por embrião o modelo nascido nos Estados Unidos em 1787 e cujo modelo se espalhou pelo mundo, foi adotado pelo Brasil (na Constituição de 1891) e mantido pela Constituição de 1988. Como forma de estado, este modelo apresenta ao menos dois níveis de governo atuando sobre um território e pessoas, do qual se entende haver uma descentralização do poder político para o nível subnacional (SOARES; MACHADO, 2018).

Embora não haja um só arquétipo de federação ou de Estado Federativo, inegável que o conceito de federação traz ínsitas as ideias de união, no sentido de confluência de objetivos comuns e harmonização de interesses, sob a égide de uma mesma normatização – uma Constituição – e de descentralização, mormente política, caracterizando-se pela liberdade dos entes que compõem a federação dentro de sua esfera de competência (CATARINO; ABRAHAM, 2018, p.191).

Contudo, na visão de Soares e Machado (2018), a descentralização fiscal e política são os aspectos fundamentais para a configuração de uma federação. Sob esta ótica, a Constituição reorganizou a união federativa brasileira que passou a ser indissolúvel, mas com entes autônomos (estados, municípios e Distrito Federal), e para adequar a esta nova realidade, outorgou competência tributária aos municípios para instituir impostos e taxas que custeassem bens e serviços de sua responsabilidade (SUZART ET AL, 2018).

O federalismo fiscal implica a distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de Estado, para que cada um, de modo autônomo e na medida das respectivas competências e capacidade de financiamento, exerça e discipline a gestão da realidade financeira pública e tributária, nesta se incluindo as transferências fiscais, a composição, a dimensão e a natureza da despesa (CATARINO; ABRAHAM, 2018, p.194).

Segundo Catarino e Abraham (2018), o melhor modelo de federalismo fiscal, que poderia ser considerado como ótimo, é aquele em que se constata uma correlação perfeita de correspondência entre os bens ofertados pela administração pública e o perfil de procura dos atores econômicos que fazem parte da sociedade.

No caso brasileiro, o pacto federativo tem por pressuposto a existência de um modelo cooperativo solidário com repartição de competências entre os entes que compõem a federação, com vistas ao cumprimento dos direitos sociais, mediante a divisão do bolo tributário e descentralização dos serviços públicos, porém a divisão dos tributos arrecadados não é equânime com as novas responsabilidades assumidas pelos entes subnacionais (WERNER, 2018).

A concentração do poder fiscal sob a égide da União no federalismo fiscal brasileiro propicia consequências negativas como o enfraquecimento do processo democrático entre forças políticas regionais e central, competição fiscal entre os entes subnacionais (guerra fiscal), incapacidade do governo central em exercer seu papel de coordenador do território nacional permitindo práticas autônomas regionais incompatíveis com as nacionais, e a minimização dos processos de redução das desigualdades regionais e da promoção do desenvolvimento (CATARINO; ABRAHAM, 2018).

Apesar dos avanços experimentados com a descentralização fiscal, a maior autonomia concedida aos entes federativos também resultou em maiores responsabilidades destes, porém sem o aumento proporcional ao acesso de recursos para financiar o atendimento das novas prerrogativas, o que sem dúvidas acarreta em prejuízo na efetivação das políticas públicas.

2.2 Políticas públicas e finanças públicas

O estudo das políticas públicas tem ampliado sua importância conforme aumenta a ação interventora do Estado, por isso ganha relevância no cenário jurídico brasileiro, onde a Constituição Federal apresentou uma ampliação de tarefas sob responsabilidade estatal acrescida de uma grande carga tributária imposta aos cidadãos para subsidiar a realização dos objetivos sociais constitucionais (FONTE, 2015).

No âmbito das ciências políticas existem vários conceitos de políticas públicas, sendo consensual o entendimento de que elas resultam de decisões governamentais e se referem a ações de governo. No âmbito do Direito ainda são poucos autores que se aventuram em apresentar um conceito de políticas públicas, sendo caracterizadas por Bucci (2013) pela fragmentação, diversidade e complexidade de formas, objetos e dinâmicas, pois se trata de um fenômeno que não tem um traço identificador aplicável universalmente, impedindo que se estabeleça um conceito.

As políticas públicas tratam do cumprimento dos objetivos da Administração Pública, que na maioria das vezes se referem a busca de solução de algum problema encontrado pelo gestor ou pelo legislador, contemplando os atos e fatos jurídicos necessários para sua concretização, sendo sempre possível o seu controle de constitucionalidade.

Tal interpretação se coaduna com o entendimento de que as políticas públicas tratam da gestão dos problemas e das demandas coletivas utilizando-se de metodologias para identificar as prioridades, racionalizar a aplicação de investimentos e utilizar o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos pela Administração Pública (DIAS; MATOS, 2012).

Importante destacar o papel do planejamento e do orçamento público para execução das políticas públicas e também na efetivação do melhor gasto dos recursos públicos. Como colocado por Pires (2015), o orçamento público é o instrumento utilizado para compatibilizar o gerenciamento das receitas e despesas e como será utilizado o dinheiro público, de acordo com as necessidades de serviços e políticas públicas definidas pela sociedade através de seus representantes eleitos.

O controle sobre as finanças públicas passa pela gestão orçamentária, a qual no dizer de Pires (2015, p.10), tem por objetivo “[...] assegurar a utilização eficiente, eficaz, efetiva, oportuna, sustentável, legítima, legal e transparente dos recursos financeiros postos à disposição dos governos [...]” através da arrecadação tributária. Como o autor lembra, a gestão orçamentária está correlacionada com a gestão financeira (a qual é responsável por garantir o máximo retorno econômico possível dos recursos dispendidos pelo governo).

A Carta Magna de 1988 destacou a importância quanto ao planejamento responsável, como corroborado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que

trouxe a ideia de responsabilidade na gestão fiscal, a qual 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 e inscrição em restos a pagar.

Conforme Almeida e Bevilacqua (2018), apesar dos avanços experimentados, há necessidade de se aperfeiçoar o planejamento governamental em busca da promoção de um gasto público sustentável e transparente (*accountability*), também proporcionando uma redução das fraudes e da corrupção de agentes públicos. Porém, na opinião dos autores, há necessidade de um outro modelo de planejamento e execução financeira que garantam que o Estado realize e cumpra objetivos de longo prazo.

A correta execução das políticas de interesse local tem necessidade de que os municípios sejam dotados de recursos suficientes ao atendimento das demandas locais, daí surgindo a importância das transferências obrigatórias estabelecidas constitucionalmente e também das transferências voluntárias, que podem ser acessadas através das emendas parlamentares individuais ao orçamento anual.

Além disso, os municípios também podem receber recursos por transferências voluntárias originadas de convênios institucionais, bem como através de editais de projetos, sendo de grande importância para o desenvolvimento das políticas locais.

Importante destacar que a Constituição estabeleceu uma grande estrutura legal baseada na importância que o orçamento possui para o funcionamento estatal, estando o processo legislativo orçamentário previsto a partir do artigo 165 e seguintes da Carta Magna. Conforme Dallari (1996), a forma como o poder público gere suas finanças foi a primeira a ser afetada na passagem do Estado absolutista para o Estado de Direito e desde o século XIII os gastos dos governantes devem ser previamente autorizados.

É a lei orçamentária que regula a conduta dos gestores públicos dentro do modal permitido, assim, nenhuma despesa poderá ser realizada sem que haja permissão orçamentária, que também não poderá ultrapassar os valores prescritos (IVO, 2001).

De forma simplificada pode-se apresentar o orçamento como um Plano Financeiro composto por receitas e despesas de um órgão público, porém seu conceito evoluiu no decorrer do tempo, passando de um Orçamento Tradicional (simples enumeração de itens de gasto) para um Orçamento de Desempenho que permite avaliar os resultados atingidos em função dos custos incorridos, como forma de se comparar iniciativas distintas (MORGADO, 2011).

2.3 Sistema e processo de planejamento e orçamento

Devido ao seu aspecto fundamental a Constituição Federal constituiu uma complexa estrutura financeira, determinando inicialmente a instituição de uma lei complementar tendo como objeto as finanças públicas e dispendo sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

A referida norma foi instituída através da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando-se que esta não se trata da lei geral de finanças públicas pensada na Constituição, sendo que a LRF legisla sobre alguns aspectos importantes no âmbito das finanças públicas.

Não havendo previsão na lei complementar, que possui superior hierarquia formal e material em relação às leis orçamentárias, deve-se observar o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no plano infraconstitucional aquilo que consta na lei nº 4.320/64, de natureza ordinária, mas que ganhou estatura de lei complementar (IVO, 2001).

Considerando o relevante papel do Orçamento Público, além da legislação mencionada, a CF estabeleceu três leis orçamentárias, a saber, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Como lembra Ivo (2001), estas leis possuem um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação do governo, envolvendo suas três etapas. Prova disso é que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O artigo 165, em seu primeiro parágrafo dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA), o qual 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.

O processo legislativo do plano plurianual está contido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 35, § 2º, I), o qual estabelece que seu projeto deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Sua vigência, será de 04 (quatro) anos iniciando a partir do segundo ano de mandato até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem sua previsão no segundo parágrafo do artigo 165 da CF, o qual informa que 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.

Assim como o plano plurianual, tem seu processo legislativo regulamentado no artigo 35, § 2, II, do ADCT, onde dispõe que deverá ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Possui vigência anual, havendo, portanto, uma lei de diretrizes orçamentárias para cada exercício financeiro.

Conforme a Constituição Federal, a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, havendo entendimento de que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias não pode ser rejeitado (IVO, 2001).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como finalidade discriminar a receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (IVO, 2001). Conforme se extrai do art. 35, § 2º, III, do ADCT, seu projeto deverá ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, sendo sua vigência anual.

A lei orçamentária anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas. O principal dos três orçamentos é o fiscal, o

qual se refere aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidos pelo Poder Público.

Já o orçamento da seguridade social abrange os órgãos a ela vinculados, integrantes da administração direta ou indireta, destacando-se que por se tratar de um orçamento de áreas funcionais, cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas os órgãos e entidades integrantes da seguridade social.

Como explica Giacomini (2012), quase todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também integram parcialmente o orçamento da seguridade social, visto que executam despesas com essas características, tais como pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores entre outras.

O orçamento de investimento das empresas compreende a previsão orçamentária dos investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Ele deixa de lado as receitas e despesas operacionais, abrangendo apenas os investimentos das empresas estatais (GIACOMINI, 2012).

A Carta Magna inovou ao valorizar a peça orçamentária quando passou a exigir a demonstração de todas as despesas e receitas públicas. Outro ponto que merece destaque é a previsão legal vedando a realização de despesa não amparada por autorização orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual, que é norteada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu à LDO a responsabilidade de disciplinar, entre várias matérias, o estabelecimento de metas fiscais, a fixação de critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira e avaliação dos riscos fiscais.

Conforme dispõe a lei nº 4.320/64 em seu artigo 2º, a Lei do 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.

Assim, a apresentação da proposta orçamentária é regulada pela lei nº 4.320/64 e deve conter os seguintes elementos: mensagem com exposição circunstanciada da situação econômico-financeira de forma documentada; o projeto de lei de orçamento, tabelas explicativas com estimativa de receita e despesa;

especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais e descrição sucinta das principais finalidades de cada unidade administrativa. Além disso, deverá apresentar os documentos mencionados no artigo 2º da referida legislação.

A iniciativa da proposta de lei orçamentária é sempre do Poder Executivo, sendo no âmbito federal elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente denominado Ministério da Economia), através do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, instituído pela lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. Segundo a legislação, ao sistema compete as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas (BRASIL, 2001).

O papel do Ministério é desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), dos termos do Decreto nº 8.818/2016. A ela compete realizar uma constante articulação com os agentes envolvidos na tarefa de elaboração das propostas orçamentárias setoriais das diversas instâncias da Administração Pública Federal e dos demais Poderes da União.

Segundo Marques (2015), a SOF define as diretrizes estratégicas, os parâmetros quantitativos e as normas para elaboração da proposta de orçamento que depois repassa esses dados aos órgãos setoriais que elaboram suas propostas. Após essa etapa, as propostas retornam à secretaria que analisa, compara limites e ajusta a proposta. Elaborada a proposta e encaminhada ao Congresso Nacional, a mesma é recebida na Comissão Mista de Orçamento (CMO), a qual é integrada por Deputados Federais e Senadores que devem apreciar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

A CMO tem por competência examinar e emitir pareceres sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais (suplementares e especiais), além de créditos extraordinários (créditos adicionais) encaminhados ao Congresso Nacional através de medidas provisórias, entre outras competências previstas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e em outros normativos, conforme estabelecido pela Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional¹.

¹ Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:

A referida Resolução é que dispõe sobre o processo legislativo orçamentário, aplicável em todos os procedimentos vinculados ao orçamento, regrado a modificação do projeto, a realização das audiências públicas, o processo de emendas às receitas e despesas, a apreciação e votação da lei orçamentária, entre outros pontos.

A análise de toda proposta de lei orçamentária, aqui incluído o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, é de competência do Poder Legislativo, conforme disposto no artigo 166, *caput*, da Carta da República. No âmbito federal, esta competência é do Congresso Nacional que a exerce através da Comissão Mista de Orçamento (CMO).

As competências da Comissão estão previstas no artigo 2º da Resolução 1/2006 e conforme o artigo 4º, deverá realizar audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos projetos de lei orçamentária e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira. Sua composição será definida até o quinto dia útil do mês de março de cada sessão legislativa, com a indicação dos membros pelos líderes dos partidos com direito à representação na comissão.

A Comissão terá um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares, com mandato anual, encerrando-se na última terça-feira do mês de março do ano seguinte, sendo vedada a sua reeleição. Estas funções serão exercidas, a cada ano, de forma alternada por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

I - projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, *caput* e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;

III - documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente sobre:

a) os relatórios de gestão fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

c) as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional;

d) os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e

e) as informações prestadas pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;

Além disso, ela será constituída de quatro comitês permanentes, sendo eles: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; Comitê de Avaliação da Receita; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves; e o Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.

Conforme dispõe a Resolução nº 1/2006, o projeto de lei orçamentária anual será dividido em áreas temáticas², ficando sob responsabilidade dos respectivos relatores setoriais, que são indicados pelas lideranças partidárias.

Já as funções de Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual e Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Conforme a Resolução deverão ser realizadas audiências públicas para o debate e o aprimoramento do projeto, para as quais serão convidados Ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas.

Ainda, segundo o artigo 29, § 1º, aquelas audiências que tiverem como objeto de debates assuntos relacionados aos campos temáticos das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão coordenadas pela CMO, na forma de reuniões conjuntas.

Importante destacar que a proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República, só poderá ser apreciada se recebida até o início da votação do relatório preliminar na Comissão Mista.

2.3.1 Emendas parlamentares

Como característica do processo legislativo é permitido aos parlamentares que apresentem emendas ao projeto original. A emenda parlamentar é uma “[...]”

IV - demais atribuições constitucionais e legais.

² Art. 26. [...] I - Transporte; II - Saúde; III - Educação e Cultura; IV - Integração Nacional; V - Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; VI - Desenvolvimento Urbano; VII - Turismo; VIII - Ciência e Tecnologia e Comunicações; IX - Minas e Energia; X- Esporte; XI - Meio Ambiente; XII - Fazenda e Planejamento ; XIII - Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social ; XV - Defesa e Justiça; e XVI - Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

proposição acessória ao projeto principal e que objetiva modificar a sua forma ou seu conteúdo [...]” (BERNARDI, 2011, p.175).

No âmbito da discussão legislativa do orçamento, a Resolução nº 01/2006 reconhece a existência de emenda ao texto, à receita ou à despesa. As emendas ao texto permitem a proposição de alterações em dispositivo do projeto de lei ou de seus anexos. São emendas à receita as que têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei.

Neste aspecto, destaca-se que o Poder Legislativo poderá apresentar emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional, que será aprovado se observar o que dispõe os artigos 32 e 33 da Resolução nº 01/2006. Ressalta-se que esta é exceção à regra de iniciativa do Poder Executivo, quanto à legislação orçamentária.

Além da emenda à receita, é possível a emenda à despesa, a qual pode ser classificada como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento. A emenda de remanejamento propõe o acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as de Reserva de Contingência.

Já a emenda de apropriação propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos e outras dotações, definidas no Parecer Preliminar. Por fim, a emenda de cancelamento propõe exclusivamente a redução de dotações constantes no projeto.

A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas; não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e não contrarie as normas da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional.

A norma regulamentadora informa a possibilidade de realização de três modalidades de emendas: de comissão, de bancada estadual e individuais. As primeiras são derivadas das comissões permanentes do Senado Federal e da

Câmara dos Deputados e das comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, sendo requisito que tenham caráter institucional e de interesse nacional.

Para cada comissão é permitida apresentação de até oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento. Número idêntico também pode ser destinado pela Mesa Diretora da Câmara e do Senado.

As bancadas estaduais representadas no Congresso Nacional podem apresentar emendas ao projeto, desde que relacionadas aos interesses de seus estados ou do Distrito Federal. Poderão ser apresentadas no mínimo quinze e no máximo vinte emendas de apropriação, além de três emendas de remanejamento, desde que observado o disposto no § 1º do artigo 47 da Resolução 1/2006³.

Finalmente, as emendas individuais ao projeto de lei, conforme o artigo 49 da Resolução, terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato, podendo cada um apresentar até vinte e cinco emendas ao projeto.

As emendas individuais deverão atender às disposições contidas na LDO e outras leis aplicáveis, e no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere. Diferente do disposto sobre os demais casos, a norma não estabeleceu o percentual de emendas de remanejamento ou de apropriação.

Analisando o Manual de Emendas Parlamentares para ano de 2017 (BRASIL, 2016) entende-se que as emendas individuais à despesa somente podem utilizar-se de recursos provenientes de emendas de apropriação. Isso porque sobre a emenda de remanejamento, o mesmo documento não reconhece a possibilidade de sua utilização pelas propostas individuais.

É através das emendas parlamentares individuais que são repassados recursos de transferência voluntária para os municípios e estados. Como mencionado anteriormente, cada parlamentar pode apresentar, no máximo, vinte e cinco emendas ao orçamento de 2017, limitado ao montante de R\$ 15.319.538,00.

³ Art. 47[...] § 1º [...]: I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares; II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o *caput*.

Deve ser levado em consideração que existe vedação de transferência voluntária cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 e no caso de obras e serviços de engenharia não poderá ser inferior a R\$ 250.000,00, conforme disposto pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Após apresentadas as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, o mesmo será encaminhado para apreciação e votação do relatório do Relator-Geral pela Comissão Mista de Orçamento, momento em que as emendas serão apreciadas podendo ser rejeitadas ou aprovadas.

Aprovada em plenário, a Lei Orçamentária Anual é encaminhada ao Presidente da República que poderá sancioná-la ou vetá-la. Em caso de vetos, caberá ao Congresso Nacional apreciá-los, podendo rejeitá-los ou não.

Após a sanção e a publicação do Orçamento, o Poder Executivo tem até trinta dias para publicar o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, que serve para ajustar valores da LOA à realidade de cada ano, assegurando, assim, o equilíbrio entre receitas e despesas previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As transferências voluntárias oriundas das emendas parlamentares começam a tramitar a partir do cadastramento de propostas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do governo federal, geralmente no primeiro semestre do ano consecutivo à aprovação do orçamento.

Na execução das emendas individuais são observados prazos e procedimentos estipulados em portaria interministerial a qual dispõe sobre procedimentos e cronograma para operacionalização das emendas ao orçamento no SICONV, com vista ao atendimento do prazo previsto no inciso I do § 14 do art. 166 da Constituição Federal e da Lei Orçamentária Anual.

O primeiro passo consiste na articulação entre a Secretaria de Governo da Presidência da República com os parlamentares autores de emendas individuais para que promovam, diretamente no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Ministério da Economia, as indicações referentes à destinação das emendas individuais, contendo o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e respectivo valor.

Após, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão cadastrar os programas no SICONV e realizar sua vinculação com a emenda parlamentar, identificando o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o

CNPJ do beneficiário e o respectivo valor, conforme informações recebidas dos parlamentares autores de emendas individuais no SIOP.

Então caberá aos beneficiários das emendas, apresentarem suas propostas e os planos de trabalho no SICONVI, cabendo aos órgãos federais analisar as propostas, com plano de trabalho e demais documentos, concluindo pela sua aprovação, reprovação ou necessidade de complementação ou ajustes.

Efetuada as adequações e aprovada a proposta, a próxima etapa é a celebração de contrato de repasse ou convênio, porém, tal assinatura só é realizada após o empenho do crédito orçamentário, que deve ser efetuado até o último dia útil do ano. Conforme relata Silveira (2015), cabe ao parlamentar buscar junto ao Poder Executivo a liberação do limite orçamentário para que as propostas sejam empenhadas.

O processo segue para nova análise pela equipe técnica dos órgãos gestores e após nova aprovação tem autorizado o início do processo licitatório, que será de competência do beneficiário da proposta. Realizada licitação, ou até em momento anterior, o parlamentar é acionado para articular junto à União o pagamento dos valores empenhados para que o ente federativo possa dar início às obras, aquisição de bens ou serviços (SILVEIRA, 2015).

O advento da Emenda Constitucional nº 86/2015 modificou o orçamento no tocante às emendas parlamentares, instituindo o chamado “Orçamento Impositivo”. Assim, uma parcela do orçamento passou a ser impositiva e não mais autorizativa.

As emendas parlamentares ao orçamento são limitadas ao percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), sendo que metade desse montante deverá ser destinado (0,6%) para investimentos na área de saúde (art.166, §9º, CF). É este percentual vinculado à saúde que deverá ser obrigatoriamente executado pelo Poder Executivo, restringindo a sua discricionariedade em realizar ou não as despesas decorrentes dessas emendas, a não ser que haja impedimentos de ordem técnica (MENDES; BRANCO, 2016).

Houve uma limitação da discricionariedade do Executivo sobre uma fração pequena do orçamento anual, restando nesse aspecto o questionamento levantado pelos autores:

“[...] quais serão os impactos dessa medida no relacionamento entre os poderes políticos, já que os parlamentares terão, a partir de agora, um patamar mínimo de suas emendas executadas, independentemente de acordos políticos com o Poder Executivo [...]” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 1441).

Para Freire (2016), a discricionariedade do Poder Executivo a respeito da execução orçamentária é desfavorável ao equilíbrio e autonomia dos Poderes entendendo que a impositividade pode contribuir para dificultar a independência e autonomia entre Executivo e Legislativo, sendo visto por Lima (2003) como uma disputa de poder extremamente relevante.

Entretanto, a adoção de um modelo impositivo de orçamento pode ser vista como uma forma potencial de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública (SOUZA ET AL, 2015). Porém, Tavares (2016) entende que o orçamento impositivo de emendas parlamentares carece de vários aperfeiçoamentos e que não deveria ser visto como única forma de resolver o problema da executividade das emendas.

O problema da executividade das emendas também está atrelado à gestão das políticas locais, pois quando formalizadas pelos parlamentares não há intervenção do executivo local para que sejam direcionadas aos problemas do município, além disso, o advento do orçamento impositivo pode ser mais um empecilho na realização das políticas ao limitar ainda mais a aplicação dos recursos. A forma como está desenhada a distribuição das transferências pela Constituição tende a afetar os municípios, que ficam dependentes das verbas oriundas das emendas parlamentares, cujos critérios de repasse não são equânimes e tendem a afetar os princípios da subsidiariedade e da igualdade entre os entes políticos (HERMANY,2012).

Assim, o problema das emendas parlamentares reside na democratização do acesso aos seus recursos, tendo em vista que sua distribuição é destituída de critérios objetivos e técnicos (HERMANY; GIACOBBO, 2014). Outro ponto problemático acerca das emendas é levantado por Jales (2015) ao lembrar que desde a instituição desta figura no ordenamento pátrio já foram instaladas duas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) para apurar o desvio de finalidade da mesma, servindo muitas vezes para a realização de práticas corruptivas.

Em estudo realizado por Chiavegati (2006), identificou-se que os parlamentares tendem a direcionar os recursos para suas bases eleitorais, muitas

vezes ignorando outros municípios que necessitariam do recurso. Além disso, levando-se em conta a importância das transferências voluntárias no orçamento municipal, tem-se que “[...] o governo federal é potencialmente capaz de tornar os Municípios dependentes politicamente, podendo interferir, também, na estrutura administrativa municipal, de forma a atender aos anseios de grupos políticos[...]” (PACHECO, 2015, p. 40), o que sem dúvidas comprometeria o atendimento das reais necessidades do município em detrimento dos desejos de determinados grupos políticos.

Em sentido semelhante, entende Bassani (2009), que a atual sistemática das emendas faz erigir um sistema que se sustenta no atendimento de uma clientela para garantia político-eleitoral, o que é grave no contexto da evolução administrativa brasileira, sendo um verdadeiro resquício de uma administração patrimonialista.

Assim, percebe-se a importância de se aprofundar os estudos acerca do papel das emendas parlamentares individuais e sua influência no orçamento do ente municipal, considerando-se a importância da autonomia local outorgada pelas normas constitucionais para a consecução de um espaço democrático que busque atender e consolidar os direitos fundamentais dos cidadãos de forma efetiva.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo busca expor e analisar os dados obtidos durante a pesquisa. Os mesmos foram analisados considerando as emendas parlamentares que beneficiaram o município de Rio Pardo – RS, entre os anos de 2015 e 2018.

Como explicado no capítulo anterior, além das transferências obrigatórias, os municípios buscam recursos junto ao governo federal através de transferências voluntárias, as quais podem acontecer através de emendas parlamentares ao orçamento ou então de adesão aos projetos de políticas públicas estabelecidas por ministérios (onde apresentam projetos voluntários atendendo edital publicado pelo órgão, adequando-se aos projetos do ministério).

O presente trabalho analisou somente as transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares contempladas no período antes exposto. Cumpre esclarecer que a opção pela análise destes anos foi considerada a mais coerente, tendo em vista compreender dois períodos de governos municipais distintos, além de ser caracterizado pelo aumento da crise fiscal, política e institucional no País, fatores que poderiam afetar o processo de transferências.

Para esta pesquisa, também nos utilizamos de fontes primárias como entrevista do tipo aberta, com a atual responsável pela Central de Convênios do município e responsável pela captação e todo processo de execução das emendas junto aos sistemas federais nos anos de 2017 e 2018. Também foi realizada entrevista com os responsáveis pelos convênios e contratos, bem como com dois secretários municipais, para esclarecer sobre o processo de captação e execução das emendas.

Em análise preliminar foram encontradas no Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) dez emendas parlamentares celebradas entre 2015 e 2018, sendo a sua maioria destinada aos ministérios das Cidades (atual ministério do Desenvolvimento Regional) e da Agricultura. Além destas, foram encontradas nas transferências fundo a fundo celebradas entre o Fundo Municipal e Fundo Nacional de Saúde (FNS), outras dezenove emendas parlamentares.

O quadro abaixo apresenta a lista de emendas parlamentares recebidas pelo município no período 2015-2018. A seguir analisamos cada uma em detalhes.

Autor da Emenda	Emenda	Valor (R\$)	Número do Convênio/Proposta	Órgão
Alceu Moreira (MDB)	28580007	269.980,00	12.389.111000/1150-01	Ministério da Saúde
Alceu Moreira (MDB)	8580011	300.000,00	12389.111000/1160-03	Ministério da Saúde
Ana Amélia Lemos (PP)	28930002	200.000,00	12389.111000/1150-01	Ministério da Saúde
Ana Amélia Lemos (PP)	28930001	136.986,30	871048/2018	Ministério da Agricultura
Bohn Gass (PT)	28620009	100.000,00	12389.111000/1180-07	Ministério da Saúde
Carlos Gomes (PRB)	30670005	150.000,00	12389.111000/1170-16	Ministério da Saúde
Carlos Gomes (PRB)	30670001	185.909,98	871048/2018	Ministério da Agricultura
Covatti Filho (PP)	30770003	124.950,00	12389.111000/1180-03 e 12389.111000/1180-08	Ministério da Saúde
Danrlei de Deus (PSD)	28610007	100.000,00	12389.111000/1160-07	Ministério da Saúde
Heitor Schuch (PSB)	32980004	200.000,00	12389.111000/1160-02	Ministério da Saúde
Heitor Schuch (PSB)	32980002	926.250,00	833251/2016	Ministério da Agricultura
Heitor Schuch (PSB)	32980002	100.000,00	12389.111000/1170-15 e 12389.111000/1170-20	Ministério da Saúde
Heitor Schuch (PSB)	32980004	136.986,30	872358/2018	Ministério da Agricultura
Heitor Schuch (PSB)	32980002	199.850,00	12389.111000/1180-05 e 12389.111000/1180-09	Ministério da Saúde
Jerônimo Goergen (PP)	28640004	100.000,00	12389.111000/1160-02	Ministério da Saúde
João Derly (REDE)	36850011	99.900,00	12389.111000/1170-16 e 12389.111000/1170-21	Ministério da Saúde
João Derly (REDE)	36850006	222.857,14	874902/2018	Ministério do Turismo
José Otavio Germano (PP)	11170003	99.900,00	12389.111000/1170-01 e 12389.111000/1170-15	Ministério da Saúde
Marco Maia (PT)	20770015	243.750,00	843677/2017	Ministério do Esporte
Maria do Rosário (PT)	19830003	100.000,00	12389.111000/1180-06	Ministério da Saúde
Nelson Marchezan Jr (PSDB)	28680007	200.000,00	12389.111000/1160-02	Ministério da Saúde
Paulo Pimenta (PT)	19860001	215.687,55	833255/2016	Ministério da Agricultura
Paulo Pimenta (PT)	19860002	9.990,00	12389.111000/1170-13	Ministério da Saúde
Pompeo de Matos (PDT)	36660006	100.000,00	12389.111000/1160-05	Ministério da Saúde
Pompeo de Matos (PDT)	36660007	99.910,00	12389.111000/1170-24	Ministério da Saúde
Sérgio Moraes (PTB)	25660003	317.317,72	822914/2015	Ministério das Cidades
Sergio Moraes (PTB)	25660002	245.850,00	828380/2016	Ministério das Cidades
Sergio Moraes (PTB)	25660006	240.000,00	12389.111000/1160-02	Ministério da Saúde
Sergio Moraes (PTB)	25660002	987.600,00	844534/2017	Ministério das Cidades

Tabela 1 – Emendas parlamentares recebidas no período 2015-2018 (Elaborada pelo autor)

Iniciamos nossa análise pelas transferências voluntárias recebidas no ano de 2015. Naquele período o município era comandado pelo senhor Fernando Henrique Schwanke, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), eleito em 2012 com 13.568 votos (54,32%) para governar no período 2013-2016 (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Na área da saúde foi celebrada a proposta nº 12389.111000/1150-01, via Fundo Nacional de Saúde, oriunda de emendas parlamentares do deputado federal Alceu Moreira (PMDB) e da então senadora Ana Amélia Lemos (PP), através das emendas de número 28580007 (valor de R\$ 269.980,00) e 28930002 (valor de R\$ 200.000,00), ambas destinadas para aquisição de equipamento e material permanente.

Ainda no ano de 2015 foi formalizado o convênio nº 822914, junto ao então Ministério das Cidades, derivado da emenda parlamentar nº 25660003 do então deputado federal Sérgio Moraes (PTB), destinada à pavimentação de vias urbanas, no valor de R\$ 317.317,72 (trezentos e dezessete mil trezentos e dezessete reais e setenta e dois centavos).

No ano de 2016 novamente o município celebrou convênio com Ministério das Cidades (de nº 828380), derivado da emenda parlamentar nº 25660002, também de autoria do deputado federal Sérgio Moraes (PTB), no valor de R\$ 245.850,00 (duzentos e quarenta e cinco mil e oitocentos e cinquenta reais), destinado à pavimentação de via urbana, no caso a Rua Riachuelo, localizada em bairro periférico da cidade.

Neste mesmo ano, o deputado federal Heitor Schuch (PSB), destinou a emenda nº 32980002, através do Ministério da Agricultura, para construção de um pavilhão de 1.500 m² (mil e quinhentos metros quadrados) de estrutura metálica para abrigar a feira da produção agrícola familiar, sendo o imóvel construído no parque da Expoagro Afubra, onde se realiza anualmente a feira de mesmo nome destinada aos pequenos e médios agricultores. A emenda foi no valor de R\$ 926.250,00 (novecentos e vinte e seis mil e quinhentos reais) e ainda teve aporte de contrapartida do município no valor de R\$ 40.246,75 (quarenta mil duzentos e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos).

Ainda no âmbito da agricultura, no mesmo período, o deputado federal Paulo Pimenta, pela emenda nº 19860001, destinou recursos para aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, no valor de R\$ 215.687,55 (duzentos e quinze mil seiscentos e oitenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos) e contrapartida financeira de R\$ 33.412,45 (trinta e três mil quatrocentos e doze reais e quarenta e cinco centavos), sendo os bens destinados às associações de produtores localizadas no interior do município.

Já na área da saúde o município foi contemplado por várias emendas parlamentares, as quais foram utilizadas para aquisição de equipamentos destinados aos postos de saúde, totalizando o valor de R\$ 1.240.000,00 (um milhão duzentos e quarenta mil reais), conforme se extrai da tabela 1, exposta na página 33.

O ano de 2017 marcou o início de nova gestão no executivo municipal (2017-2020), tendo em vista a eleição de Rafael Reis Barros (então no PTB, hoje filiado ao PSDB) com 12.947 votos (53,22%), o qual derrotou o candidato à reeleição, em outubro de 2016 (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

No âmbito do Ministério do Esporte (atual Ministério da Cidadania), foi celebrado o convênio nº 843677, oriundo da emenda nº 20770015, do deputado federal Marco Maia (PT), no valor de R\$ 243.750,00 (duzentos e quarenta e três mil setecentos e cinquenta reais), destinada para implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer (cujo recurso foi aplicado para construção de pista de skate).

A pavimentação de vias urbanas foi novamente contemplada, através da emenda nº 25660002, proposta pelo deputado federal Sérgio Moraes, no valor de R\$ 987.600,00 (novecentos e oitenta e sete mil e seiscentos reais) junto ao então denominado Ministério das Cidades. O convênio ainda está em execução e são objeto de pavimentação as ruas Rua Nativo Bandeira; Rua Soly Alves da Rosa Soares; Rua Antônio Felisbino Linhares; Rua 08 de Março; Rua Florentino Pedro do Amaral Lisboa (Trecho 1), todas localizadas em bairro periféricos da cidade.

Ainda no ano de 2017, foram obtidas emendas parlamentares para a saúde no valor de R\$ 559.700,00 (quinhentos e cinquenta e nove mil e setecentos reais), oriundas dos deputados federais Pompeo de Matos (PDT), José Otávio Germano (PP), Paulo Pimenta (PT), Heitor Schuch (PSB), João Derly (Rede) e Carlos Gomes (PRB). O valor total já reflete os contingenciamentos das emendas (apesar do orçamento impositivo), sendo estas destinadas para aquisição de equipamentos e materiais permanentes da secretaria da saúde.

O ano de 2018 teve a celebração de convênios com os ministérios do Turismo (nº 874902) e Agricultura (nºs 871048 e 872358). O primeiro trata de recurso destinado pelo deputado federal João Derly, no valor de R\$ 222.857,14 (duzentos e vinte e dois mil oitocentos e cinquenta e sete reais e vinte e quatro centavos) para

apoio de projetos de infraestrutura turística, sendo utilizado na reforma e revitalização de três praças do município (Praça Protásio Alves, Praça Bento Gonçalves e Praça Barão de Santo Ângelo).

O convênio nº 871048, firmado junto ao Ministério da Agricultura, tem origem nos recursos em emendas da Senadora Ana Amélia Lemos (PP) no valor de R\$ 136.986,30 (cento e trinta e seis mil novecentos e oitenta e seis mil e trinta centavos) e do deputado federal Carlos Gomes (PRB) no valor de R\$ 185.909,98 (cento e oitenta e cinco mil novecentos e nove reais e noventa e oito centavos), totalizando R\$ 322.896,28 (trezentos e vinte e dois mil oitocentos e noventa e seis e vinte e oito centavos) em recursos para aquisição de uma retroescavadeira 4x4 para uso da secretaria de agricultura.

Também pelo ministério da Agricultura, foi celebrado o convênio nº 872358, cuja emenda foi proposta pelo deputado federal Heitor Schuch, no valor de R\$ 136.986,30 (cento e trinta e seis mil novecentos e oitenta e seis reais e trinta centavos), a ser destinado para aquisição de um veículo utilitário com motor a diesel a ser utilizado pela secretaria municipal da agricultura.

Há que se destacar que o município também foi contemplado com outras duas emendas junto ao antigo ministério das Cidades que deram origem a convênios que foram posteriormente objeto de distrato. São eles os convênios de nº 866876 (R\$ 270.476,19) da emenda do deputado federal Mauro Pereira (MDB) e 866369 (R\$ 222.857,14) da emenda do deputado Marco Maia (PT).

Sobre a informação acima, em entrevista com a coordenadora da Central de Projetos, a mesma explicou que o motivo dos distratos foi a constatação, após elaborado o cálculo pela Caixa Econômica Federal do valor de contrapartida da obra, de que a parcela a ser desembolsada como contrapartida superava o valor das emendas repassadas ao município, e tendo em vista que o ente local não possuía recursos suficientes para arcar com tal despesa, optou-se pela rescisão dos convênios (SOUZA, 2019).

Em 2018, as emendas via Ministério da Saúde, totalizaram R\$ 524.800,00 (quinhentos e vinte e quatro mil e oitocentos reais) através dos deputados federais Covatti Filho do PP (R\$ 124.950,00), Heitor Schuch (R\$ 199.850,00), Maria do Rosário (R\$ 100.000,00) e Elvino Bohn Gass (R\$ 100.000,00), os dois últimos do PT. Os recursos também foram destinados para aquisição de equipamento e

material permanente pela secretaria municipal da saúde, como ocorrido em anos anteriores.

Apresentadas as emendas recebidas pelo município, é importante discutirmos sobre seu processo de captação e de execução, bem como obter informações sobre a visão dos profissionais que atuam na área. Para isso foram realizadas entrevistas com a coordenadora atual da área de convênios, o gestor municipal de contratos (GMC) junto à Caixa Econômica Federal, o atual secretário municipal de planejamento (responsável pela articulação) e o atual secretário municipal de saúde.

As emendas parlamentares como já explicado, derivam da indicação de emenda ao orçamento da União por parte dos parlamentares, o que mostra a importância da articulação política junto aos deputados federais e senadores para acesso a estes recursos.

Explicando sobre o processo de captação dos recursos, Souza (2019), afirma que se trata de uma articulação inteiramente política que envolve vereadores, prefeito e secretários que conversam com parlamentares com quem tenham maior vínculo político-partidário, esse movimento fica claro também na fala do atual secretário municipal da saúde (PELLEGRINI, 2019) quando confirma que participa da articulação política para obtenção dos recursos, através de orientações ao prefeito e também conversas com deputados federais e assessores, buscando adequar a demanda do município com os recursos disponibilizados.

Na visão de Dressler (2019), como atual secretário municipal de planejamento, indústria e comércio do município

“[...]há uma demanda grande de articulação não apenas com os parlamentares federais, mas também com deputados estaduais e principalmente com os vereadores para que se consiga acesso às emendas”.

Atualmente o prefeito municipal de Rio Pardo, se desloca, junto com o secretário municipal de planejamento e alguns vereadores, até Brasília para visitar pessoalmente os congressistas, levando consigo uma lista de número de votos que estes fizeram no município. É com base nisso que busca convencê-los da importância de destinar recursos para a cidade e que poderão retornar em votos nas eleições futuras (DRESSLER, 2019).

Porém nem sempre a demanda da localidade é atendida, segundo Souza (2019), algumas vezes prefeito e vereadores passam mais de ano solicitando que seja atendida determinada demanda por recursos, mas na maioria dos casos o processo acaba sendo mais rápido. A entrevistada afirma que os congressistas não sabem quais são as áreas que o município mais demanda por financiamento, e assim, o ente local acaba se adequando para receber recursos das áreas definidas pelos parlamentares.

O secretário municipal da saúde, quando questionado se as emendas têm atendido as demandas locais, informou que se busca obter valores que as financiem. Porém, quando o deputado federal ou senador só possui verbas para atender uma determinada finalidade que não é prioridade local, o município busca se adaptar para fazer jus ao recebimento do recurso (PELLEGRINI, 2019).

No tocante a área da saúde, cujo processo de captação é idêntico ao das demais emendas parlamentares, Souza (2019) afirma que a maior parte dos recursos que o município está recebendo estão destinados para custeio do setor, especialmente na média e alta complexidade, em detrimento de recursos para obras. O gestor da saúde deixa claro em sua entrevista que Rio Pardo tem buscado exatamente este tipo de recurso, o qual é interessante em virtude da flexibilidade de utilização e facilidade no processo de prestação de contas (PELLEGRINI, 2019).

Como se percebe nos relatos dos gestores entrevistados, pode-se constatar que para obtenção de recursos destinados pelos congressistas, os municípios necessitam de um grande processo de articulação política, que envolve prefeitos, vereadores, assessores de parlamentares, além dos próprios parlamentares.

Importante lembrar que nem sempre o município consegue receber recursos na área em que mais haja demanda, pois esta definição acaba ficando nas mãos do legislativo federal, cabendo aos entes locais se adaptarem às opções disponíveis, ainda que no caso em análise, os entrevistados tenham deixado claro que se tem conseguido fazer uma captação que atenda suas demandas.

No tocante aos recursos oriundos das transferências voluntárias derivadas de emendas parlamentares, há que se falar também da possibilidade de contingenciamento desses recursos por parte da União. No contingenciamento, que é previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o recurso é excluído do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira, trazendo como reflexo o atraso da

execução ou até o cancelamento de ações aprovadas no orçamento (GONTIJO, 2010).

Souza (2019) esclarece que tal procedimento não é comum de acontecer, mas é um expediente utilizado pelos ministérios quando efetuam corte de gastos ao final do ano, porém não atingem os recursos originados do orçamento impositivo, o qual se aplica as emendas destinadas à saúde.

É no âmbito da saúde que o município de Rio Pardo mais recebeu recursos, onde foram contabilizadas dezenove emendas parlamentares e um total de dois milhões setecentos e noventa e quatro mil quatrocentos e oitenta reais (R\$2.794.480,00) em repasses financeiros.

Foi através das emendas recebidas no ano de 2018 que a secretaria da saúde do município conseguiu renovar parte da sua frota de veículos, adquirindo carros de passeio e pick-ups para servirem como unidades móveis para transporte de equipes do Programa Saúde da Família (PSF), especialmente no interior, visto que possui mais de 2.000 km de estradas na sua extensa área rural.

Além disso, foram destinados recursos para aquisição de tablets a serem usados pelos agentes de saúde, melhorando seu trabalho e acesso ao e-SUS que está em implantação na cidade.

Anteriormente, em 2017, as emendas da saúde foram utilizadas na implantação do programa e-SUS no município, com aquisição de diversos materiais de informática (computadores, impressoras, switch...) e também para aquisição de um micro-ônibus a ser utilizado no transporte de pacientes para outras cidades.

O ano de 2016, os recursos foram destinados para aquisição de inúmeros equipamentos de mobiliário e atendimento médico para os postos de saúde, além de equipamentos para o Hospital Regional do Vale do Rio Pardo, o qual é administrado pelo município e que também foi o único destinatário dos recursos do ano de 2015, que permitiram a troca de todas as camas do hospital, além da aquisição de equipamentos médicos, totalizando quase quinhentos mil reais em investimentos na instituição.

Há que se ressaltar que apesar do direcionamento da emenda para determinada área, ainda há discricionariedade ao município para escolher os equipamentos que mais necessita daí a diferença entre os bens adquiridos nos

períodos acima expostos, os quais também sofrem influência da tomada de decisão dos responsáveis pela secretaria da saúde.

Questionada sobre o fato de recursos do Ministério da Saúde privilegiarem aquisição de equipamentos em detrimento de realização de obras e se isso traria dificuldades para a qualificação dos serviços da secretaria da saúde, Souza (2019) enfatizou que os valores recebidos tem auxiliado na melhoria dos serviços. Para a gestora entrevistada,

os equipamentos adquiridos trouxeram qualidade ao serviço e ao servidor, pois vieram em apoio à implantação do sistema e-SUS, em que os sistemas devem estar interligados e podem agregar informações de outras secretarias. Esse sistema permite que um acompanhamento integral do cidadão, registrando todos seus passos no sistema de saúde e permite ao município alocar melhor seus recursos.

Na mesma linha é a conclusão do secretário municipal da saúde quando questionado se as emendas têm atendido as demandas do município, destacando aquelas que permitiram a renovação da frota da secretaria como um dos benefícios observados por ele (PELLEGRINI, 2019). Ainda ressaltou que os recursos recebidos atendem ao que se encontra prescrito no planejamento da área, tanto no Plano Plurianual quanto no Plano Municipal da Saúde.

O aspecto da adequação do planejamento do município com o recebimento de transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares é um ponto importante nesta pesquisa, tendo em vista que os valores recebidos para investimentos têm impacto nas políticas públicas, como concluiu Carvalho (2007, p. 44-45) em pesquisa realizada em outro município:

Embora os investimentos em saúde tenham menor impacto imediato nas condições de saúde do que as demais despesas, quando aqueles são propostos pelos parlamentares produzem melhores efeitos do que quando previstos pelo governo[...] resultados encontrados indicam que as emendas parlamentares ao orçamento federal têm propensão de reduzir as desigualdades regionais, refletida na melhoria dos indicadores de saúde dos Estados.

No quesito orçamentário, questionamos Souza (2019) sobre adequação dos recursos captados com o planejamento municipal, a qual informou que documentos como o Plano Plurianual são levados em consideração na hora da busca de recursos, sendo que até hoje nunca foi necessário alterar o Plano para poder receber algum recurso.

Porém, apontou a entrevistada que há impactos orçamentários no município em decorrência dessas transferências, pois em alguns casos há necessidade de diminuir ou suplementar o orçamento local para poder atender à contrapartida exigida pelo convênio (SOUZA, 2019).

Aqui é importante explicar o mecanismo da contrapartida. Quando do cadastramento de propostas junto aos ministérios, exceto na Saúde (onde a transferência é entre fundos e não possui contrapartida), o captador deve indicar um percentual de contrapartida previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Este regramento está previsto no Decreto nº 6.170/2007⁴, o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e prevê ainda que a contrapartida financeira deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

Souza (2019) explica que os pagamentos de contrapartida são exigidos de forma diferente, conforme objeto do convênio, em se tratando de execução de obra, a contrapartida é paga em parcelas concomitantes com a liberação de medições feitas pela instituição bancária.

Em se tratando da aquisição de bens, somente depois de finalizado o processo licitatório, e este sendo aprovado pela instituição financeira, é que deverá ser realizado depósito da contrapartida na conta do convênio, porém será depositado seu valor integral (SOUZA, 2019).

O valor da contrapartida que é fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias não tem sofrido variações no período em análise, por este motivo reproduzimos o disposto na LDO mais recente (Lei Federal nº 13.707/2018), com as orientações sobre este cálculo aplicáveis ao município:

⁴ Art. 7º A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida da seguinte forma:

I - por meio de recursos financeiros, pelos órgãos ou entidades públicas, observados os limites e percentuais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente; [...]

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

“[...] § 1º A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como limite mínimo e máximo:

I - no caso dos Municípios:

a) um décimo por cento e quatro por cento, para Municípios com até cinquenta mil habitantes; [...] (BRASIL, 2018).

O trecho acima reproduzido se encontra na atual Lei de Diretrizes, em seu artigo 78, o qual ainda estabelece que para a realização de transferências voluntárias, esta dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na sua lei orçamentária.

Porém, o cálculo da contrapartida sofre mudanças quando se trata de obras públicas, quando cadastrada a proposta deve-se observar os percentuais previstos na legislação financeira, o qual é calculado em cima do valor da emenda parlamentar.

Ocorre que em etapa posterior, já com o convênio assinado, o ente local deverá elaborar orçamento detalhado que será submetido à instituição bancária que intermedia o convênio, a qual analisa os projetos e orçamentos da obra e calcula o valor real da contrapartida, que agora é analisada a partir da aplicação da tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil)⁵, a qual geralmente acarreta em um aumento substancial no valor da obra.

Souza (2019) faz críticas à tabela SINAPI, pois em sua opinião acarreta em um grande aumento no valor das obras públicas e cita como exemplo a compra de um bloqueto para obra, o qual no orçamento de uma empresa custava R\$43,00/m², direto da fábrica custava R\$ 31,00/m², em outro orçamento ficou por R\$ 38,00/m², porém na planilha SINAPI ficou por R\$ 48,00/m².

“[...] Portanto essa planilha deixa o valor da contrapartida muito alto e a Caixa Econômica Federal não deixa iniciar a obra se não comprovar o depósito da contrapartida na conta do convênio, ou seja, não vai baixar, e mesmo na licitação não diminui muito o valor para chegar em patamar razoável, o que acaba tornando a obra muito cara. O problema é a planilha SINAPI que tem valores dos itens muito altos, e por ser uma planilha do governo não existe outra que possa ser usada (SOUZA, entrevista, 2019)”

⁵ É uma tabela utilizada na elaboração do orçamento de obras públicas que informa os custos e índices da construção civil no país, mantida pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE.

O problema relatado custou ao município a desistência do recebimento de duas emendas parlamentares no ano de 2018, visto que suas finanças não comportavam o custo da contrapartida.

Os convênios de nº 866369 (R\$ 222.857,14) e 866876 (R\$ 270.476,19), ao fim da elaboração do orçamento e avaliação da instituição financeira tiveram contrapartidas superiores ao valor das respectivas emendas, Souza (2019) afirma que uma delas chegou a R\$ 300.000,00, não sendo vantagem para o município que não conseguiria dispor desses valores no prazo da obra (que duraria aproximadamente quatro meses) e lhe custaria aproximadamente R\$ 60.000,00 por mês em contrapartida.

Assim, foi mais vantajoso para a administração pública municipal realizar o distrato dos convênios celebrados e aguardar para buscar futuramente recursos para a obra de pavimentação, pois não se tratava de uma obra indispensável e, portanto, poderia aguardar por nova captação (SOUZA, 2019).

Considerando que estes valores trariam impacto para o orçamento de 2019, foi pesquisada a lei orçamentária (Lei Municipal nº 2077/2019), a qual trouxe a previsão de receita no valor de R\$ 126.142.000,00, havendo a previsão de despesas de capital para investimentos com recursos livres no total de R\$ 1.347.047,00.

É deste valor que deve ser retirado o recurso para despesa com contrapartida, e assim se constata que somente em duas obras, que não eram de suma importância para a municipalidade, se consumiria metade do orçamento previsto para investimentos no ano de 2019. Sob este aspecto, parece coerente a tomada de decisão do gestor municipal ao efetuar o distrato dos convênios 866369 e 866876.

Ainda é relevante observar que do orçamento municipal, pouco mais de dez por cento (10%) de sua receita prevista está disponível para investimentos que não sejam vinculados, demonstrando a pouca margem que o gestor possui para atender as demandas da comunidade e a importância que assumem as transferências voluntárias oriundas das emendas.

Importante observar que o município captou em emendas parlamentares no ano de 2018 o valor de R\$ 1.207.539,72, cujo impacto será realizado no orçamento de 2019, e constata-se que os valores obtidos são quase iguais a previsão de investimentos com recursos livres para o período (R\$ 1.347.047,00), ou seja, através

das emendas parlamentares individuais, o município praticamente dobrou seus recursos para investimentos.

Realizando análise semelhante, com base na lei municipal nº 2.039/2017 que fixou orçamento para o ano de 2018, os recursos livres para despesas de capital foram estipulados em R\$ 828.072,00, e naquele ano as emendas oriundas de 2017 totalizaram o valor de R\$ 1.791.050,00, ou seja, naquele ano os recursos para investimentos quase triplicaram.

Estudo semelhante foi realizado sobre o impacto no orçamento de 2017, onde a lei municipal nº 2001/2016, previu recursos livres para despesas de capital no valor de R\$ 1.568.684,00, quando o município captou em emendas do ano de 2016 o valor de R\$ 2.627.787,55, onde se constata que os recursos correspondem quase ao dobro dos recursos previstos.

Análise do orçamento previsto para o ano de 2016, conforme a lei municipal nº1978/2015, constatou previsão de investimentos com recursos livres no montante de R\$ 1.690.047,00, enquanto foram captadas emendas parlamentares no ano de 2015 no valor de R\$ 787.297,22. Como se percebe, esse período foi atípico na captação de recursos se comparado com os anos posteriores, ainda assim se observa que o valor captado corresponde a quase metade do valor previsto para orçamento de 2016.

Há que se observar que a discrepância entre valores obtidos por emendas entre os anos de 2015 e 2016, a qual se pode supor estar vinculada ao fato do ano de 2016 ter sido de eleições municipais quando os gestores buscam mais o apoio dos deputados em busca de recursos que justifiquem sua reeleição.

No período 2017/2018 pode-se observar que houve uma redução entre os valores captados, porém há que se observar que Rio Pardo, desistiu de receber duas emendas parlamentares no valor total de R\$ 493.333,33. Ou seja, se computarmos o valor das emendas objeto de distrato, os recursos captados em 2018 chegam ao montante de R\$ 1.700.873,12, sendo praticamente igual ao valor obtido em 2017 (R\$ 1.791.050,00).

Assim, para melhor visualizar o que foi exposto, apresenta-se na tabela 2, os valores de emendas captadas em cada ano analisado e a previsão de recursos livres para investimentos em cada ano, lembrando que a execução e liberação dos

recursos costuma ocorrer no ano subsequente ao da apresentação da emenda, por isso os orçamentos foram analisados os orçamentos do período 2016 a 2019.

Ano das emendas	Valor total de emendas	LOA analisada	Previsão na LOA da despesa de capital com recursos livres
2015	R\$ 787.297,22	Lei Mun. nº 1978/2015	R\$ 1.690.047,00
2016	R\$ 2.627.787,55	Lei Mun. nº 2001/2016	R\$ 1.568.684,00
2017	R\$ 1.791.050,00	Lei Mun. nº 2039/2017	R\$ 828.072,00
2018	R\$ 1.207.539,72	Lei Mun. nº 2077/2018	R\$ 1.347.047,00

Tabela 2 – Emendas captadas x previsão orçamentária de investimentos com recursos livres (Elaborada pelo autor).

Como se percebe, há um grande impacto financeiro destas transferências voluntárias no orçamento municipal, porém, conforme as entrevistas fica clara a necessidade imperiosa de grande articulação política para obtenção destes recursos, motivo que leva alguns autores e instituições municipalistas a defenderem sua extinção.

Questionada sobre os desafios e as ideias de extinção do sistema das emendas, Souza (2019) afirma ser contrária à ideia, e sugere que as emendas deixem de ser vinculadas ao nome dos parlamentares, além de se adotar outra forma de seleção em que se permita ao município apresentar sua capacidade para buscar o recurso, “[...] visto que da forma como está hoje, ela é um recurso estabelecido politicamente, sem critério de acesso, pois é direcionado para áreas onde o parlamentar busca obter mais votos [...] (SOUZA, entrevista, 2019)”.

Dressler (2019) vê o processo de emendas parlamentares como extremamente atrelado aos desejos políticos de parlamentares, prefeitos e vereadores, que muitas vezes não levam em conta as maiores demandas da sociedade local, porém, é a única forma que os municípios podem obter recursos para investimentos que são necessários, ainda que nem sempre sejam os prioritários.

Rocha (2019), como gestor municipal de contratos (GMC), afirma que as emendas são positivas, porém a sua vinculação com a política acaba dificultando a atuação dos técnicos do município para direcionar recursos para áreas com maior demanda, pois muitas vezes há necessidade de atender demandas de políticos locais.

Além disso, lembra a dificuldade para pagamento da contrapartida de obras, pois a planilha adotada pela Caixa Econômica Federal acaba por dobrar o valor de execução e onera o município para atender este requisito, quando obriga que desista de receber o recurso, o que lhe acarreta consequências políticas locais, pois descontenta políticos e população que esperavam execução da obra (ROCHA, 2019).

A visão crítica a necessidade de articulação política também é lembrada por Pellegrini (2019), quando questionado sobre as emendas na área da saúde, ao dizer que considera as emendas como injustas com muitos municípios, pois aqueles que não possuem articulação e poder político acabam por não ter acesso aos recursos.

Como gestor da saúde local, Pellegrini (2019) opina que esta não é a melhor forma de financiamento da área, e que o acesso a estes recursos deveriam ser baseados em algum índice municipal, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), garantindo a equidade no acesso ao recurso.

Após levantamento dos dados apresentados, com análise dos valores dos recursos recebidos, do orçamento municipal e a oitiva das personagens que atuam diretamente na gestão das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, passamos para nossas considerações finais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi descrever e analisar as transferências voluntárias realizadas por meio de emendas parlamentares ao município de Rio Pardo-RS, realizadas no período 2015-2018, analisando sua influência no orçamento local.

Em termos de procedimentos metodológicos utilizou-se de pesquisa de natureza descritiva, através do método dedutivo e pesquisa aplicada qualitativa, com uso de análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores municipais chaves para elucidar o fenômeno em investigação.

No referencial teórico, reprisamos os principais pontos sobre o federalismo fiscal e a gestão do orçamento público, destacando o processo de emendas ao orçamento federal por parte dos parlamentares, permitindo o direcionamento de recursos financeiros para suas bases eleitorais.

Posteriormente, fizemos a coleta de dados e análise das informações colhidas para subsidiar a pesquisa. A ferramenta em destaque foi a utilização de entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores e técnicos da Prefeitura de Rio Pardo que atuam no processo de captação de recursos.

Dessas entrevistas foi possível obter a informação de que os municípios que buscam os recursos necessitam de um amplo processo de articulação e poder político, havendo atuação conjunta entre prefeitos, vereadores, assessores parlamentares e congressistas. Sem este processo, as chances de um município obter uma emenda é muito pequena.

Superada a barreira e conseguida a emenda, nem sempre na área em que mais haja demanda, visto que a definição da área contemplada é feita pelo parlamentar, que nem sempre ouve as demandas locais, devendo os municípios se adaptarem às opções disponíveis. Neste aspecto as entrevistas deixaram claro que Rio Pardo tem conseguido realizar captações que atendam suas demandas.

Lembramos que apesar de haver um direcionamento da emenda para alguma área específica, há discricionariedade do ente para escolher os bens que mais necessita, conforme o programa em que cadastrada a sua proposta, destacando que as escolhas são feitas pelos gestores municipais de cada pasta contemplada com recursos.

Na busca de identificar o impacto dessas transferências voluntárias no orçamento municipal, observou-se que em média, pouco mais de dez por cento da receita a ser arrecadada está prevista para investimentos que não sejam com utilização de recursos vinculados, corroborando que existe pouca margem para que o administrador municipal atenda as demandas de sua comunidade, o que por outro lado alerta para a importância das transferências voluntárias pesquisadas.

Parece unânime a opinião dos entrevistados de que há necessidade de se readequar o processo de emendas parlamentares, buscando diminuir a necessidade da articulação política e passando a buscar um processo equitativo e qualificado para acesso aos recursos.

As entrevistas deixam claro que, na situação atual, as emendas acabam condicionadas ao poder político, deixando de lado o critério técnico, e ainda que muitas vezes atendam demandas locais, nem sempre são privilegiadas as mais importantes e sim aquelas que são desejo de determinados grupos.

Porém, é inegável o impacto positivo destas transferências voluntárias no orçamento de investimentos do município, pois como visto no caso de Rio Pardo, os valores captados tendem a ser o dobro e até o triplo da previsão orçamentária estipulada pela LOA para despesas de capital.

Além disso, na análise dos recursos obtidos, percebe-se que o município recebeu emendas destinadas para as áreas da saúde, agricultura, esporte, turismo e obras públicas de pavimentação. Todas estas áreas estavam contempladas no Plano Plurianual e nos demais documentos de planejamento local, concluindo-se que não há interferência neste aspecto do planejamento local, porém há que se analisar a situação da exigência de contrapartida.

Conforme constatado, no ano de 2018 o município foi contemplado com duas emendas destinadas para pavimentação de vias públicas, porém foi obrigado a desistir de recebe-las, tendo em vista os valores de contrapartida que deveriam ser pagos ultrapassavam o valor a ser recebido e comprometiam o orçamento para investimentos com recursos livres.

Assim, é possível afirmar que transferências voluntárias via emendas parlamentares influenciam no orçamento local, especialmente aquelas voltadas para a execução de obras públicas.

Neste ponto há que se observar que este impacto financeiro pode inibir um município de buscar recursos que sejam destinados para obras públicas, optando por obter valores destinados a outras áreas, especialmente à saúde, na qual não há necessidade de contrapartida financeira para aquisição de equipamentos.

Diante de todo o exposto, podemos concluir que as transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares foram benéficas para o município, considerando os impactos no planejamento local, pois atendem as demandas previstas nos instrumentos próprios, e também na gestão local, visto que os recursos financeiros aportados são muito superiores aqueles previstos nas leis orçamentárias para investimentos com recursos próprios.

Porém, há que se propor alternativas de melhorias ao processo de captação das emendas parlamentares, a começar pelo problema acarretado pela necessidade de grande articulação política e vinculação dos parlamentares ao recurso captado, o qual transforma o processo de captação em uma arena em que o peso do poder político dos municípios e de seus representantes junto aos parlamentares é que prevalece em detrimento de critérios técnicos ou de necessidade do município.

Neste aspecto, acreditamos na necessidade da reforma do processo obtenção dos recursos de emendas parlamentares, sugerindo que as mesmas sejam feitas por critérios técnicos. Tal processo poderia ser realizado pelo poder legislativo, onde se estabeleceria cotas de recursos em cada área, nas quais os municípios poderiam se candidatar e após selecionados, seriam direcionados para os ministérios.

As emendas parlamentares poderiam continuar a existir, porém sem vinculação ao parlamentar, o qual somente poderia estabelecer as áreas para as quais pretende ver os recursos destinados, sem interferência na escolha dos contemplados.

Entendemos que a manutenção das emendas parlamentares é importante para que se observe o atendimento das demandas locais, visto que o planejamento do governo federal nem sempre contemplará áreas ou demandas que os municípios possuem, além disso, mantém a necessidade de atuação do parlamentar junto à sua comunidade, valorizando aspectos positivos da política.

Outro ponto que podemos levantar para melhorias no processo de gestão das emendas parlamentares é a contrapartida às emendas, especialmente no tocante às

obras públicas, pois como demonstrado pelo município de Rio Pardo, que foi obrigado a desistir de duas emendas devido ao impacto no seu orçamento financeiro.

A situação acima mencionada nos alerta sobre a restrição que acarreta para que pequenos municípios busquem esse tipo de recurso, assim, não podemos falar apenas do problema da articulação política das emendas, pois quando superada esta barreira, o ente local vê cerceado seu acesso ao recurso porque não possui recursos financeiros para arcar com a contrapartida.

Há que se lembrar que o município que busca socorro nas emendas para realizar uma obra pública o faz porque na maioria das vezes não possui recursos próprios para sua execução e neste aspecto podemos questionar até mesmo a adequação aos princípios constitucionais, como da dignidade humana, visto que o recurso é destinado para atender a demanda da população.

Apesar de existir regulamentação na LDO federal sobre os percentuais de contrapartida, pelos relatos obtidos, na prática, seu custo acaba sendo superior em virtude dos critérios estabelecidos pelas instituições financeiras.

Neste ponto, trazemos como sugestão que o município cobre dos seus parlamentares atuação política para mudança do sistema de cálculo das licitações de obras públicas e também para que se constitua um fundo municipal de reserva destinado para cobrir os custos de contrapartida de obras públicas.

Observa-se que há aspectos negativos nas transferências voluntárias derivadas de emendas parlamentares (necessidade de articulação política e alto custo da contrapartida em obras públicas), porém há os pontos positivos, como fato de estes recursos proporcionarem que o município amplie sua receita para investimentos, atendam demandas previstas em seus documentos de planejamento, assim garantindo melhor desempenho da gestão local.

Desta forma concluiu-se que as transferências voluntárias de recursos financeiros da União, oriundas de emendas parlamentares, que são destinadas ao município de Rio Pardo-RS, acarretam em significativa influência no orçamento local, especialmente quando comparados os recursos destinados para investimentos do poder público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.O.F.; BEVILACQUA, L. O planejamento financeiro responsável: Boa governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUÍSSA, L.; RIEMANN, S.; MARTINS, R.L. (Org.). **Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição Federal: Experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 29-53. Disponível em: <https://ppgdp.direito.ufg.br/up/949/o/volume_8.pdf >. Acesso em 30 jan.2019.

BASSANI, Cleonir. **Emendas parlamentares: uma análise à luz dos princípios constitucionais**. 2009. 59 f. Monografia (Especialização em Administração Pública Eficaz) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16824/000685787.pdf?sequence=1>>. Acesso em 12 jun. 2018.

BERNARDI, Jorge. **O Processo Legislativo Brasileiro**, 2ª edição. Curitiba: IBPEX, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Manual de Emendas Orçamento da União para 2017. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/emendas/Manual_Emendas2017-ATUALIZADO-6-10-17h05.pdf >. Acesso em 12 jun. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em 13 jun. 2018.

_____. Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em 13 abr. 2019.

_____. Decreto nº 8.818 de 21 de julho de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE, altera o Decreto nº-8.365, de 24 de novembro de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8818.htm#art12>. Acesso em 13 jun. 2018.

_____. Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 13 jun. 2018.

____. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm >. Acesso em 16 jun. 2018.

____. Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm >. Acesso em 13 jun. 2018.

____. Lei 13.707 de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13707.htm >. Acesso em 01 abr. 2019.

____. Portaria Interministerial nº 507 de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em 10 jun. 2018.

____. Resolução nº 01 de 2006 do Congresso Nacional. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html> >. Acesso em 10 jun. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Marcelo de. **Efeitos das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais**. 2007. 56 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

CATARINO, J.R; ABRAHAM, M. O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.186-210, 2018. Disponível em:< <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263/217>>. Acesso em 28 jan.2019.

CHIAVEGATI, Luís Fernando. **Emendas parlamentares e federalismo brasileiro: entre o comportamento local e nacional dos parlamentares**. 2006. 74 f. Monografia (Especialização em Pensamento Político Brasileiro) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br:8080/xmlui/bitstream/handle/1/1329/Chiavegati_Luis_Fernando.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 11 jun. 2018.

DALLARI, Adilson Abreu. Lei Orçamentária – Processo Legislativo: Peculiaridades e decorrências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.129, p. 157-162, jan./mar. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176389/000506406.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 jun. 2018.

DIAS, R.; MATOS, F. C. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DRESSLER, Diego Josuel. Entrevista concedida ao Autor. Rio Pardo, 8 abr. 2019. [O roteiro da entrevista semiestruturada encontra-se transcrito no Apêndice “C” desta monografia].

FONTE, Felipe Melo. **Políticas públicas e direito fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREIRE, André Medeiros. **Orçamento impositivo e a possibilidade de aprimoramento da gestão do orçamento público**. 2016. 65 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14742/1/2016_AndreMedeirosFreire_tcc.pdf>. Acesso em 16 jun. 2018.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, M.C., OLIVEIRA, A.A.; ALCARÁ, A.R. Entrevista: um relato de aplicação da técnica. In: VI Seminário em Ciência da Informação, 2016, Londrina. **Anais...** Londrina: UEL, 2016. p. 1-13. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/cinf/index.php/secin2016/secin2016/paper/viewFile/359/175>>. Acesso em 28 mar.2019.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos Aslegis**, n. 39, Brasília, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em:<<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312#>>. Acesso em 09 abr. 2019.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição – Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

HERMANY, R. GIACOBBO, G. E. A incompatibilidade das emendas parlamentares em face da autonomia municipal: uma interconexão necessária entre federalismo, constituição e subsidiariedade. In: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. p. 1-17. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11703/1620>>. Acesso em 16 jun. 2018.

IVO, Gabriel. Processo de formação da Lei Orçamentária Anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade orçamentária. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas**, Maceió, n. 272, p. 1-26, 2001. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/textos-cientificos/arquivos/RPGE%20No%2001%20-%20PROCESSO%20DE%20FORMACaO%20DA%20LEI%20ORCAMENTARIA%20ANUAL.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2018.

JALES, Wilker Lucio. **Emenda Parlamentar Individual: Análise crítica às emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União-OGU**. 2015. 60f. Monografia (Especialização em Parlamento e Direito) – Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25340>>. Acesso em 15 jun. 2018.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, Brasília, p. 5-15, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em 17 jun. 2018.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARQUES, Elivaldo. **Finanças Públicas – Administração financeira e orçamentária**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, G. F. ; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORGADO, Laerte Ferreira. O Orçamento Público e a automação do processo orçamentário. **Centro de Estudos da Consultoria do Senado**, Brasília, p. 1-24, fev./2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/195968/Texto85.pdf?sequence=1>>. Acesso em 17 jun. 2018.

PACHECO, Mauro Joaquim Júnior. **Emendas constitucionais e descentralização fiscal: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios**. 2015. 96 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/7582/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 10 jun. 2018.

PELLEGRINI, Augusto Ferreira. Entrevista concedida ao Autor. Rio Pardo, 2 abr.2019. [O roteiro da entrevista semiestruturada encontra-se transcrito no Apêndice “B” desta monografia].

PIRES, Valdemir. Introdução à gestão orçamentária: sistema, processo, metodologia, normas e desafios. [s.l.]: [s.e].

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral. Divulgação dos resultados do 1º turno – Eleições 2012. Disponível em: <<http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2012/1turno/RS88170.html>>. Acesso em 10 abr.2019.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. Divulgação dos resultados do 1º turno – Eleições 2012. Disponível em:<<http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/1turno/RS88170.html>>. Acesso em 10 abr.2019.

RIO PARDO. Lei Municipal nº 1.978 de 30 de dezembro de 2015. Fixa a receita e a despesa do município de Rio Pardo para o exercício financeiro de 2016. Disponível em:<https://www.camarariopardo.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisalegislacao/2015/1/0/3316#lista_texto_proposicao>. Acesso em 30 mar. 2019.

_____. Lei Municipal nº 2.001 de 28 de dezembro de 2016. Fixa a receita e a despesa do município de Rio Pardo para o exercício financeiro de 2017. Disponível em:<https://www.camarariopardo.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisalegislacao/2016/1/0/3509#lista_texto_proposicao>. Acesso em 30 mar. 2019.

_____. Lei Municipal nº 2.039 de 28 de dezembro de 2017. Fixa a receita e a despesa do município de Rio Pardo para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <https://www.camarariopardo.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisalegislacao/2017/1/0/4106#lista_texto_proposicao>. Acesso em 01 abr. 2019.

_____. Lei Municipal nº 2.077 de 28 de dezembro de 2018. Fixa a receita e a despesa do município de Rio Pardo para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <https://www.camarariopardo.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisalegislacao/2018/1/0/4750#lista_texto_proposicao>. Acesso em 01 abr. 2019.

ROCHA, Claudinei Teixeira. Entrevista concedida ao Autor. Rio Pardo, 11 abr. 2019. [O roteiro da entrevista semiestruturada encontra-se transcrito no Apêndice “D” desta monografia]

SILVEIRA, Flávio. **6 coisas que você precisa saber para entender a tramitação das emendas parlamentares**. Disponível em: <<http://petecao.com.br/wp/?p=85>>. Acesso em 05 jun. 2018.

SOARES, M.M.; MACHADO, J.A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em 30 jan. 2019.

SOUZA, Deizimara Ana de. Entrevista concedida ao Autor. Rio Pardo, 5 abr. 2019. [O roteiro da entrevista semiestruturada encontra-se transcrito no Apêndice “A” desta monografia].

SOUZA, R. O.; OLIVEIRA, A. G.; VICENTIN, I. C. O orçamento impositivo como fator de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública. **Divers@ - Revista Eletrônica Interdisciplinar**, v. 8, n.2, Matinhos, p. 95-103, jul./dez. 2015. Disponível

em: <<http://revistas.ufpr.br/diver/article/view/45048/27428> >. Acesso em 13 jun. 2018.

SUZART, J.A.S; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D.G. Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 127-145, jan.-abr. 2018. Disponível em: <<http://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363/204> >. Acesso em 01 fev. 2019.

TAVARES, Raquel Pereira. **Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: Análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC**. 2016. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2504/Trabalho%20de%20Conclus%C3%A3o%20de%20Curso_Raquel%20Pereira%20Tavares_vers%C3%A3o%20atualizada%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 jun. 2018.

WERNER, A.M.B. **O pacto federativo brasileiro e seus reflexos nas finanças municipais**. 2018. 81 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Curso de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4047/TCC%20Angela%20M%20Boff%20Werner.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em 04 fev.2019.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA
COM A COORDENADORA DA CENTRAL DE PROJETOS DO MUNICÍPIO DE RIO
PARDO, SRA. DEIZIMARA ANA DE SOUZA**

- 1) Como é a articulação com os deputados? Quais critérios adotados na busca dos recursos e dos parlamentares? Quem faz esse papel?
- 2) Como funciona o contingenciamento de propostas? Ocorre muito nas emendas?
- 3) Como se dá as emendas impositivas e como têm sido recebidas pelo município, especialmente na secretaria da saúde?
- 4) Esse repasse para a saúde, que teve mais 1 milhão em equipamentos, p. ex., em detrimento de obras, trás dificuldades para secretaria da saúde na qualificação do seu serviço?
- 5) O Plano Plurianual e outros instrumentos de planejamentos são levados em conta na hora da busca das emendas?
- 6) Nota algum impacto no orçamento e no planejamento do município?
- 7) Porque duas emendas dos deputados Mauro Pereira e Marco Maia, do ano de 2018, foram objeto de distrato?
- 8) Como funciona o cálculo de contrapartida?
- 9) Existem movimentos municipalistas que defendem a extinção das emendas, na sua opinião, concorda com essa ideia?
- 10) Quais maiores dificuldades e desafios, e também pontos positivos, na sua opinião, quanto as emendas parlamentares?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA
COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO,
SR. AUGUSTO FERREIRA PELLEGRINI**

- 1) O Senhor participa da articulação das emendas ao município?
- 2) As atuais emendas têm atendido as demandas do município na área?
- 3) Os recursos das emendas estão adequados ao planejamento e orçamento da secretaria?
- 4) Como vê aplicação das emendas parlamentares na área de saúde?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA
COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, INDÚSTRIA E
COMÉRCIO DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO, SR. DIEGO JOSOEL DRESSLER**

- 1) Como se realiza a captação de recursos de emendas?
- 2) Qual sua opinião sobre este processo?
- 3) Qual sua opinião sobre as emendas parlamentares?

**APÊNDICE D – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA
COM O GESTOR MUNICIPAL DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE
(GMC) DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO, SR. CLAUDINEI TEIXEIRA ROCHA**

- 1) Qual a função do GMC e sua importância para recebimento de recursos de emenda?
- 2) As emendas estão adequadas às necessidades do município? Elas observam o PPA e outros instrumentos de planejamento?
- 3) Quais as maiores dificuldades do município na execução das emendas parlamentares?
- 4) Qual sua opinião sobre as emendas parlamentares (visto que algumas entidades defendem a sua extinção)?