

**A INCOMPATIBILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM FACE DA  
AUTONOMIA MUNICIPAL: uma interconexão necessária entre federalismo,  
constituição e subsidiariedade.**

Ricardo Hermany<sup>1</sup>  
Guilherme Estima Giacobbo<sup>2</sup>

**RESUMO:** Desde a majoração de competências, ocorridas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o município surge como ente político capacitado formalmente para fomentar a democratização do espaço local. Este re-arranjo de poderes e atribuições deslocou parte do eixo decisional para uma esfera menor, mais próxima do cidadão, o que colaborou para a aplicação *in concreto* do princípio da subsidiariedade, implícito na Carta Magna e já presente expressamente no Tratado da União Europeia, o qual prevê que uma tarefa só deve ser remetida à instância de poder superior, quando a instância menor não puder resolver de modo satisfatório. Na contramão desta esteira, a aprovação do orçamento impositivo às emendas parlamentares individuais - destinadas aos projetos a serem executados nos municípios, que constituem, via de regra, a base eleitoral do parlamentar proponente – colide frontalmente com o espírito da subsidiariedade e afasta do espaço local a decisão sobre a melhor destinação das políticas públicas, colocando nas mãos de um único parlamentar o condão de destinar os investimentos sem utilização de critérios equânimes e objetivos.

**Palavras-chave:** Autonomia municipal; descentralização; emenda parlamentar; federalismo; subsidiariedade.

**ABSTRACT:** Since the increase of skills, which occurred after the enactment of the Federal Constitution of 1988, the city emerges as a political entity formally trained to foster democratization of local space. This re-arrangement of powers and duties shifted part of the decisional shaft for lower ball closest to the citizen, which corroborated for application in concrete the principle of subsidiarity, the principle implicit in the Constitutional Letter and now, explicitly present in the Treaty on European Union, provides that a task should only be sent to the instance of higher power when the lower instance is unable to resolve satisfactorily. Contrary to this treadmill, the approval for tax budget to individual parliamentary amendments - aimed at projects to be implemented in the municipalities, which are, commonly, the

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) com Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (2011). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Chefe do Departamento de Direito da UNISC e Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC; E-mail: Hermany@unisc.br

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Mestrando em Autarquias Locais na Universidade do Minho em Portugal na modalidade *dupla titulação*; Participante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany; Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

proponent of the parliamentary constituency - collides with the spirit of subsidiarity and away from local space the decision about the best allocation of public policies , putting in the hands of a single parliament the power to allocate the investments in use of equitable and objective criteria .

**Keywords:** Decentralization; federalism; municipal autonomy; parliamentary amendment; subsidiarity

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, rompeu-se com o caráter centrípeto das forças institucionais, dando ao Município um incremento na esteira na político-administrativa. Assumindo condição de pessoa jurídica de Direito Público, o município foi dotado de prerrogativas análogas às demais entidades federadas, resultando em algo novo para a implementação de políticas públicas no Brasil. As novas políticas passaram a ser baseadas em princípios que alteram a maneira como o Estado desempenha o seu papel. A descentralização, a universalização e a participação social foram algumas inovações que estão ajudando a romper com a centralização política, administrativa e financeira e fomentando a participação de uma cidadania que não só seja destinatária das políticas públicas, mas, participe, fiscalizadora e criadora delas.

O princípio da descentralização política, administrativa e financeira – um dos mais importantes dentre as inovações constitucionais – pressupõe de maneira concreta a aproximação do poder decisório aos cidadãos, com vistas à apropriação dos espaços autênticos de participação local e de gestão pública.

Como princípio implícito e decorrente da própria descentralização, destaca-se Instrumento importante na tarefa de descentralizar e estender à sociedade o condão de participar sobre o destino das políticas que afetam sua vida que é a subsidiariedade. Será abordado neste trabalho, além do contexto histórico da subsidiariedade, sua positivação no âmbito da união europeia e seu papel enquanto princípio implícito do ordenamento constitucional brasileiro, e, principalmente, na sua função de distribuição de competências entre os diversos entes da federação.

Nesta senda, enfrentaremos no último tópico, a (in)compatibilização das Emendas Parlamentares Individuais ao princípio da subsidiariedade e à descentralização em face, principalmente, das novas propostas de emendas

constitucionais e a aprovação do orçamento impositivo, bem como os critérios (ou a falta deles) para sua aplicação nos municípios.

## 1 AUTONOMIA MUNICIPAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO

O modelo federal pode ser compreendido como um sistema político ou uma forma de organização estatal em que agrupamentos políticos se unem para formar uma organização de maior escala como, por exemplo, o Estado. Tratando-se de federalismo, os estados-membros que compõem o Estado resguardam sua autonomia política, administrativa e financeira, mas abrem mão de sua soberania. A federação é, portanto, uma

associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despendem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. A mais relevante delas é a *soberania*. (CARRAZA, 2013, pg. 148)

Ao contrário do Estado Federal, o Estado Unitário possui o poder central sobre todo seu território, sem limitações impostas por outra fonte do poder e que concentra na unicidade do poder (tanto na sua forma quanto no exercício da autonomia) sua caracterização, possuindo um organismo político único e não estando ligado a outros Estados.

Frise-se, no entanto, que o federalismo brasileiro é um sistema moldado por segregação, por exclusão, que se deu por via de uma opção do poder central na ocasião de institucionalização da República Federativa Brasileira (1891) a qual culminou na estrutura federativa existente atualmente.

Corroborando com esta noção do modelo federal brasileiro, Ferreira Filho (2008, p. 43) sustenta que na história constitucional pátria “não são os Estados que geram a Federação. Isto transparece na Constituição de 1891 e persiste com as subsequentes, que, sempre, confirmam a opção pelo Estado federal e, em consequência, determinam que os estados se adaptem as suas normas. Disto não é exceção a de 1988”.

Inexistiu, portanto, no Brasil, na criação do Estado federal, qualquer espécie de “pacto federativo” previamente escolhido pelas unidades federativas, mas, uma

imposição da escolha do federalismo pelo Poder central, diferindo de outras espécies de federalismos clássicos como o dos Estados Unidos da América, ainda que o federalismo não tenha uma fórmula standard conforme acrescenta Carraza (2013, p. 147):

Os que buscam um conceito definitivo, universal e inalterável de Federação supõem, erroneamente, que ela, aqui e alhures, tem forma única, geométrica, recortada de acordo com um molde inflexível. Para estes, os Estados só são federados quando se ajustam, como verdadeiras luvas, aos 'arquetipos eternos', cujas origens e contornos lutam por precisar

A imposição do federalismo no Brasil, contudo, não resultou na necessária descentralização do poder central e na autonomia político-administrativa e financeira dos outros entes federados (Estados-membros e Municípios). De maneira genérica pode-se resumir a evolução do federalismo brasileiro como uma “constante concentração de poder em favor da União” e, mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, dotado de um “federalismo fortemente centralizado, centrípeto” (FILHO, 2008, p. 45)

Corroborando com a constância deste modelo centrípeto e variável do federalismo brasileiro, Figueiredo (2008, p. 119) leciona que:

O Brasil sempre flutuou entre o unitarismo e a descentralização político-administrativa. A Constituição de 1988, no Brasil, apesar de marcar o processo de redemocratização não logrou equacionar os frágeis equilíbrios entre as diversas pessoas da Federação, colocando a União a grande maioria das competências legislativas e administrativas a pretexto de reduzir as desigualdades regionais e sociais. A cultura da adoção de regras uniformes para todo o Brasil muitas vezes **encobre a realidade regional e local** sufocando-a em todos os sentidos. O Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. As relações intergovernamentais devem ser mais e melhor exploradas.

Observa-se, mesmo após a promulgação da Carta Magna, uma considerável dependência dos estados e municípios para com o poder central (União), notadamente no trato financeiro, consequência do aparato constitucional de repartições tributárias em uma clara deficiência de engenharia institucional. Não é possível se falar em autogoverno e autonomia local sem que haja a correspondente autonomia financeira e onde “os entes federativos possuam fontes próprias de tributação, sobre as quais livremente disponham, cujos recursos percebam,

administrem e apliquem segundo prioridades por eles próprios definidas” (FIGUEIREDO, 2008, p. 119).

Em que pese existir uma dificuldade institucional na distribuição de poderes, a escolha do modelo federativo pelo Brasil apresenta-se como inequívoca e necessária, tanto pela sua dimensão geográfica continental, quanto pelas diferentes características regionais. Trata-se, isto sim, de concretizar seus princípios de adotar verdadeiramente um pacto federativo que deve estar totalmente associado a ideia de descentralização política.

É a própria imensidão territorial obrigando a uma descentralização de governo, a fim de manter a pluralidade das condições regionais, o regionalismo de cada zona, tudo integrado na unidade nacional do federalismo. É a consagração da pluralidade geográfica regional englobada na unidade nacional. Sem ela o país se desagregaria, e da a causa social do vínculo federativo. (FIGUEIREDO, p. 125)

O viés centrípeto de concentração de poderes na esfera nacional mitiga o poder local pondo em risco o princípio democrático, o que não se coaduna com o viés constitucional pós 1988. Neste sentido, cabe registrar que “el Estado contemporáneo es un Estado descentralizado o en vías de descentralización; es decir, un Estado em El cual las fuerzas centrífugas em la distribución territorial del Poder Público, están más activas que las fuerzas centrípetas (BREWER-CARIAS, 2003)”, não havendo plausíveis justificativas, em tempos de globalização digital e facilidades tecnológicas, para centralização de poderes em uma única instância de poder.

Visível o caráter vanguardista da Constituição Federal de 1988 no concernente à figura do município, reconhecido como ente federativo em seu texto<sup>3</sup>, deslocando o eixo decisional da esfera político-administrativa. O município passou a ocupar um novo patamar na esfera da autonomia político-administrativa e financeira nacional, conforme leitura dos artigos 1º e 18 da Constituição<sup>4</sup> Federal<sup>5</sup>. Sobre a inovação constitucional, Carrazza (2013, p. 187) corrobora:

<sup>3</sup> “o Município hoje é reconhecido como ente da Federação brasileira, tendo sua autonomia política e administrativa, e isso não como um poder originário, mas em virtude de previsão da Constituição Federal por ela mesmo garantida, como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua administração, nos limites que a lei maior lhes traça.” (FERRARI, 2005. p. 87).

<sup>4</sup> [...] estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

O Texto Máximo, concedendo autonomia aos Municípios, mais do que exteriorizar um ideário ou uma expressão de anseios, levantou diques aos caprichos do legislador (federal ou estadual) ou do intérprete, que, diante de preceitos tão categóricos, válidos e subsistentes por si sós, não podem desrespeitá-la, desconhecê-la ou modificá-la.

Dentre as inovações presentes na Constituição de 1988, destaca-se, por exemplo, aquela que confere competência exclusiva ao município para elaboração de sua Lei Orgânica<sup>6</sup>, demonstrando sua capacidade de auto-organização e caráter de protagonista a ser exercido.

Muito embora a figura da descentralização seja um dos nortes a ser perseguido, governos estaduais e municipais são desiguais quanto as capacidades financeira, de gerência de políticas públicas e de aporte de recursos em programas governamentais. É evidente que não há resultados quando se faculta aos entes federados capacidade administrativa, política e legislativa, sem os recursos para que possam exercê-las. Apesar disso, a descentralização tem sido tratada de maneira rasa, partindo-se do pressuposto que os diferentes municípios têm a mesma capacidade de gerir as demandas que lhes foram outorgadas com a ampliação constitucional de competências.

O federalismo brasileiro assentou, apenas formalmente, suas bases na descentralização política, administrativa e financeira e na repartição de competências, o que possibilitou ao ente municipal atuar em favor do interesse local expandindo a ação participativa dos seus cidadãos. Todavia, o desenho do pacto federativo está longe de estar perfeitamente construído para atender a variada gama de demandas que passou exercer, isto porque a municipalização das atribuições não veio acompanhada do correspondente aporte de recursos.

Caggiano (2008, p. 144) estatui que o modelo federal mantém "se afigurando sensível e exigente; e, para sua boa execução, impõe o respeito e o atendimento a dois princípios essenciais – às duas leis da sua mecânica operativa: a lei da autonomia e a lei da participação" e reafirma a importância da busca constante pela descentralização do poder político com os correspondentes meios de implementação

---

<sup>5</sup> [...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>6</sup> Lei genérica, elaborada no âmbito do município, que pauta-se segundo as determinações e limites impostos pelas constituições federais e do respectivo estado, aprovada em dois turnos pela Câmara Municipal, funciona como uma espécie de Constituição Municipal.

das tarefas. Ressalva Caggiano (2008, p. 144) que “o federalismo ainda se apresenta com uma mecânica incompleta, admitindo aprimoramentos e a perquirição de novos caminhos de aprimoramentos da matriz”.

Pontuadas assim as características e as imperfeições institucionais do sistema federal brasileiro, frisa-se, em especial, a possibilidade da aplicação do princípio da subsidiariedade, o qual se destaca como um dos mecanismos aptos a incrementar a democratização do espaço local. A adoção do federalismo deve viabilizar a proteção das minorias, possibilitando a aplicação do princípio da subsidiariedade, agindo como meio de proteção da liberdade e reforçando a democracia e a participação popular. (BARACHO, 1996, p. 43).

## 2 A SUBSIDIARIEDADE E A DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL

Diante do cenário de crise do modelo tradicional de representação e da carência de legitimidade das instâncias nacionais, o tema do poder local vem ganhando espaço enquanto alternativa contra hegemônica da globalização e redemocratização das relações entre estado e sociedade. Passa a situar-se como *locus* de aperfeiçoamento das políticas públicas que o Estado busca efetivar, fomentando a participação de atores coletivos, almejando agregar colaboradores ao poder público, na tentativa de diminuir a letargia participativa espreada nesta era global.

As iniciativas referentes à emancipação do espaço local vêm se corporificando, partindo da própria sociedade a iniciativa de apresentar propostas tendentes a fortalecer esse viés centrífugo de distribuição de poder e participação dos atores. Exemplo disso é o estudo referente à criação de uma Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local<sup>7</sup>, o qual busca implementar uma plataforma orientadora de políticas de fomento ao desenvolvimento nacional a partir das células de espaço local a serem construídas cooperativamente entre os três entes da

---

<sup>7</sup> Com relação à Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, o projeto criado pelo “Instituto Cidadania”, criado em cooperação com o “Instituto Polis” tem o intuito de avaliar experiências e iniciativas de desenvolvimento local, catalogando iniciativas que possam contribuir e dinamizar as ações hoje existentes, fomentando os potenciais locais existentes, identificando as fragilidades, necessidades específicas e mobilizando os recursos subutilizados, removendo os entraves ao desenvolvimento local. Mais em: <http://www.polis.org.br/uploads/1509/1509.pdf>.

federação, com fulcro na redução da histórica centralização de poder no Estado Central.

Como nota prévia a abordagem da subsidiariedade, importa destacar a diferença entre descentralização e desconcentração, aquela vinculada a subsidiariedade administrativa interna: a descentralização consiste no ato da Administração deslocar, distribuir ou transferir a prestação de serviços para a Administração Indireta ou para um particular. Ressalte-se que Pessoa Jurídica que receber a prestação de serviços, não ficará subordinada à Administração Direta, pois não há relação de hierarquia, em especial em se tratando de uma atribuição de competência a partir de determinação constitucional.

De outra feita, a desconcentração é a distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica, no mesmo núcleo, onde se dará mediante uma transferência com manutenção da relação hierárquica. Assim, temos que a

descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim a segunda não é subordinada à primeira. O que passa a existir, na relação entre ambas, é um poder chamado controle. (MELLO, 2000, p. 126)

Tratando-se, portanto, de descentralização e fortalecimento do poder local, é oportuno que venha à baila a discussão acerca do princípio da subsidiariedade, implícito na Constituição e que se realiza na menor instância de poder, que corresponde ao município. Refere-se aqui, apenas às instâncias institucionais, não olvidando a premissa de o referido princípio ser aplicável às comunidades, aos coletivos, aos sindicatos, etc., consagrando-se como uma espécie de exercício da democracia local de viés duplo, que contribui para o amadurecimento da noção de interesse local, fundamental para a definição das atribuições municipais e, fundamentalmente, para o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado, representado pela esfera local e a sociedade.

A subsidiariedade confere instrumentos norteadores à delimitação de competências nos sistemas jurídicos federais ou, ainda, em ordenamentos jurídicos constitucionais que aplicam uma repartição vertical de competências de tipo federal



(VILHENA, 2002, pp. 30 e 31). É alto o número de Estados Federais onde a divisão vertical de instâncias de poder é garantia do princípio da legalidade e da liberdade dos indivíduos face à restrição de atuação das autoridades centrais, restringindo-os às suas esferas de atribuição (o que garante a liberdade de atuação dos poderes mais próximos do cidadão, facultando-os agir de acordo com os interesses locais).

Mas, afinal do que se trata o princípio da subsidiariedade? Certamente a meta precípua da subsidiariedade reside na descentralização das funções da instância de poder de mais distantes para com as instâncias de poder mais identificados com a sociedade (ou das comunidades maiores para as menores). É dizer que:

Deste modo, a comunidade maior só deve actuar quando, e na medida em que, havendo necessidade de tal intervenção, esta se revele mais eficaz do que a actuação da comunidade menor; nesta medida, os grupos superiores só deverão executar aquelas tarefas que não possam ser eficientemente executadas pelos grupos inferiores. (VILHENA, 2002, p. 30)

Destarte, é possível afirmar que o princípio da subsidiariedade é a maneira pela qual as instâncias públicas maiores, no viés de suas competências, devem prevalecer sobre os entes públicos inferiores<sup>8</sup>, e que, diante de tal princípio, isso se dará tão somente quando as instâncias menores, por motivos de economicidade ou capacidade técnica específica, não estiverem aptas a executá-las de modo eficiente.

Na mesma esteira, Quadros (1995, p. 18) leciona que “a necessidade da prossecução daquela actividade e a maior eficácia da comunidade maior nessa prossecução são os dois requisitos da concretização do princípio da subsidiariedade”.

A subsidiariedade faculta uma “repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior” (QUADROS, 1995, pp. 17-18). Essa comunidade maior a que se refere corresponde precisamente ao

---

<sup>8</sup> Vale registrar que a menção a ente superior e inferior – ou entidade maior e entidade menor - é própria da doutrina que trata da subsidiariedade, não devendo existir, ainda que implicitamente, qualquer elemento de (des)qualificação de uma esfera federada em relação a outra. Até porque, a essência do federalismo é a existência de entes autônomos, o que impede qualquer vinculação hierárquica. Dessa feita, quando houver esta referência, deve-se considerar entidade mais próxima e mais distante do cidadão.

Estado central (que no Brasil é materializado na figura da União em relação aos demais entes, ou, dos estados-membros em relação aos municípios).

Pode-se abstrair da subsidiariedade que ela rejeita a exclusividade da Administração na persecução do interesse público, facultando a participação local e fomentando o exercício do princípio democrático. O cerne deste princípio é resumido pela noção de que “não deve se transferir a uma sociedade maior, aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor” (BARACHO, 1996, p. 52).

Ainda que tal princípio seja incipiente no plano nacional, a subsidiariedade é um princípio positivado e amadurecido em sede da União Europeia, onde a autonomia estatal é um tema de instigantes debates pela sociedade, desvelando-se em alguns dispositivos supraconstitucionais, tais como a Carta Europeia de Autonomia Local em seu artigo 4º número 3:

Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.

O princípio é mencionado ainda, segundo Vecchio (2007) nas disposições gerais do título I do Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia) em seu parágrafo 2º, tratado que assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Assinala ainda Vecchio (2007) que “è con il Trattato di Maastricht, tuttavia, che la sussidiarietà diventa uno dei principi fondamentali dell’Unione Europea: un esplicito principio di costituzione materiale che dovrebbe regolamentare gli sviluppi futuri del processo di integrazione<sup>9</sup>”.

Daí decorre o sentido base do princípio residir na proximidade das menores instâncias (institucionais ou sociais) às atribuições e competências, que devem estar o mais próximas do cidadão quanto possível, e só não devendo se efetivar quando, por razões de ordem econômica ou técnica, caiba ao ente superior assumi-lo.

Inócuo, no entanto, a aplicação da subsidiariedade propiciar o poder decisório às instâncias menores, sem o acesso aos meios necessários à concretização da

---

<sup>9</sup> Tradução Livre: Todavia, é com o Tratado de Maastricht que a subsidiariedade se tornou um dos princípios fundamentais da União Europeia: um princípio explícito de constituição material que deveria regulamentar os futuros desenvolvimentos do processo de integração.

participação cidadã na gestão pública. Nada adiantaria transferir atribuições ao ente municipal e manter o poder local apartado do processo democrático, incluindo-se nessa senda a possibilidade de gerência sobre os meios financeiros, indispensáveis a consecução de qualquer política pública.

Com efeito, não há que se falar em efetiva democratização das decisões públicas sem que a sociedade possa, de forma efetiva manejar, observados os referenciais constitucionais, os recursos correspondentes. Restaria absolutamente sem sentido uma audiência pública em que os recursos não ficam submetidos a decisão da sociedade, resguardados sempre os limites mínimos decorrentes dos princípios esculpidos na Constituição, evitando-se com isso a submissão aos interesses de maiorias eventuais.

E é neste sentido que a aprovação do orçamento impositivo às emendas parlamentares individuais<sup>10</sup>, em agosto de 2013, vai de encontro, justamente, ao princípio da subsidiariedade, relegando à discricionariedade do parlamentar a destinação de importantes recursos sem critérios objetivos de distribuição.

### **3 AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS: UMA LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DA SOCIEDADE NO ESPAÇO LOCAL**

A cada ano o poder executivo encaminha uma proposta de lei orçamentária com vistas à análise, discussão do legislativo para que possa votá-la e transformá-la na Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>11</sup>, que regerá todo regime de gastos do governo durante o ano posterior. A LOA traz as estimativas de arrecadação de recursos pelo governo durante o ano seguinte e, baseada nessas estimativas, estipula os gastos previstos para a Administração com custeio e investimento durante esse período. É daí que sairá o valor de cada emenda parlamentar individual.

Mas, afinal, do que trata a emenda parlamentar individual? Cada deputado e senador tem direito de apresentar emendas individuais à proposta orçamentária do governo federal, votada a cada final de exercício financeiro, o que está definido no

---

<sup>10</sup> Referente à Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo (PEC 565/06), que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares ao Orçamento.

<sup>11</sup> A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de gestão, baseado nos aspectos financeiros e físicos, compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), que estima a receita e fixa a despesa para o período de um ano, visando atingir objetivos pré-determinados da política governamental. É votado até o fim do ano anterior ao orçamento em questão.

Regimento do Congresso. Com vistas ao atendimento dessas emendas, o governo prevê uma "reserva de contingência", correspondente aos recursos a serem utilizados nas diversas propostas dos parlamentares. Via de regra, as emendas individuais são destinadas a projetos que serão executados e aplicados nos municípios que constituem a base política do parlamentar. A cada final de exercício financeiro os parlamentares recebem de suas bases nos estados, inúmeras reivindicações de obras e investimentos das mais diversas ordens: construção de postos de saúde, melhoria de estradas, revitalização de espaços públicos, criação de creches, entre outros.

Entretanto, até o fim de 2013, o Poder Executivo, mesmo tendo acordado com o Legislativo o aceite dos valores pré-definidos de cada emenda individual, poderia obstar a liberação do recurso, sob o pretexto de não mais dispor de tais recursos por algum motivo de contingência orçamentária. De maneira simplificada, o governo não era obrigado a liberar – empenhar ou mesmo liquidar - os recursos de todas as emendas, usando essa liberação como moeda de troca de apoio parlamentar. O orçamento era meramente autorizativo, não havia obrigatoriedade de execução de todas as emendas previstas no Orçamento da União, esvaziando de critérios objetivos e equânimes a aplicação de recursos.

Ao fim do ano de 2013 verificou-se a aprovação da proposta de emenda à Constituição (PEC 358/13) do Orçamento Impositivo, que obriga a União a executar as emendas parlamentares individuais ao Orçamento. A PEC 358/13 obriga o Executivo a executar as emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, no entanto, como esta proposta foi alterada no Senado, terá de ser examinada novamente pela câmara dos deputados no corrente ano. Uma outra proposta, que previa a aplicação de metade do valor dessas emendas necessariamente destinada para “ações e serviços públicos de saúde”, incluindo-se aí os atendimentos financiados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) está prevista agora na PEC 359/13, que tramita apensada à PEC 358/13 e será votada separadamente.

A aprovação da PEC do orçamento impositivo determinará a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, cujo prazo estabelecido será de 120 dias para informar e definir os impeditivos de ordem técnica que podem impossibilitar o repasse dos recursos. A aprovação de emendas individuais ao Orçamento fica limitada a 1,2% da receita corrente líquida prevista na proposta de

gastos da União<sup>12</sup>. Destarte, cada deputado e senador terá com base a RCL – Receita Corrente Líquida - do ano, prevista na proposta orçamentária enviada pelo Executivo, a possibilidade de saber o quanto poderá apresentar em emendas. Em 2014, por exemplo, o percentual de 1,2% significou R\$ 14,68 milhões em emendas<sup>13</sup> individuais ao orçamento (LOA – Lei 12.952/14), sendo que, metade desse valor (R\$ 7,34 milhões), destinada obrigatoriamente para aplicação em saúde.

Com a aprovação definitiva das PEC's 358/13 e 359/2013 com a adoção do orçamento impositivo e a destinação de metade dos recursos para saúde, solucionase somente parte do problema que orbita as emendas parlamentares individuais: retira-se do governo o poder de pressão sobre os parlamentares para apoio em determinadas matérias em troca da liberação de recursos e dá maior autonomia e segurança jurídica às emendas.

No entanto, o cerne da questão da democratização não é alterado, muito ao contrário, pois os recursos ainda são destituídos de critérios objetivos e técnicos sobre o *locus* de aplicação. Não será o município com maior dependência do Fundo de Participação do Município (FPM)<sup>14</sup>, nem o município mais pobre, nem aquele que necessita de posto de saúde ou hospital que será destinatário do recurso, mas, aquele que o parlamentar achar mais conveniente, o que corresponde, não raras vezes, ao de sua base eleitoral. Mesmo aquele município que seja agraciado com a referida verba, perde com isto: coloca-se aproximadamente 15 milhões de reais (estimativa da RCL de 2014) na decisão de apenas uma pessoa, afastando da comunidade local e do município a possibilidade de decidir conforme suas próprias necessidades. Isso justifica o injustificável: a existência de Municípios que dispõe de emenda parlamentar para um pórtico de entrada na Cidade ao passo que o mesmo ente público não possui inúmeras vezes os mínimos recursos para demandas de medicamentos em postos de saúde.

---

<sup>12</sup> Lei 12.919. Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

<sup>13</sup> Dados do sítio eletrônico da Câmara dos deputados: Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/462520-CAMARA-VOLTA-A-ANALISAR-PEC-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO.html>> Acesso em 21/04/2014.

<sup>14</sup> O FPM é ao fundo pela qual a União repassa verbas para os municípios (uma transferência constitucional prevista no Art. 159, I, b), cujo percentual, dentre outros fatores, é determinado principalmente pela proporção do número de habitantes estimado anualmente pelo IBGE.

Como alternativa às emendas parlamentares, salutar é a iniciativa da Confederação dos municípios (CNM), cuja proposta é a criação do Fundo de Desenvolvimento Municipal, que receberia o percentual da receita corrente líquida destinado às emendas parlamentares individuais e distribuiria com critérios mais equânimes, com amparo nos índices do Fundo de Participação dos Municípios, o que contribuiria para a efetiva participação comunitária na gestão dos assuntos públicos. Afinal, a sociedade - o cidadão ou a coletividade organizada em conselhos, sindicatos, associações de bairro - é ao mesmo tempo a destinatária e aquela que melhor conhece as necessidades e prioridades do espaço local para alocação de investimentos.

Na prática, atualmente as emendas parlamentares se identificam com uma espécie de desconcentração administrativa, o que não garante a autonomia local, de forma que o melhor modo de criar e fomentar um senso de cidadania ativa - com o cidadão sendo criador e destinatário das políticas públicas - é, sem dúvida, a descentralização, atingindo integralmente o que pressupõe o conteúdo do princípio da subsidiariedade, e deixando que as comunidades locais resolvam a melhor forma de aplicação dos recursos públicos, respeitados sempre os limites mínimos estabelecidos pela Carta Constitucional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É de suma importância não se esquecer da força e da importância das práticas sociais e institucionais participativas, pois são elas que conferem a dimensão real do que se procura democratizar e o que não se democratiza, desde o ponto de vista de uma efetiva atuação do povo. Assim, a força democrática deve estar orientada pelos princípios constitucionais do Estado democrático de Direito (mínimo referencial) sob pena de se tornar refém das maiorias eventuais.

O *locus* ideal para o exercício dos direitos de cidadania, de participação ativa e da gestão política é, indubitavelmente, o espaço local. Para tanto, no Brasil, são os municípios os entes administrativos identificados com o conceito de espaço local e à possibilidade de (re)territorialização do poder, pois pode possibilitar um amplo processo de comunicação entre os diversos atores sociais, facultando a efetiva participação nos assuntos da vida política local, com o retorno deste à centralidade do processo de construção da agenda pública.

Nesta seara, ressalta-se a importância dos municípios, no sentido de permitirem a articulação específica da sociedade, em virtude de suas relações particularizadas com os cidadãos. As cidades, em geral, facultam o estabelecimento de relações específicas, amparadas nas distintas culturas, oportunizando igualmente o estabelecimento de um autogoverno dos assuntos locais, entendido como a esfera de poder sujeita ao controle efetivo da sociedade civil.

O empoderamento diz respeito à capacidade dos cidadãos e da coletividade deliberarem sobre assuntos públicos que lhes são afetos. É poder escolher dentre as inúmeras maneiras de ação nas diferentes instâncias de poder. Assim, o empoderamento refere-se a um atributo, um processo pelo qual se adquire poder de escolha e liberdades negativas e positivas.

O processo de empoderamento é compreensível segundo o preceito no qual os cidadãos, corpos coletivos e comunidades, somam esforços e aglutinam recursos que lhes possibilitem ser ouvidos, ter visibilidade e capacidade de ação e decisão. Desta forma, corresponde aos sujeitos terem poder decisório nas matérias que lhes são conexas no espaço local.

Contudo, sabe-se que o acesso a esse tipo de emancipação política não é automático, sendo indispensáveis ações estratégicas e coordenadas para garantir sua efetiva implementação. O cidadão que deseja se empoderar, ser protagonista, boa parte das vezes, encontra-se em desvantagem (econômica, social ou política) e que pouco provavelmente lograria êxito nesse processo de emancipação sem intervenções externas de indivíduos e organizações que se fazem necessárias para catalisar esse processo.

É cristalina a ideia de que a cidadania plena dos cidadãos depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, no plano nacional, seja instituída uma federação de lugares, dando uma nova roupagem à estrutura político-territorial, com a conseqüente redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. Torna-se forçoso, também, admitir que devam ser evitadas políticas e práticas centrípetas e que mitiguem a participação cidadã, ou que sejam desprovidas de critérios objetivos de aplicação, como é latente no caso do orçamento impositivo das emendas parlamentares individuais.

Acredita-se que ideias como a criação do Fundo de Desenvolvimento Municipal (FDM), proposta pela Confederação Nacional de Municípios, por exemplo, constituem-se caminho mais profícuo ao atendimento do princípio constitucional

republicano, democrático, da descentralização, bem como o princípio implícito da subsidiariedade. Isso porque, ao estabelecerem critérios objetivos de distribuição de recursos, facultam aos municípios, e, por conseguinte, ao espaço local, o poder decisório sobre a destinação de recursos mais coadunada à necessidade específica de cada ente, resultando numa melhor aproximação à lógica de gestão pública compartilhada.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Brasil. *Entenda o que são as emendas parlamentares*. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-10-01/entenda-que-sao-emendas-parlamentares>> Acesso em 20 abr. 2014.

AGÊNCIA do Senado. *Emendas ao Orçamento*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/emendas-ao-orcamento>> Acesso em 15 abr. 2014.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

BARACHO, Alfredo de Oliveira. *O princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BREWER-CARIÁS, Allan R. *La descentralización del poder en el Estado Democrático Contemporáneo*. 2003. Disponível em: <<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.874.pdf>> Acesso em 19 abr. 2014.

CONFEDERAÇÃO Nacional dos Municípios. *Brasil Sem Emendas*. Ed. Ago.2013. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/boletimpdf/b\\_agosto\\_2013.pdf](http://www.cnm.org.br/boletimpdf/b_agosto_2013.pdf)> Acesso em 10 abr. 2014.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário* São Paulo: Malheiros, 2013.



FIGUEIREDO, Marcelo. Federalismo x Centralização. A Eterna Busca do Equilíbrio – A Tendência Mundial de Concentração de Poderes na União. A questão dos Governos Locais. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs.). *As novas Fronteiras do Federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008. p. 117 a 135.

FILHO. Manoel Gonçalves Ferreira. O Federalismo no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs.). *As novas Fronteiras do Federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008. p. 41 a 52.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1509/1509.pdf>> Acesso em: 22 jan. 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. – 12<sup>a</sup>. ed. – São Paulo: Malheiros, 2000.

QUADROS, Fausto de. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia. Coimbra: Almedina, 1995.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VECCHIO, Fausto. Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità. 2007. Disponível em: <[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0044\\_v ecchio.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0044_v ecchio.pdf)> Acesso em 10 Jan. 2014.

VILHENA, Maria do Rosário. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário. Coimbra: Almedina, 2002.