



EMENDAS PARLAMENTARES E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA OS ENTES LOCAIS: ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO-RS

Nairo Venício Wester Lamb¹

RESUMO: O presente estudo teve por objetivo analisar o processo de transferência voluntária de recursos da União por meio das emendas parlamentares individuais, mediante análise da situação do município de Rio Pardo – RS entre os anos de 2011 e 2016. Para tanto, primeiramente apresenta-se o processo de elaboração da proposta orçamentária pelo governo federal e a remessa ao Congresso Nacional do projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Após, verifica-se o processo legislativo orçamentário realizado na Comissão Mista de Orçamento, momento em que são permitidas as emendas ao projeto de lei, destacando-se o papel das emendas parlamentares individuais. Por fim, analisa-se as emendas parlamentares recebidas pelo município de Rio Pardo - RS no período de 2011 a 2016, concluindo-se que o papel do parlamentar é extremamente relevante para o efetivo recebimento dos recursos empenhados, além de se constatar que, ao contrário dos recursos via SICONV, aqueles cadastrados por emendas junto ao Fundo Nacional de Saúde não tem os recursos liberados para o ente contemplado.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares. Municípios. Transferências voluntárias.

ABSTRACT: The present study seeks to analyse the process of voluntary transfer of resources of the Union by means of individual parliamentary amendments, through analysis of the situation of the municipality of Rio Pardo-RS between 2011 and 2016. In the first chapter, the process of preparation of the budget proposal by the federal Government and the consignment to the National Congress the annual budget bil

1 Especialista em Gestão Pública Municipal (UFRGS). Bacharel em Direito (UNISC). Servidor Público e Advogado. Integrante dos grupos de estudos do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC: Espaço Local e Inclusão Social, coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany e Princípios do Direito Social, coordenado pelo Prof. Dr. Raimar Machado. E-mail: nairo@lawyer.com.



(PLOA). After, the legislative budget process carried out within the Joint Committee budget, when they are allowed their amendments to the Bill, highlighting the role of individual parliamentary amendments. Finally, it analyzes the parliamentary amendments received by the municipality of Rio Pardo-RS in the period from 2011 to 2016, concluding that the parliamentary role is extremely relevant for the effective receipt of the resources committed, and they also note that, unlike the funds obtained through the System of Management Agreements and Transfer Agreements - SICONV, those registered for amendments by the National Health Fund does not have the resources released for the city included.

Keywords: Parliamentary Amendments. Municipalities. Voluntary transfers.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O advento da Constituição de 1988 trouxe significativas mudanças na gestão orçamentária dos municípios brasileiros ao prever uma série de transferências de recursos de forma obrigatória da União para os demais membros federativos. Além disso, os entes locais passaram a contar com recursos próprios para gestão das cidades e a possibilidade de receberem outros oriundos de transferências voluntárias da União alocados por meio de emendas parlamentares individuais.

Foi com seu advento que o orçamento público foi elevado a um nível de maior planejamento e cuidado na gestão pública. Nisso também ganha relevo o papel do Poder Legislativo, o qual passou a ter o poder de apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, algo que era vedado pela Carta Constitucional de 1967.

As emendas parlamentares estão previstas na Carta Republicana nos parágrafos 2º e 3º do artigo 166, o qual regula o processo orçamentário, permitindo que o mesmo seja emendado pelos deputados e senadores. É através delas que muitos municípios conseguem recursos para a realização de obras públicas e projetos de relevo social.

Diante disso, analisar o processo de transferências voluntárias de recursos oriundos da União para os municípios é de extrema relevância para se



entender a dinâmica do papel do parlamentar e a função da emenda parlamentar para o desenvolvimento regional e local,

1. ORÇAMENTO PÚBLICO E A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A Constituição estabeleceu uma complexa estrutura financeira baseada na importância que o orçamento possui para o funcionamento Estado, 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 o Orçamento pode ser apresentado 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).

Conforme Morgado (2011) o Orçamento Público possui um amplo conjunto de aspectos, estando inserido nos âmbitos jurídico, político, contábil, econômico, financeiro, administrativo, entre outros. Para o autor o orçamento possui três funções econômicas clássicas: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

A função alocativa é a que permite ao Estado atuar diretamente na produção de bens atuando nas falhas de mercado, para tanto são feitas alocações de recursos do Orçamento Público para que as empresas governamentais atuem diretamente na oferta de bens à sociedade.

Já a função distributiva tem por objetivo utilizar o instrumento orçamentário para promover políticas de distribuição de recursos públicos a fim



de resolver problemas de eficiência e de justiça social. Por fim, a função estabilizadora trata da política fiscal que por meio do Orçamento busca promover ajustes para que a economia atinja adequado nível de estabilidade (MORGADO, 2011).

Como se percebe do acima exposto é de grande importância o papel do Orçamento Público na concretização das políticas públicas e no direcionamento da administração para que atinja os objetivos propostos pelos governantes em seus planos de governos, além de permitir o acompanhamento da real situação das condições financeiras do País.

Devido ao seu aspecto fundamental a Constituição Federal constituiu uma complexa estrutura financeira, determinando inicialmente a instituição de uma lei complementar cujo objeto será as finanças públicas e que disporá 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, a qual trouxe para o arcabouço jurídico normas que buscam impor limites para os gestores das finanças públicas.

Seu objetivo é formar uma administração responsável, veiculada em normas de estrutura que moldarão a competência do legislador e do administrador. Porém, conforme Ivo (2001), apesar de trazer normas de direito financeiro, a lei não cuidou da hipótese de o projeto de lei orçamentária ser rejeitado.

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 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 Carta da República 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 esta 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, 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.

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.

Em virtude da complexidade da elaboração do orçamento da União, anualmente a Secretaria de Orçamento Federal disponibiliza o Manual Técnico de Orçamento que serve de instrumento de apoio ao processo orçamentário.

Segundo Marques (2015), a SOF define as diretrizes estratégicas, os parâmetros quantitativos e as normas para elaboração da proposta orçamentária, depois repassa esses dados aos órgãos setoriais que elaboram suas propostas orçamentárias. Após essa etapa, as propostas retornam à secretaria que analisa, compara limites e ajusta a proposta.

Após essas considerações, envia a proposta ao presidente da República, que decide pela aprovação, retornando à SOF. A SOF, de posse da proposta, a consolida, elabora o Anteprojeto de Lei do Orçamento (PLO) e o envia novamente ao presidente da República, que o encaminha ao Congresso Nacional para aprovação. O PLO quando aprovado pelo Congresso Nacional se transforma em LOA. (MARQUES, 2015, p. 185-186).



Elaborada a proposta e encaminhada ao Congresso Nacional, a mesma é recebida na Comissão Mista de Orçamento (CMO)², 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, Lei de Responsabilidade Fiscal e em outros normativos, conforme estabelecido pela Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional³.

A referida Resolução é que dispõe sobre o processo legislativo orçamentário, aplicável a todos 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.

2 A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), criada pelo artigo 166, § 1º da Constituição Federal de 1988, é composta por 84 membros titulares, sendo 63 Deputados e 21 Senadores, com igual número de suplentes.

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

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;

IV - demais atribuições constitucionais e legais.



2. PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO E EMENDAS PARLAMENTARES

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 segundo 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.

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 temáticas⁴, ficando sob responsabilidade dos respectivos relatores setoriais, que são indicados pelas lideranças partidárias.

4 Art. 26. O projeto será dividido nas seguintes áreas temáticas, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais: 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.



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 convidará 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 realizadas sob a coordenação da 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, havendo espaço apenas para a correção da programação orçamentária constante do projeto e desde que haja a comprovação da ocorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e que sejam encaminhados pelo Ministro do Planejamento ao Presidente, que solicitará a mudança.

Como característica do processo legislativo é permitido aos parlamentares que apresentem emendas ao projeto original. A emenda parlamentar é, no conceito de Bernardi (2011, p.175), uma “[...] proposição acessória ao projeto principal e que objetiva modificar a sua forma ou seu conteúdo [...]”.

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 permite 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, sendo aprovado caso os recursos compensatórios necessários, observando-se o que dispõe os artigos 32 e 33 da Resolução. 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 1/2006⁵.

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.

Para sanear esta dúvida, recorreremos ao Manual de Emendas do Orçamento da União para 2017, o qual ao discorrer sobre as emendas à despesa afirma que

A emenda de apropriação propõe acréscimo de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação e, como fonte de recursos, o cancelamento de dotações da Reserva de Recursos e de outras dotações definidas no Parecer Preliminar. São de apropriação as emendas individuais e a grande maioria das emendas coletivas (BRASIL, 2016, p. 10).

Assim, entende-se que as emendas individuais à despesa somente poderão 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 realização 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 poderá apresentar, no máximo, vinte e cinco emendas ao orçamento de 2017, limitado ao montante de R\$ 15.319.538,00.

5 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.

Convém importante lembrar que é através da apresentação de emendas que os parlamentares

[...] combatem os excessos tecnocráticos e burocráticos, evitam desequilíbrios, corrigem desvios, reajustam distanciamentos das prioridades, impedem injustiças a grupos sociais e adequam o orçamento aos interesses regionais e locais.[...] (TRISTÃO, 1989, p.122).

E é no último ponto lembrado pelo autor, que as emendas individuais ganham maior destaque, eis que são capazes de transferir os recursos da União para os demais entes federativos.

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.

Aprovado 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.

3. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS AO MUNICÍPIO DE RIO PARDO-RS ENTRE 2012 E 2016

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 do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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 Sistema de Convênios, 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 antes desse momento, 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).

Os passos acima relatados são cumpridos por todos os proponentes que recebem recursos de emendas parlamentares, sendo que no presente trabalho



analisamos os repasses recebidos pelo município de Rio Pardo, cidade de aproximadamente 40 mil habitantes, situada no interior do Rio Grande do Sul.

Para o presente trabalho foram analisadas as emendas parlamentares cadastradas no âmbito do SICONV entre os anos de 2011 e 2016, conforme tabela abaixo.

CONVÊNIO	VALOR REPASSE	DATA APROVAÇÃO	INGRESSO RECURSO (INICIAL)	INGRESSO RECURSOS (FINAL)
769111/2011	R\$195.000,00	31/12/2011	10/05/2013	02/06/2014
771464/2012	R\$ 243.750,00	04/07/2012	11/12/2013	11/12/2013
777934/2012	R\$ 150.000,00	26/12/2012	10/09/2013	10/09/2013
786331/2013	R\$ 485.000,00	12/11/2013	14/11/2014	14/11/2014
804265/2014	R\$ 733.427,00	12/04/2014	20/11/2015	Aguardando
804266/2014	R\$ 295.300,00	12/04/2014	20/11/2015	Aguardando
805705/2014	R\$ 195.000,00	16/04/2014	31/12/2014	31/12/2014
809643/2014	R\$ 245.850,00	16/04/2014	23/06/2016	Aguardando
822914/2015	R\$ 317.172,72	30/07/2015	Aguardando	Aguardando
828380/2016	R\$ 245.850,00	23/03/2016	Aguardando	Aguardando
833251/2016	R\$ 926.250,00	25/04/2016	Aguardando	Aguardando
833255/2016	R\$ 215.687,55	27/04/2016	Aguardando	Aguardando

Tabela 1 – Emendas parlamentares cadastradas no SICONV (2012-2016)

Para elaboração da tabela 1, foram levadas em consideração as emendas parlamentares em que foi efetivado contrato de repasse ou convênio para recebimento de recursos da União. Os convênios de números 804265/2014,804266/2014 e 809643/2014, referem-se a obras de pavimentação que estão em execução, cujo primeiro repasse de valores já foram efetuados.



Considerando-se as datas de aprovação da proposta e o recebimento da primeira parcela de recursos, nota-se que o prazo médio de recebimento dos recursos é de aproximadamente 17 meses, observando-se que a demora é maior em repasse para realização de obras, caso dos convênios de nº 769111/2011, 804265/2014, 804266/2014 e 809643/2014.

Já quando se trata de aquisição de bens, caso dos convênios 771464/2012, 777934/2012, 786331/2013 e 805705/2014, o prazo médio é de aproximadamente 11 meses.

A seguir, analisamos as emendas parlamentares destinadas à saúde do município, no período compreendido entre 2013 e 2016, conforme tabela abaixo.

CONVÊNIO	VALOR REPASSE	SITUAÇÃO
12389.111000/1130-11	R\$ 70.000,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1130-15	R\$ 66.000,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.1110001/1114-02	R\$ 408.000,00	Recurso liberado em agosto/2015
12389.111000/1140-03	R\$ 91.260,00	Recurso liberado em junho/2016
12389.111000/1150-01	R\$ 469.980,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1150-03	R\$ 128.449,27	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1160-02	R\$ 740.000,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1160-03	R\$ 300.000,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1160-05	R\$ 100.000,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1160-06	R\$ 13.360,00	Aprovada e aguarda recursos
12389.111000/1160-07	R\$ 100.000,00	Aprovada e aguarda recursos

Tabela 2 – Emendas parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde e Sistema de Monitoramento de Obras de Atenção Básica de Saúde

Percebeu-se quando da coleta de dados que apenas duas emendas parlamentares tiveram recursos liberados até o momento no âmbito das



emendas individuais junto ao Ministério da Saúde, motivo pelo qual a planilha apresentada não apresenta as datas de celebração do convênio.

Importante ressaltar que as emendas que o município foi contemplado se referem à construção de Unidade Básica de Saúde, a qual está cadastrada no Sistema de Monitoramento de Obras de Atenção Básica de Saúde (SISMOB) e à aquisição de equipamentos, os quais estão cadastrado junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

As propostas contempladas com as emendas parlamentares foram cadastradas através do Fundo Municipal de Saúde, conforme orientações do Ministério da Saúde.

No caso das emendas junto ao FNS, até o presente, foram recebidos apenas os recursos referente as propostas de nº 12389.1110001/14-002, a qual foi aprovada em abril/2014 e teve recurso liberado em agosto/2015 e de nº 12389.111000/1140-03 que foi aprovada em abril/2014 e com recurso liberado em junho/2016.

Considerando-se as propostas que tiveram valores liberados pelo Ministério da Saúde, chegou-se a conclusão de que o prazo médio na liberação dos recursos é de aproximadamente dois anos.

Destaca-se ainda o grande número de propostas que tendo passados três anos de aprovação não tiveram recursos liberados, constatando-se que não há qualquer informação no sistema do Fundo Nacional de Saúde quanto ao contingenciamento destes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo apresentar o cenário atual das transferências voluntárias de recursos da União para os entes locais através das emendas individuais ao Orçamento Federal. Para tanto analisou-se as emendas parlamentares destinadas ao município de Rio Pardo/RS no período entre 2011 e 2016.

O processo orçamentário no Brasil ganhou relevância a partir da Constituição Federal de 1988, elevando o planejamento orçamentário como forma de efetuar uma melhor gestão dos recursos públicos. Foi a partir dela que surgiu a possibilidade de emendas ao orçamento federal, ganhando relevo o



papel do legislador para buscar adequar o orçamento aos interesses regionais e locais, daí a importância das emendas parlamentares individuais na transferência de recursos da União.

Ao longo do trabalho apresentamos a importância do orçamento e do seu processo constitutivo, para posteriormente discorrer sobre o processo legislativo orçamentário e as emendas parlamentares.

No último tópico discorreu-se sobre o processo de tramitação das emendas parlamentares a partir da sua aprovação até o efetivo pagamento. É após a aprovação da proposta no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) pelos órgãos governamentais que percebe-se ao analisar as tabelas apresentadas, a importância da articulação política do parlamentar, com intuito de conseguir o empenho dos recursos da emenda e posteriormente para o efetivo depósito dos recursos ao beneficiário.

Conforme análise feita, no caso do município de Rio Pardo, o prazo médio de recebimento dos recursos das emendas varia entre 11 meses (aquisição de bens) até 17 meses (realização de obras), no âmbito do SICONV. Já os recursos destinados a saúde tem prazo médio de 2 anos para serem liberados pela área competente.

Cumprir destacar que o resultado em relação aos recursos da saúde são surpreendentes, tendo em vista sua importância para os residentes no município e os princípios constitucionais que garantem o direito à saúde como bem fundamental do ser humano.

Por fim, considerando-se os dados coletados, entende-se ser necessário o aprofundamento dos estudos sobre os repasses no âmbito da saúde, especialmente a partir do ano de 2015, após o advento do orçamento impositivo, o qual obriga o pagamento das emendas destinadas à saúde.

REFERÊNCIAS

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/e>



mendas/Manual_Emendas2017-ATUALIZADO-6-10-17h05.pdf >. Acesso em 06 out. 2016

____. 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 20 set. 2016.

____. 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 02 out. 2016

____. 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 03 out. 2016

____. 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 11 set. 2016.

____. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle 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 25 set. 2016

____. Portal de Convênios. Desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em <
<http://portal.convenios.gov.br/> >. Acesso em 10 set. 2016

____. 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 01 out. 2016

____. 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 <

