



1 CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**Orçamento Participativo - Emenda de
Iniciativa Popular ao projeto de lei
orçamentária da união para 2012**

Estudo Técnico nº
17/14
(out/2014)

EUGÊNIO GREGGIANIN

Endereço internet: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014>

E-mail: conof@camara.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - EMENDA DE INICIATIVA POPULAR AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO PARA 2012

Eugênio Greggianin¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo descrever e avaliar a experiência de orçamento participativo na União instrumentalizada por meio das emendas de iniciativa popular, incluídas no projeto de lei orçamentária para 2012, quando de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Naquela oportunidade, depois de muitas discussões, foi aprovado o parecer preliminar que criou um mecanismo de participação direta do cidadão de pequenos municípios (até 50 mil habitantes) no orçamento da união. A experiência, apesar da ampla adesão e participação nas audiências públicas municipais, e de seu potencial como instrumento de aperfeiçoamento dos canais de participação social, sofreu, nos anos seguintes, dupla frustração. A primeira, porque nenhuma das programações orçamentárias incluídas pelas emendas de iniciativa popular foi empenhada, ou seja, nenhum dos 3.677 municípios contemplados no orçamento de 2012, a conta do orçamento participativo, recebeu quaisquer recursos. A segunda, pela ausência de continuidade dessa iniciativa no âmbito do Congresso Nacional, não retomada na apreciação dos projetos de leis orçamentárias de 2013 e 2014. A falta de apoio à iniciativa legislativa por parte do governo federal parece contraditória, considerando-se que o orçamento participativo era considerado como uma das marcas do partido dos trabalhadores, do ponto de vista ideológico-programático e doutrinário.

Palavras-chave: Orçamento Participativo na União. Emendas de Iniciativa Popular. Transferências voluntárias a municípios. Emendas Orçamentárias.

Sumário

I.	Introdução e Considerações Iniciais.....	3
II.	Fundamentos da Participação na Gestão Orçamentária	7
III.	Gestão Orçamentária Participativa no Congresso Nacional	11
IV.	Emendas de Iniciativa Popular: Debates e Definição do Modelo.....	13
V.	Resultados das Audiências Públicas	15
VI.	Execução das Emendas de Iniciativa Popular	17
VII.	Conclusões	20

¹ Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da CONOF/CD. Membro do Grupo de Pesquisa sobre Orçamento Impositivo e Despesas Obrigatórias Continuadas – CEFOR/CD. Colaboradores: Eber Zoehler Santa Helena, Vander Gontijo e Ricardo A. Volpe.

I. Introdução e Considerações Iniciais

Uma proposta inédita - a participação direta de todos os pequenos municípios do Brasil no orçamento da União - marcou o processo político decisório quando da apreciação do projeto de lei orçamentária para 2012 no Congresso Nacional². O parecer preliminar, proposição que fixa, no âmbito da Comissão Mista de Orçamento – CMO, parâmetros e critérios para a apresentação de emendas e atuação dos relatores, depois de muitas discussões, criou um canal direto com a sociedade, permitindo a participação de todos os cidadãos de municípios de até 50 mil habitantes (CONGRESSO NACIONAL, 2012).

As tentativas e experiências de democracia participativa nos orçamentos municipais não são novidade. A proposta, no entanto, no âmbito do orçamento da União, gerou grande debate no Congresso Nacional e chamou a atenção da mídia e da sociedade. De fato, a medida contrariava a forma tradicional como são encaminhadas as demandas municipais no Legislativo federal, onde a inclusão das emendas individuais no projeto de lei orçamentária depende basicamente do juízo e valoração política de cada parlamentar³.

Os municípios, apesar da ampliação de sua competência constitucional na gestão das políticas públicas, recebem, em relação às demais esferas de governo, uma parcela menor das receitas públicas. Além desse desequilíbrio vertical, observam-se também desequilíbrios relacionados à distribuição horizontal da carga tributária entre os mesmos (ALENCAR & GOBETTI, 2008). O IBGE⁴ mostra que existem quase 5.000 municípios com até 50 mil habitantes, os quais padecem de inúmeras carências, em especial nas áreas de saúde e saneamento, se comparados com os demais municípios.

Além de transferências obrigatórias, seja de ordem constitucional ou legal, os municípios recebem do orçamento da União uma ampla variedade de transferências discricionárias, também chamadas de voluntárias⁵.

A **Tabela 1** seguinte mostra o montante de despesas obrigatórias e discricionárias transferidas da União para municípios, contendo valores autorizados e empenhados no exercício de 2012.

² O projeto foi relatado pelo Deputado Arlindo Chinaglia – PT/SP.

³ Nos termos regimentais, cabe à cada parlamentar a iniciativa exclusiva da apresentação de emendas até 25 emendas ao projeto de lei orçamentária, observados os montantes definidos no parecer preliminar.

⁴ Dados estatísticos do IBGE de 2009. Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em 15 mai. 2014.

⁵ As transferências podem se dar por simples repasse, convênios ou congêneres, ou também na modalidade fundo a fundo (nas áreas de assistência social, saúde e cultura).

Tabela 1 - Lei Orçamentária Anual para 2012 - Transferências a Municípios
Valor Autorizado (em R\$ bilhões)

Tipo de Despesa	Autorizado	Empenhado	% Execução
Obrigações	153,2	140,9	92,0%
Discricionárias (voluntárias)	20,8	11,4	54,7%
Total	174,0	152,3	87,5%

Fonte: SIAFI/STN. Elaboração própria.

Obs.: Modalidade de Aplicação 40 e 41.

Tais transferências dependem essencialmente da iniciativa e da vontade da União em cooperar com os demais entes em áreas de competência comum, sem, no entanto, constituir vínculo contratual ou obrigacional quanto à necessidade de sua execução.

Não existe, dentro do sistema normativo, mecanismo de coordenação da distribuição das transferências voluntárias pela União. Salvo raras exceções, não há previsão de critério público ou objetivo de elegibilidade de beneficiários, seja durante a elaboração ou na execução da lei orçamentária do governo federal.

Os critérios de regionalização de gasto do plano plurianual são meramente estimativos e não tem caráter cogente ou vinculação com fórmula ou política pública específica. Adicionalmente, as disposições das leis de diretrizes orçamentárias - LDOs⁶ acerca da necessidade de publicação na internet de critérios de distribuição espacial de transferências voluntárias são ineficazes.

Do ponto de vista dos municípios, o recebimento efetivo de transferências voluntárias da União depende de uma dupla incerteza. A primeira, quanto ao fato do município ser contemplado ou não na etapa da alocação de dotações na elaboração da lei orçamentária, originadas do projeto do Executivo ou de emendas aprovadas no Legislativo. A segunda, quanto à efetiva execução (empenho e pagamento) dos convênios. Como foi indicado na **Tabela 1**, uma grande parcela das programações autorizadas não é sequer empenhada, sendo que a taxa de execução das despesas discricionárias destinadas aos municípios no orçamento de 2012, originadas de emendas ou não, foi de apenas 54,7 %.

⁶ A exemplo do art. 62 da LDO 2014, Lei nº 12.919, de 2013: Art. 62. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2014, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação na internet, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, levando em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela respectiva política pública.

A **Tabela 2** seguinte, que mostra a distribuição das transferências voluntárias entre as funções de governo em 2012, evidencia que as taxas de execução reduzidas e distorcidas atingem quase todas as políticas públicas, fato que amplia a possibilidade de tratamento desigual e as distorções no sistema federativo.

Tabela 2 - LOA 2012 - Transferências a Municípios - Discricionárias

Valor Autorizado (Em R\$ milhões)			
Função Governo	Autorizado	Empenhado	% Execução
Educação	3.705,2	2.763,8	74,6%
Assistência Social	3.046,7	2.478,7	81,4%
Saúde	5.336,7	1.829,1	34,3%
Urbanismo	2.522,1	1.068,9	42,4%
Comércio e Serviços	1.935,4	625,7	32,3%
Agricultura	881,3	534,3	60,6%
Administração	535,1	530,7	99,2%
Desporto e Lazer	897,9	482,6	53,7%
Segurança Pública	519,3	377,3	72,7%
Organização Agrária	349,3	236,6	67,7%
Trabalho	216,0	177,6	82,2%
Cultura	169,3	74,8	44,2%
Gestão Ambiental	202,6	69,3	34,2%
Ciência e Tecnologia	168,3	57,1	33,9%
Demais	309,7	66,9	21,6%
Total	20.794,9	11.373,5	54,7%

Fonte: SIAFI/STN. Elaboração própria.

As programações autorizadas na lei orçamentária, incluídas pelo Executivo ou por emenda, podem ser específicas (quando identificam o objeto e a localidade) ou genéricas. Neste último caso, a identificação do município beneficiário é remetida para a etapa da execução, no momento da realização do convênio ou congênere. Em qualquer caso, o grau de sucesso de cada administração municipal no recebimento efetivo das transferências voluntárias não depende apenas de sua capacidade técnica, mas essencialmente de apoio de ordem política.

Os parlamentares contribuem ativamente, por meio das emendas individuais, na alocação de recursos orçamentários voltados às transferências voluntárias para municípios. A **Tabela 3** mostra que quase 60 % das programações incluídas por emendas individuais destinam-se a transferir recursos para administrações municipais (cod. 40)⁷. O código da modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados diretamente pela

⁷ Assinale-se que a modalidade “99” (a definir) permite que o autor da emenda postergue a definição da modalidade de aplicação para o momento da execução orçamentária. Assim, o percentual de transferências voluntárias voltadas diretamente para os municípios pode ser maior.

União, ou transferidos a municípios, estados e DF, consórcios públicos ou entidades privadas.

As emendas individuais destinam-se ao atendimento do mesmo conjunto de programas e ações mantidos pelo governo federal junto aos municípios. A diferença entre a seleção de beneficiários promovida pelo parlamentar autor da emenda e aquela realizada no âmbito dos órgãos de execução é de ordem eminentemente política. Inexiste, em ambos os casos, critérios públicos ou parâmetros técnicos oficiais de elegibilidade para orientar a localização do gasto *a priori*.

Tabela 3 – Orçamento 2012 - Emendas Individuais Aprovadas

Mod. Aplicação	Nº	Autografo	%
Transferências a Municípios (cód. 40)	4.155	5.249.929.194	59,0%
Aplicações Diretas pela União (cód. 90)	1.585	813.641.000	9,1%
Transferências a entidades privadas (cód. 50)	1.279	636.135.285	7,2%
Transferências a Estados e DF (cód. 30)	1.047	1.141.210.521	12,8%
A Definir (cód. 99)	646	1.038.629.000	11,7%
Consórcios Públicos (cód. 71)	15	12.190.000	0,1%
Demais	2	765.000	0,0%
Total	8.729	8.892.500.000	100,0%

Fonte: Consultoria de Orçamento Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

As regras regimentais que regulam o processo de apreciação do projeto de orçamentária também não contemplam mecanismo de coordenação entre parlamentares⁸ capaz de garantir cobertura universal ou isonomia de tratamento dos milhares de municípios brasileiros na distribuição de verbas.

Conclui-se que, seja do ponto de vista da atividade do Executivo ou do Legislativo, não existe garantia de distribuição e de execução justa e isonômica de recursos entre os municípios. Assim, o sistema permite que determinada localidade, ainda que apresente indicadores de maior carência, seja preterida, quanto ao recebimento de transferências voluntárias, em benefício de outra que se mostrou mais ágil ou até oportunista do ponto de vista político.

Uma pesquisa feita na Câmara dos Deputados para capturar as percepções de chefes de gabinete parlamentar ou de assessores parlamentares especializados mostrou que o fator político é considerado como a principal causa de sucesso na liberação das verbas (GREGGIANIN, 2014).

⁸ Os parlamentares podem receber votos de qualquer município do estado, sendo que os vínculos de ordem política são informais.

Ademais, diante da escassez de recursos, o modelo de disputa política por transferências voluntárias faz com que municípios de maior porte tenham maiores chances de sucesso, não apenas em função da maior capacidade de articulação política e do potencial eleitoral, mas, também, pelo fato de dispor de melhor estrutura e capacidade técnica, legal e operacional. Essa capacidade de execução dos convênios e congêneres é requisito fundamental para o desembaraço de inúmeros procedimentos e restrições impostas pela legislação para a concessão de transferências voluntárias. A pesquisa citada anteriormente mostrou que 85% dos gabinetes dos deputados considera que as emendas individuais têm importância relativa maior para os municípios de pequeno e médio porte (com população até 100 mil). Mostra ainda que o montante disponibilizado para o atendimento das emendas individuais é inferior às necessidades, e que a capacidade técnica e operacional dos municípios é relevante para o sucesso na liberação de recursos orçamentários.

A concepção da nova forma de intervenção no projeto de lei orçamentária, conhecida como “emenda de iniciativa popular”, teve como um dos fundamentos garantir que todos os pequenos municípios pudessem participar diretamente do orçamento da união. Cada pequeno município passou a ter o direito de destinar, dentre um conjunto de ações, entre R\$ 300 mil e R\$ 600 mil, conforme a faixa populacional.

Além disso, exigiu-se que a deliberação, quanto à programação pretendida, fosse feita em audiência pública local, com ampla divulgação e participação da sociedade, requisitos a serem observados em uma ação conjunta promovida pela Câmara de Vereadores e pela Prefeitura Municipal. As indicações deveriam constar em ata pública com lista de presença, devendo ser encaminhadas à Comissão Mista para inclusão automática no projeto de lei orçamentária.

II. Fundamentos da Participação na Gestão Orçamentária

Do ponto de vista político, o orçamento participativo fundamenta-se nos mesmos pressupostos democráticos que deram origem à instituição orçamentária e que estão relacionados ao exercício da cidadania no controle da atividade financeira do estado. A ampliação do debate e da participação social na definição das despesas públicas pode ocorrer na etapa de elaboração do projeto de lei orçamentária, no âmbito do Executivo, ou também durante a apreciação e apresentação de emendas, a cargo do Legislativo. Ou ainda durante a execução, através do acompanhamento e fiscalização.

A justificativa do orçamento participativo vem acompanhada da percepção de que existe uma crise na democracia representativa, dependente unicamente de regras formais-eleitorais (VALENTE, 2014). Dependendo do formato adotado, ao incorporar maior número de pessoas e grupos organizados nas discussões e deliberações de interesse público, o orçamento participativo pode viabilizar uma maior aproximação entre representantes eleitos e sociedade. Existem diversos relatos de experiências de orçamento participativo voltadas à discussão pública do orçamento municipal desde a década de 70, a exemplo da Prefeitura de Lages (SC), Diadema (SP) e Vila Velha (ES) (CORDEIRO et al, 2009).

A ideia do orçamento participativo no Brasil ganhou força a partir da Constituição de 1988. O conceito de cidadania, fundamento da democracia, originariamente voltado à defesa e proteção da sociedade contra excessos e abusos de poder do estado, adquire, ao longo do tempo, um novo significado, no qual o cidadão passou a ter prerrogativas de maior participação e um papel mais ativo na definição e no controle das políticas públicas.

Sob o aspecto jurídico, a Constituição prevê a possibilidade de iniciativa popular no processo legislativo (CF, art. 14), além da colaboração de associações representativas no planejamento municipal (CF, art. 29). É na LRF⁹, no entanto, que o tema é tratado de forma mais direta, e onde se torna evidente que a participação e o controle social das finanças públicas dependem fundamentalmente de transparência e de acesso às informações:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à **participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (...) (**grifo nosso**)

Ao nível municipal, o estatuto das cidades (lei nº 10.257, de 2001) previu a realização de audiências e consultas públicas como condição para a aprovação das leis orçamentárias¹⁰. A experiência de participação municipal na elaboração do orçamento

⁹ Com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009.

¹⁰ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)

III – planejamento municipal, em especial: (...)

f) gestão orçamentária participativa;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua

público tornou-se mais conhecida depois de sua implantação em Porto Alegre (RS), a partir de 2005¹¹, quando o governo local, a partir de debates e definições de prioridades, colocou em prática seu compromisso político de cumprir um conjunto de etapas decisórias voltadas à maior participação dos moradores: reuniões preparatórias, assembleias regionais e temáticas e assembleia municipal. Perez e Priscila Fausto (2009) identificaram, em 2006, o registro de 194 experiências de orçamento participativo, o que mostra que a proposta ainda é uma exceção dentro do universo dos municípios (PEREZ & FAUSTO, 2009).

Para Avritzer, as seguintes características devem estar presentes no orçamento participativo: a) transferência do poder decisório para um conjunto de assembleias regionais e temáticas; b) participação direta e igualitária dos cidadãos como membros das assembleias e detentores do mesmo poder de deliberação; c) auto regulação dos procedimentos e regras; d) possibilidade de alteração das prioridades na distribuição dos recursos em favor dos setores mais carentes (AVRITZER, 2002).

O mesmo autor, dentre as premissas colocadas como necessárias para o OP, fatores tais como a existência de vontade política e a densidade associativa, bem como uma metodologia adequada e a capacidade administrativa e financeira de execução das propostas aprovadas. Boaventura e Avritzer postulam, dentre outros fundamentos, a necessidade de que o processo político voltado ao orçamento participativo seja articulado com os instrumentos da democracia representativa (SANTOS & AVRITZER, 2003).

Em um trabalho de pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, Teixeira mostra que no período 1997-2000, dos 103 municípios pesquisados que adotaram o orçamento participativo, a maioria pertencia à gestão do partido dos trabalhadores – PT (TEIXEIRA, 2014). Além disso, mais da metade tinha população inferior a 100 mil habitantes, o que evidencia a maior vocação para o orçamento participativo dos pequenos municípios. Ao examinar os possíveis fatores que podem afetar a difusão e a continuidade dessa prática, destaca: a) tradição associativa da sociedade e sua capacidade de mobilização; b) vontade política por partes dos governos, especialmente dos prefeitos, incluindo o envolvimento de delegados e conselheiros; e, c) recursos humanos e financeiros para a implementação das decisões.

A UNICEF promove o Orçamento Participativo como uma forma de ampliar o processo de discussão das políticas públicas no momento da elaboração dos orçamentos

aprovação pela Câmara Municipal.

¹¹ A experiência é citada pela ONU e pelo Banco Mundial como uma das melhores práticas de gestão pública.

públicos, aumentando o poder deliberativo da participação popular.

O orçamento participativo, por si só, não cria novas fontes de recursos. Nesse sentido, a elaboração do orçamento público requer necessariamente a definição prévia de prioridades, considerando-se quase sempre as demandas são muito superiores às disponibilidades de fontes.

As experiências de orçamento participativo consistem em geral na consolidação de um conjunto de investimentos prioritários discutidos em audiências pública em determinado bairro, distrito, região ou outra forma de segmentação espacial. Uma forma de ser iniciado o debate é mostrar, em primeiro lugar, a evolução da receita pública, além das despesas obrigatórias e demais encargos que forma a matriz orçamentária da qual podem ser deduzidos e quantificados os montantes orçamentários disponíveis, repartidos segundo algum critério objetivo.

Outra forma é dar início a um processo indutivo no qual a motivação para os temas mais gerais é desenvolvida em momento posterior, a partir da discussão dos problemas particulares e de maior externalidade. Uma maior mobilização na discussão do orçamento pode gerar maior consciência crítica sob vários aspectos. O primeiro, voltado à necessidade de escolha, dentro do conjunto das demandas sociais, de quais políticas públicas devem ser consideradas prioritárias pelos governos eleitos, o que exige maior participação não apenas na elaboração e aprovação do orçamento, mas também durante a execução.

No tema da democracia participativa ao nível federal, o governo, por meio do Decreto¹² nº 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com o objetivo declarado de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (art. 1º)”. Entre os objetivos¹³ encontra-se o desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento.

¹² O Decreto está sendo questionado por líderes do Legislativo sob a alegação de que, em virtude de seu conteúdo, a matéria deveria ter sido objeto de projeto de lei. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 12 jun. 2014.

¹³ Art. 4º. São objetivos da PNPS, entre outros:

- I - consolidar a participação social como método de governo;
- II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
- IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
- V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
- VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e

III. Gestão Orçamentária Participativa no Congresso Nacional

A preocupação com a maior participação na elaboração do projeto de lei orçamentária da União manifesta-se, na Constituição de 1988, pela possibilidade de atuação das Comissões do Congresso Nacional e suas Casas¹⁴, aspecto reforçado pelos textos regimentais que regulam a apreciação dos projetos de leis do ciclo orçamentário. Além da apresentação das emendas, estão previstas uma ampla gama de audiências públicas para o debate dos projetos de lei orçamentária com ministros e autoridades e entidades da sociedade civil. Também estão previstas audiências destinadas ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária¹⁵.

Na elaboração do projeto de lei orçamentária, em 1997, quando da apreciação do projeto de lei orçamentária para 1998, a Comissão Mista de Orçamento - CMO¹⁶ realizou reuniões de discussão do projeto nas capitais representativas das cinco regiões macroeconômicas. Na metodologia das chamadas reuniões regionais, com a presença do Presidente da Comissão e do Relator Geral, depois de uma apresentação técnica inicial acerca da matriz orçamentária e das regras regimentais para a apresentação de emendas, submetia-se à consideração dos presentes uma relação completa dos investimentos previstos na proposta orçamentária para cada estado da respectiva região.

A palavra era aberta às autoridades locais, em geral representantes do governo estadual, e também para entidades representativas da sociedade que podiam se inscrever e expressar suas reivindicações. Os primeiros eventos tiveram boa repercussão, com maior participação de representantes do governo estadual, especialmente secretários de estado,

informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

¹⁴ Art. 165. § 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: (...)

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

¹⁵ A Resolução nº 01, de 2001-CN, influenciada pela LRF, previu a realização de audiências públicas com membros do Poder Executivo para o acompanhamento das metas fiscais bem como das políticas macroeconômicas, monetária, creditícia e cambial. Já na Resolução nº 01, de 2006-CN, busca-se dar oportunidade de maior participação, na CMO, às comissões temáticas de ambas as Casas.

¹⁶ Sob a presidência do Senador Ney Suassuna, sendo o Deputado José Sarney Filho o relator do projeto de lei orçamentária.

além de membros parlamentares das respectivas bancadas.

No entanto, o modelo perdeu importância e força ao longo do tempo. Em primeiro lugar, pela baixa presença e falta de compromisso político dos parlamentares membros da respectiva unidade de federação com os resultados das audiências. Nunca houve garantia de que as sugestões discutidas nas reuniões regionais fossem transformadas em emendas de bancada estadual, instrumento regimental adequado para o perfil das demandas apresentadas¹⁷.

A participação nula ou pouca expressiva do poder executivo federal nas reuniões regionais, de outro lado, pode ser considerado como o fator que mais contribuiu para enfraquecer esse fórum participativo. Determinada obra, mesmo depois de ser considerada prioritária nas reuniões regionais e contemplada por emenda de bancada estadual, simplesmente não era executada. Esse processo ocorre paralelamente à perda de importância das emendas de bancada estadual, com execução decrescente. A carteira de investimentos prioritários de maior relevância estadual passou a definida exclusivamente pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC¹⁸, órgão deliberativo sob controle exclusivo do Executivo¹⁹.

O art. 20 da lei nº 11.653, de 2008, que institui o plano plurianual para o período 2008-2011, determinou a realização de audiências públicas regionais ou temáticas durante a apreciação da proposta orçamentária federal. Apesar disso, os chamados Seminários Regionais, versão atual das audiências públicas regionais, além de não serem obrigatórios, tem atraído cada vez menos atenção.

O orçamento participativo pode ser um instrumento voltado ao debate e à melhor compreensão do conjunto de fatores econômicos e fiscais que condicionam receitas e a dinâmica de formação dos encargos que oneram o orçamento, e que impedem maiores montantes de investimento. Nesse aprendizado ficará evidente que as realizações governamentais não dependem apenas da elaboração e aprovação da lei orçamentária, já que outros fatores, de ordem administrativa ou legal, condicionam ou exercem grande

¹⁷ Deve-se registrar, dentre as poucas exceções, o exemplo das reuniões regionais da bancada do Rio Grande do Sul, às quais quase sempre contaram com grande participação de autoridades do governo do estado e de membros da bancada.

¹⁸ Lei nº 11.578, de 16 de novembro de 2007.

¹⁹ Além disso, as leis de diretrizes orçamentárias passaram a conceder privilégios e prioridade para as programações do PAC, além de possibilitar ampla margem de remanejamento durante a execução orçamentária. O resultado foi a gradativa incorporação pelo PAC, a cargo do governo federal, do que era o principal objeto das emendas de bancada estadual.

influência sobre as finanças públicas²⁰. Sendo autorizativo o modelo adotado na prática da gestão pública, qualquer experiência de democracia participativa no campo orçamentário deve considerar a extrema relevância do acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária, tendo em vista uso reiterado e cada vez maior dos contingenciamentos.

Saliente-se ainda que a alocação dos recursos públicos no governo federal inicia-se pela definição de diretrizes gerais, programas, objetivos, metas e prioridades que constam do plano plurianual – PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A lei orçamentária, portanto, é o ponto de chegada do processo de planejamento e orçamento.

IV. Emendas de Iniciativa Popular: Debates e Definição do Modelo

As primeiras reações no meio político foram adversas e contrárias à proposta do Relator do projeto de lei orçamentária para 2012, Deputado Arlindo Chinaglia - PT/SP. Vista inicialmente com desconfiança, a medida aparentou uma estratégia política do partido dos trabalhadores para ganhar espaço eleitoral junto aos pequenos municípios, reduto de partidos mais tradicionais.

A proposta afastava a exclusividade parlamentar na iniciativa da apresentação de emendas, instrumento pelo qual o Congresso promove alterações nos projetos de lei durante o processo legislativo. Questionou-se, de início, a constitucionalidade da medida. Na verdade, a Constituição prevê (CF, art. 166) remete a regulamentação da apresentação de emendas às leis do ciclo orçamentário na CMO aos regimentos internos. A Resolução nº 01, de 2006-CN, nesse sentido, prevê várias espécies de emendas: individuais, bancada estadual, comissão ou do próprio relator. As emendas de relator somente são permitidas caso sua finalidade esteja prevista nas especificações do Parecer Preliminar²¹. Essa foi, portanto, a forma regimental e legal pela qual a CMO absorveu as indicações dos Municípios, ou seja, todas as emendas de iniciativa popular foram formalmente incluídas como emendas de autoria do relator geral.

O parecer preliminar fixou montantes distintos para as emendas de iniciativa popular e para as emendas individuais. Para evitar o conflito potencial na disputa de recursos, o Relator manteve inicialmente, para as emendas individuais, o mesmo montante

²⁰ Por exemplo, receitas públicas, gastos com pessoal, previdência, juros e encargos da dívida, dependem diretamente do controle da legislação permanente ou mesmo de medidas de ordem econômica ou financeira mais ampla.

²¹ Art. 144, III da Resolução nº 01, de 2006-CN.

por parlamentar fixado no orçamento do exercício anterior (R\$ 13 milhões por parlamentar).

O parecer preliminar somente foi aprovado depois de intensas negociações. Um aspecto importante, do ponto de vista da necessidade de aproximação dos parlamentares com os municípios, foi a previsão expressa neste parecer de que o processo deliberativo seria coordenado pelos deputados federais e senadores do respectivo estado. Na versão final, o montante destinado às emendas individuais subiu para R\$ 15 milhões por parlamentar, sendo que a lista de ações elegíveis para as emendas populares ficou restrita às áreas de atuação do Ministério da Saúde e da Funasa. No Anexo V da Parte Especial do parecer preliminar foi disponibilizada uma relação com todos os municípios com até 50 mil habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE de julho de 2011, aptos a receber os recursos previstos.

Saliente-se, quanto às emendas individuais, que, atendidos os pressupostos de admissibilidade legal e de validade técnica, sua aprovação na CMO e no Congresso Nacional é automática. As emendas individuais representam um aspecto relevante no mandato parlamentar, porque tem grande poder de influência nos municípios. Os parlamentares administram o processo de seleção política de prioridades informadas pelos gestores municipais. Figueiredo e Limongi (2008) afirmam que as emendas individuais são instrumentos de política eleitoral dos parlamentares, utilizadas para a construção de vínculos com os eleitores. De outro lado, a liberação dos recursos incluídos por emendas individuais é usada pelo governo como um instrumento de coesão da base de apoio político no Congresso (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008). Nelson Rojas de Carvalho (2003) considera - especialmente para parlamentares com votos distribuídos no interior, onde predomina o localismo e o paroquialismo – que, a obtenção de recursos orçamentários, ao lado da visita frequente às bases e do encaminhamento de demandas de prefeitos e lideranças locais, representam os fatores mais significativos da conexão eleitoral (CARVALHO, 2003).

No parecer preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2012 foram reservados cerca de R\$ 2,6 bilhões de recursos para as emendas de iniciativa popular a serem distribuídos entre os municípios de até 50 mil habitantes, ou seja, 4.953 cidades (somando cerca de 60 milhões de habitantes), que passariam a contar com os seguintes montantes: a) municípios com até 5.000 habitantes, R\$ 300.000,00; b) municípios de 5.001 até 10.000 habitantes, R\$ 400.000,00; c) municípios de 10.001 até 20.000 habitantes, R\$ 500.000,00; e d) municípios de 20.001 até 50.000 habitantes, R\$ 600.000,00 (CONGRESSO

NACIONAL, 2012).

Esses recursos deveriam ser distribuídos dentre um rol de oito ações nas áreas da saúde, habitação, saneamento, educação, agricultura e desenvolvimento urbano²²:

Como mostra o **Anexo I**, a CMO disponibilizou, além de orientações para o preenchimento do formulário eletrônico, os modelos da ata que deveria ser encaminhada à CMO, via Sedex, até o dia 10 de dezembro de 2011, juntamente com a lista de presença da audiência pública e com o formulário preenchido, impresso e assinado pelo Prefeito Municipal e pelo Presidente da Câmara Municipal. Na Lista de Presença deveria constar o nome, a assinatura e sigla do órgão expedidor da Carteira de Identidade (RG).

V. Resultados das Audiências Públicas

A adesão às emendas de iniciativa popular foi bastante satisfatória, considerando-se que o procedimento era inédito e que os municípios tiveram tempo relativamente curto, cerca de três semanas, para convocar e organizar a audiência pública deliberativa acerca das emendas.

Mais de 74% dos municípios com população até 50 mil habitantes realizaram as audiências públicas e cadastraram com sucesso as indicações de emendas. Coube ao Prefeito comunicar a decisão, acompanhada da ata da audiência, à CMO e também à bancada federal do respectivo estado. O encaminhamento das demandas ao coordenador da bancada teve como propósito estabelecer um elo entre as demandas locais e o representante na bancada federal. A taxa de adesão dos pequenos municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul foi superior a 80 %.

²² Ações orçamentárias: a) 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde; b) 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos; c) 00FA - Apoio à Recuperação da Rede Física e Escolar Pública; d) 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil; e) 8611 - Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário (Patrulha Mecanizada); f) 12NR – Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Recuperação de Estradas Vicinais para Municípios com até 50.000 habitantes; g) 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Infraestrutura urbana); e h) 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres.

Tabela 4 – Emendas de Iniciativa Popular – Adesão por UF

UF	Municípios até 50.000	Indicações Validadas	Percentual de participação
AC	20	16	80,00%
AL	93	53	56,99%
AM	54	22	40,74%
AP	14	6	42,86%
BA	374	273	72,99%
CE	151	114	75,50%
ES	67	22	32,84%
GO	226	156	69,03%
MA	194	125	64,43%
MG	787	578	73,44%
MS	73	70	95,89%
MT	132	102	77,27%
PA	103	53	51,46%
PB	213	148	69,48%
PE	150	109	72,67%
PI	219	146	66,67%
PR	367	312	85,01%
RJ	55	36	65,45%
RN	159	125	78,62%
RO	45	29	64,44%
RR	14	9	64,29%
RS	454	406	89,43%
SC	266	217	81,58%
SE	69	40	57,97%
SP	521	418	80,23%
TO	136	92	67,65%
TOTAL	4956	3677	74,19%

Fonte: CMO. Relatório Final PLOA 2012.

Um conjunto de 510 municípios não conseguiu cumprir os requisitos exigidos, o que prejudicou a validação das indicações. Nesses casos, os recursos foram alocados automaticamente na ação 8581 – “Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde”.

O Quadro 1 seguinte mostra a distribuição das 3.677 indicações por ação orçamentária, resultando em um montante de cerca de R\$ 2,2 bilhões. Observe-se que as ações agregam as dotações orçamentárias do conjunto de subtítulos, e de que cada município, quando identificado, gera um subtítulo na lei orçamentária.

Quadro 1 - Emendas de Iniciativa Popular - Indicações dos Municípios por Ação na LOA 2012

Em R\$ milhões

Cód.	Ação Orçamentária	Autorizado
10GD	IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIÕES METROPOLITANAS OU RIDE	138,2
10GE	IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIÕES METROPOLITANAS OU RIDE	52,2
10GG	IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE REGIÕES METROPOLITANAS OU RIDE	256,2
7652	IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS E AGRAVOS	99,4
8581	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE	1.414,2
8933	SERVIÇOS DE ATENÇÃO ÀS URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS NA REDE HOSPITALAR	242,5
Total		2.202,7

Fonte: CONOF/Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

A avaliação final do processo político decisório foi considerada positiva, conforme consta do Relatório Final apresentado ao PLOA 2012:

Essa inovação, introduzida no presente processo orçamentário, constitui importante passo no processo de democratização e incentivo ao exercício da cidadania. Além dos necessários recursos, o maior mérito desse instrumento está em incentivar a participação popular, o que concorre para legitimar as escolhas públicas, evitar a apropriação dos recursos por grupos específicos e melhorar o controle social (Relatório Final, pg. 25).²³

VI. Execução das Emendas de Iniciativa Popular

Para fins de acompanhamento da execução, todos os subtítulos gerados pelas emendas de iniciativa popular foram identificadas na lei orçamentária para 2012 com o Identificador de Uso 7. A execução mostra que, durante o exercício financeiro de 2012, a execução dessas programações foi simplesmente nula. Nenhuma das 3.677 programações criadas a partir das audiências públicas municipais foi empenhada em 2012. Com isso, fechou-se também a possibilidade de diferimento da execução financeira para os anos seguintes, por meio da inscrição em restos a pagar.

Ainda que fosse possível prever alguma frustração na liberação de recursos, tratando-se de dotações discricionárias²⁴, não se poderia imaginar a ausência completa de execução orçamentária (e financeira) dos subtítulos incluídos pelas emendas participativas.

Uma primeira hipótese para a falta de execução foi o fato de a lei orçamentária para 2012 ter contemplado dotações na área da saúde superiores à necessidade de cumprimento do piso constitucional. No entanto, a **Tabela 5** seguinte mostra que as mesmas *ações*, que agregam os respectivos subtítulos, tiveram execução média de 34,7 %.

Tabela 5 - LOA 2012 - Execução das Ações Orçamentárias

Cód.	Ação Orçamentária	Em R\$ milhões		
		Autorizado (1)	Empenhado	% Execução
10GD	IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE RIDE	442,2	288,9	65,3%
10GE	IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE RIDE	531,4	470,5	88,5%
10GG	IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES, EXCLUSIVE DE RIDE	343,8	32,8	9,5%
7652	IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS E AGRAVOS	261,0	117,2	44,9%
8581	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE	2.972,0	684,9	23,0%
8933	SERVIÇOS DE ATENÇÃO ÀS URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS NA REDE HOSPITALAR	683,7	220,4	32,2%
TOTAL		5.234,1	1.814,7	34,7%

Obs.: (1) Inclui subtítulos constantes do projeto de lei e aqueles incluídos por emendas (individuais, coletivas e de iniciativa popular)

Fonte: Consultoria de Orçamento Câmara dos Deputados. Elaboração: própria.

Como nenhuma emenda de iniciativa popular (Ident. Uso 7) foi executada, os empenhos havidos foram à conta de dotações constantes do projeto enviado ao Congresso ou incluídas pelas emendas tradicionais, individuais ou coletivas.

Ocorre que, ao se analisar a execução das emendas individuais ao nível de subtítulo (identificador da localidade/município), verificou-se que existem pelo menos²⁵ 41 situações em que na mesma ação e no mesmo subtítulo cumularam-se dotações originadas de emenda de iniciativa popular e de emenda individual, sendo que apenas a parcela da programação incluída pela emenda parlamentar foi objeto de empenho (execução

²⁴ A tabela 2 mostrou uma execução média igual a 54,7 % das transferências voluntárias destinadas a municípios em 2012.

²⁵ A análise foi procedida levando-se em conta apenas o nível de detalhamento constante da lei orçamentária. O exame do conjunto de beneficiários com os dados detalhados do SICONV (portal de convênios) pode mostrar mais casos de coincidência.

orçamentária). Assim, nos casos identificados em que uma mesma demanda municipal poderia ter sido atendida por quaisquer dos dois instrumentos, preteriu-se aquele oriundo do processo participativo.

Esse fato parece indicar que houve intenção deliberada do Executivo, seja por iniciativa da unidade responsável pela execução ou do órgão de articulação política, de não promover qualquer execução orçamentária das dotações aprovadas nas instâncias participativas.

A falta de execução gerou descrédito no novo instrumento. Como consequência, as disposições que constaram do parecer preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2012 não foram reproduzidas quando da aprovação dos projetos de leis orçamentárias para 2013 e 2014.

Com o objetivo de melhor avaliar a experiência do orçamento participativo havida na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2012, algumas questões relacionadas ao tema foram inseridas em uma pesquisa destinada a capturar as percepções de chefes de gabinete e assessores parlamentares da Câmara dos Deputados no âmbito da matéria orçamentária (GREGGIANIN, 2014).

Quanto à existência ou não de demanda política para a execução de emendas de iniciativa popular, a pesquisa mostrou que os gabinetes parlamentares, em sua maior parte, receberam demandas e pedidos políticos voltados à execução das emendas de iniciativa popular, mas que não foram atendidas pelo Executivo. Noutra questão, 78 % confirmaram que a ausência de execução das emendas participativas se deveu à falta de interesse do poder Executivo.

Quando indagados se a experiência deveria ser retomada e aperfeiçoada, ou não, os dados, como mostrado na **Tabela 6**, foram reveladores. Ao contrário do principal argumento levantado inicialmente em desfavor do orçamento participativo – o de que esse modelo subtrairia prerrogativa exclusiva do parlamentar de indicar beneficiários – a maioria considerou que a experiência deveria ser retomada e aperfeiçoada.

Tabela 6
Perspectivas do orçamento participativo (emendas de iniciativa popular)

ITEM	Nº Votos	Percentual
Deveria ser retomada e aperfeiçoada	96	56 %
Não deve ser retomada, porque subtrai prerrogativa exclusiva do parlamentar de indicar beneficiários	30	18 %
Não deve ser retomada, porque tem outras deficiências	25	15 %
Não sabe / não deseja responder	19	11 %
Total	170	100 %

Pergunta: Em sua opinião, a experiência do orçamento participativo via emendas de iniciativa popular:

Fonte: GREGGIANIN (2014)

VII. Conclusões

Não existe uma forma ou modelo acerca do que seja caracterizado como orçamento participativo, considerado como um processo dinâmico e que deve ser ajustado e aprimorado ao longo do tempo como um instrumento da democracia. Dependendo do formato adotado, o orçamento participativo pode viabilizar uma maior aproximação entre governo e sociedade. A eficácia do orçamento participativo depende, fundamentalmente, da adesão política do Executivo, que detém o controle da execução orçamentária.

A experiência de orçamento participativo da União por meio do instrumento das emendas de iniciativa popular abriu a oportunidade de participação direta de todos os municípios do país com até 50 mil habitantes, reduzindo-se desigualdades quanto à oportunidade de participação nas transferências voluntárias do orçamento federal.

A perda do poder exclusivo na apresentação e aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária pareceu, à primeira vista, uma manobra articulada como uma forma do partido governista ganhar espaço partidário nos pequenos municípios. No entanto, superadas as resistências iniciais, cresceu a percepção de que a participação nesses eventos poderia ser uma oportunidade de aproximação de parlamentares de todos os partidos com sua base eleitoral.

Houve grande adesão e participação nas audiências públicas - mais de 74% dos municípios com até 50 mil habitantes. Imaginava-se que a experiência exitosa seria não apenas repetida, mas aperfeiçoada nos anos seguintes. No entanto, surpreendeu o fato de que nenhuma das programações incluídas pelas emendas de iniciativa popular foi executada em 2012.

Os fatos sugerem que a ausência de execução das emendas de iniciativa não decorreu de mero acaso. Programações idênticas direcionadas aos mesmo municípios, mas incluídas por emendas individuais, foram executadas. Não havendo razões conhecidas de cunho técnico-administrativo ou fiscal, por algum motivo de ordem política, tomou-se a decisão, no âmbito do Executivo, de não promover qualquer execução das programações incluídas na lei orçamentária por meio daquele instrumento de gestão participativa.

Aparentemente um paradoxo, já que o modelo tinha todas as características desejáveis dos instrumentos de democracia participativa e participação social, coincidente com os ideais programáticos e com a trajetória política do partido dos trabalhadores nas administrações municipais. Saliente-se que, na época, a proposta de orçamento participativo no modelo adotado pela relatoria nunca contou com apoio político efetivo do Executivo, nem durante o processo de elaboração e muito menos, como se viu, na execução.

Na União, a exemplo do que já aconteceu nos orçamentos municipais, a eficácia de modelos de orçamento participativo depende da articulação com os instrumentos de democracia representativa e, principalmente, do envolvimento e compromisso do Executivo com a implementação das decisões. A falta absoluta de execução das emendas de iniciativa popular acabou prejudicando a discussão de sua inclusão, quando do debate da PEC do orçamento impositivo, dentro da cota de 50% dos recursos destinados às emendas individuais “impositivas” na área da saúde.

Enfim, sugere-se que o aprofundamento da pesquisa acerca da viabilidade de se implantar o orçamento participativo na União com base nas audiências públicas municipais leve em conta as variáveis intervenientes de ordem política, especialmente aquelas que procuram entender o relacionamento do governo com sua base aliada na liberação das emendas.

Referências

ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff (2008). **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIPremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf>. Acesso em 18 mai. 2014.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Disponível em: <http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teoriam_democratica_-_leonaldo_avritzer.pdf>. Acesso em 09 mai. 2014.

AVRITZER, Leonardo (2002). **O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: Dagnino, E (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº02 do Congresso Nacional, de 1995**: Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2006**. 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. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, seção 1, 26 dez. 2006.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, 293p.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Dispõe normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. DF: Senado, 2000.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Nelson Rojas de Carvalho. -Rio de Janeiro: Revan. 2003.

CONGRESSO NACIONAL, 2012. **Lei Orçamentária 2012. Parecer Preliminar**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2012/relpre/relpre_parteb.pdf>. Acesso em 18 mai. 2014.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adenauer, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio. **Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados. Emendas Orçamentárias: importância para os municípios, execução das emendas, orçamento impositivo, orçamento participativo**. Material da disciplina Instrumentos de Pesquisa em Ciências Sociais, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Cefor – Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.educacaoadistancia.camara.leg.br/ead_cfd/mod/resource/view.php?id=2271>. Acesso em 10 jun. 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso: 20 mai. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª Edição, São Paulo, 2007. Malheiro.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, São Paulo, Atlas, 9ª ed., 2001.

PEREZ, Fausto; FAUSTO, Priscila. **Democracia Direta e Cidadania: Um Estudo de Caso sobre o Orçamento Participativo em Guarulhos**. Artigo publicado na Revista Selected works. 2009. Disponível em: <<http://works.bepress.com/pauloperes/3/>>. Acesso: 20 de mai. 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. Texto disponível em: <http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/477.pdf>>. Acesso em 16 mai. 2014

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O Orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. Disponível em <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcamento_participativo_em_pequenos_municipios_rurais_anaclaudia.pdf>. Acesso em 25 mai. 2014.

ANEXO I – FORMULÁRIOS DISPONIBILIZADOS PELA COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 (PLN 28/2011)

PLOA 2012 - EMENDAS DE INICIATIVA POPULAR

Orientações Gerais

1) Regras contidas no Parecer Preliminar

Com fundamento no Parecer Preliminar, aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira – CMO, em 10.11/2011, os Municípios de até 50.000 habitantes poderão indicar apenas **1 (uma) emenda de iniciativa popular**, observados os seguintes limites:

- a) municípios* com até 5.000 habitantes, R\$ 300.000,00;
- b) municípios* de 5.001 até 10.000 habitantes, R\$ 400.000,00;
- c) municípios* de 10.001 até 20.000 habitantes, R\$ 500.000,00; e
- d) municípios* de 20.001 até 50.000 habitantes, R\$ 600.000,00.

*estimativa de julho de 2011 do IBGE

Os recursos deverão ser alocados, em **subtítulos específicos para cada município**, na modalidade de aplicação 40 (municípios), em **uma** das seguintes ações:

- a) 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde;
- b) 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos;
- c) 10GD - Implantação e Melhorias de Sistemas Públicos de Abastecimento de água em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- d) 10GE - Implantação e Melhorias de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE);
- e) 10GG Implantação e Melhorias de Sistemas Públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE)
- f) 8933 Serviço de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar

A **deliberação** quanto à ação pretendida será feita **em audiência pública** promovida conjuntamente pela Câmara de Vereadores e a Prefeitura Municipal, com ampla divulgação e participação da sociedade.

Cabe ao Prefeito enviar à CMO a ata da audiência, a lista de presença e o Formulário de Emenda de Iniciativa Popular, devidamente preenchido, por meio de SEDEX, com data de postagem até o dia 10.12.2011, para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no seguinte endereço: Câmara dos Deputados, Anexo Luis Eduardo Magalhães, Ala C, sala T-12, CEP 70.160-900 – Brasília – DF..

Não observado o procedimento e o prazo descritos acima, os recursos serão alocados pela CMO na ação 8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 (PLN 28/2011)

Quando a ação indicada pelo município deva ser realizada sob a modalidade consórcio público (71), deverá constar da ata de cada audiência pública, a denominação e o CNPJ do consórcio público e os Municípios que o integram.

Vale ressaltar que os procedimentos relativos aos convênios e as liberações dos recursos é de responsabilidade do Executivo. Nesse processo é importante o apoio dos Deputados Federais e Senadores de cada estado.

2) Preenchimento do formulário

- Selecione o Estado e o Município;
- Somente **1 (uma)** ação deverá ser selecionada dentre as 6 (seis) disponíveis;
- Para municípios integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) e de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), somente aparecerão 3 (três) ações, uma vez que as outras não são cabíveis para ambas;
- O Anexo - Descrição Completa e Finalidade das Ações, que se encontra no item 6 deste documento, foi elaborado pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para ajudar na escolha da ação;
- Em relação à execução da ação, deverá ser selecionada apenas **1 (uma)** das opções disponíveis: execução pelo município (MA-40) ou execução por consórcio público (MA-71);
- No caso da execução escolhida ser a por consórcio público (MA-71), na ata deverá constar ainda, o nome e o CNPJ do consórcio público, bem como os municípios que o integram.

3) Envio virtual do formulário

- Após o preenchimento dos campos do formulário (Estado, Município, Ação e Modalidade de Aplicação) clicar na tecla **Gravar Dados**, que significa o envio virtual do formulário à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO;
- Efetuada a gravação (envio), o formulário preenchido aparecerá na tela e deverá ser impresso, para que seja assinado pelo Prefeito Municipal e pelo Presidente da Câmara Municipal;
- A data da audiência pública na Declaração deverá ser preenchida à caneta;
- Atentar para que o código para verificação impresso à direita do rodapé do formulário esteja legível, tendo em vista que ele será necessário para o recebimento do mesmo pela Secretaria da CMO.

4) Encaminhamento à CMO

- A ata e a lista de presença, juntamente com o formulário preenchido e assinado pelo Prefeito Municipal e pelo Presidente da Câmara Municipal, deverão ser encaminhados à CMO, via Sedex, até o dia 10.12.2011 (data de postagem limite).

Endereço da CMO: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização -
CMO
Câmara dos Deputados
Anexo Luis Eduardo Magalhães (Anexo II)
Ala "C" - Sala 12 - Térreo
70.160-900 - Brasília/DF

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 (PLN 28/2011)

5) Recebimento pela Secretaria da Comissão

- Ao receber a documentação enviada pelo Prefeito Municipal, a Secretaria da CMO checará se os documentos necessários (ata, lista de presença e formulário) foram encaminhados dentro das regras estabelecidas pelo Parecer Preliminar do PLOA 2012;

- Em caso afirmativo, o código para verificação impresso à direta do rodapé do formulário encaminhado será digitado em um sistema de recebimento e só assim será validada a entrega da Emenda de Iniciativa Popular.

6) ANEXO – Descrição Completa e Finalidade das Ações

Ação	Nome da Ação	Descrição da Ação	Finalidade da Ação
8581	Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	Financiamento para implantação, aparelhamento e ampliação da rede de serviços de atenção básica de saúde (Postos, Centros de Saúde, Unidades Básicas e Unidades de apoio à Saúde da Família); apoio técnico e financiamento para melhoria e adequação da rede de serviços caracterizada como de <u>primeira referência</u> para a atenção básica, incluindo a implantação das Academias de Saúde.	Cabe construção, ampliação, aparelhamento/equipamentos de serviços de atenção básica de saúde. Também pode viabilizar a aquisição de unidade móvel de saúde. Também permitirá a implantação das Academias de Saúde, que objetivam aumentar a quantidade de espaços para a realização de atividade física, bem como estimular a prática dessa atividade, e ampliar o acesso aos serviços de saúde e prevenção de Doenças Crônicas Não Transmissíveis. ATENÇÃO: NÃO CABEM RECURSOS PARA MANUTENÇÃO, CUSTEIO E MEDICAMENTOS. NÃO ATENDE HOSPITAIS NEM ENTIDADES PRIVADAS (FILANTRÓPICAS E SEM FINS LUCRATIVOS).
7652	Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	Melhorias Sanitárias Domiciliares são intervenções promovidas, prioritariamente, nos domicílios e eventualmente intervenções coletivas de pequeno porte. Incluem a construção de módulos sanitários, banheiro, privada, tanque séptico, sumidouro (poço absorvente), instalações de reservatório domiciliar de água, tanque de lavar roupa, lavatório, pia de cozinha, ligação à rede pública de água, ligação à rede pública de esgoto, dentre outras. São consideradas coletivas de pequeno porte, por exemplo: banheiro público, chafariz público, ramais condominiais, tanque séptico, etc. Pode também fomentar a implantação de oficina municipal de saneamento.	Dotar os domicílios e estabelecimentos coletivos de condições sanitárias adequadas visando à prevenção e controle de doenças e agravos.

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 (PLN 28/2011)

Ação	Nome da Ação	Descrição da Ação	Finalidade da Ação
10GD	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusivo de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Implantação e/ou ampliação de sistemas públicos de abastecimento de água em municípios com população até 50.000 habitantes, contemplando projetos e obras que visem garantir o abastecimento da população com água potável, compreendendo captações, adutoras, reservatórios, estações elevatórias, estações de tratamento, redes de distribuição, ligações domiciliares, entre outras intervenções.	Dotar os domicílios e estabelecimentos coletivos com abastecimento público de água adequado visando à prevenção e ao controle de doenças e agravos.
10GE	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusivo de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Implantação e/ou ampliação de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, contemplando projetos e obras necessárias à coleta, tratamento e disposição adequada dos efluentes, compreendendo redes coletoras, interceptores, estações elevatórias, estações de tratamento, emissários, entre outras intervenções.	Dotar os domicílios e estabelecimentos coletivos de sistema público de coleta e tratamento de esgoto sanitário adequado visando a prevenção e o controle de doenças e agravos.
10GG	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusivo de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	A ação de implantação e ampliação dos sistemas de limpeza pública, acondicionamento, coleta, disposição final e tratamento de resíduos sólidos urbanos contempla intervenções que visam contribuir para a universalização dos serviços de coleta, limpeza pública, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos nas áreas mais carentes do país, preferencialmente, nos municípios acometidos de incidência da dengue.	A ação será implementada por intermédio das modalidades relacionadas a seguir: a) acondicionamento, coleta e transporte; implantação de sistema de coleta convencional e/ou seletiva, incluindo a aquisição de veículos, material e equipamentos para acondicionamento (cestas e contenedores para Postos de Entrega Voluntária - PEV e Locais de Entrega Voluntária - LEV instalados em logradouros públicos); b) unidades de disposição final - aterros sanitários ou de rejeitos. É passível de apoio financeiro toda a infra-estrutura para implantar aterros sanitários, incluindo: acesso; proteção adequada da área (cercamento e barreira vegetal); edificações de controle e apoio (balança, escritório, oficina de reparos, etc.), drenagem pluvial de chorume e de gases, impermeabilização de base, tratamento do chorume e equipamentos para operação; c) unidades de tratamento - triagem e/ou compostagem. É passível de apoio financeiro toda a infra-estrutura de implantação de unidades de tratamento de resíduos, bem como galpão para separação de resíduos destinados a catadores, incluindo obras civis, materiais e equipamentos; pátio de compostagem; balança; aterro de rejeitos e equipamentos para a operacionalização da unidade de tratamento; e d) erradicação de "lixões" e recuperação das áreas degradadas.

até o dia 10/12/2011 para a Comissão Mista de Planos

**CONGRESSO NACIONAL**

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 (PLN 28/2011)

Ação	Nome da Ação	Descrição da Ação	Finalidade da Ação
8933	Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar	Implantação e implementação do Sistema Nacional de Atenção às Urgências, decorrentes de violências e causas externas, com seus respectivos componentes: pré-hospitalar fixo, pré-hospitalar móvel, hospitalar e pós-hospitalar.	<p>Cabe construção, ampliação, aparelhamento/equipamentos de serviços de atenção às urgências e emergências na rede hospitalar (Prontos-socorros e Unidades de Urgência e Emergência <u>da REDE HOSPITALAR</u>) para o atendimento às necessidades da atenção às urgências, decorrentes de violências e causas externas, conforme diretrizes do Sistema Nacional de Atenção às Urgências, em todos os seus componentes.</p> <p><u>ATENÇÃO:</u> NÃO CABEM RECURSOS PARA MANUTENÇÃO, CUSTEIO E MEDICAMENTOS. NÃO ATENDE ENTIDADES PRIVADAS (FILANTRÓPICAS E SEM FINS LUCRATIVOS).</p>

(MODELO)

ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA ESCOLHA DA EMENDA DE INICIATIVA POPULAR AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 – PLOA 2012, DO MUNICÍPIO _____ / _____ (ESTADO)

Às _____ horas e _____ minutos do dia _____ do mês _____ do ano de _____, tendo por local _____ (local da realização da audiência pública e seu endereço), foi realizada audiência pública convocada pelo(a) Prefeito(a) Municipal e pelo Presidente(a) da Câmara Municipal do Município de _____, no Estado _____, com a finalidade de decidir a ação orçamentária no âmbito da área da **saúde** em que será feita a emenda de iniciativa popular ao PLOA 2012, prevista no subitem 17.1.1. do Parecer Preliminar da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Estiverem presentes na audiência pública _____ (nº total de cidadãos) cidadãos, conforme a lista de presença anexa. Na oportunidade, após debate com a comunidade e a população em geral, foi aprovada a ação (código e nome da ação) _____, na qual deverão ser alocados os recursos destinados à emenda de iniciativa popular conforme consta do formulário em anexo. Os trabalhos foram finalizados às _____ horas e _____ minutos daquela data. Para constar, eu, (nome completo do funcionário que lavrou a ata) _____, lavrei a presente Ata que será assinada pelo Presidente da Câmara Municipal e pelo Prefeito do Município.

Assinatura do Presidente da Câmara Municipal do _____ / Estado

Nome completo

Assinatura do Prefeito do Município _____ / Estado

Nome completo

(MODELO)

**LISTA DE PRESENÇA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA ESCOLHA DA EMENDA DE
INICIATIVA POPULAR AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2012 – PLOA
2012,
DO MUNICÍPIO _____ / _____(ESTADO)**

[illegible]

