

Vander Gontijo

Economista. Especialista em Gestão Estratégica do Orçamento Público. PhD com pós-doutorado pela Universidade do Estado da Carolina do Norte. Professor do Curso de Mestrado do CEFOR/CD, Consultor de orçamento da Câmara dos Deputados e Coordenador do GPE: Orçamento impositivo e despesas obrigatórias de caráter continuado - CEFOR/CD.

Eugênio Greggianin

Advogado. Mestrando pelo CEFOR/CD. Consultor de orçamento da Câmara dos Deputados e membro do GPE: Orçamento impositivo e despesas obrigatórias de caráter continuado - CEFOR/CD.

Eber Zoehler Santa Helena

Advogado. Mestre em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília – CEUB. Consultor de orçamento da Câmara dos Deputados e membro do GPE: Orçamento impositivo e despesas obrigatórias de caráter continuado - CEFOR/CD.

Liliane Nogueira

Administradora de Empresas. Especialista em Orçamento Público pelo CEFOR/CD. Analista legislativo do DEMAP/CD e membro do GPE: Orçamento impositivo e despesas obrigatórias de caráter continuado - CEFOR/CD.

Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa.

*“Ninguém mora na União,
ninguém mora no Estado,
todos moram no Município”.*
André Franco Montoro

Resumo

A Lei nº 12.919, de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014), contém dispositivos sobre a obrigatoriedade de execução de programações constantes da Lei Orçamentária de 2014. Essa determinação abrange apenas as emendas individuais dos parlamentares. Não tem a amplitude pretendida nas propostas de emendas constitucionais iniciais que tratam do orçamento impositivo, nem abrange as prioridades orçamentárias exigidas no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Como as emendas individuais têm sido alvo de diversas críticas e suspeitas por parte da mídia e da sociedade, este estudo aborda a possibilidade de sua convergência, dentro do ciclo orçamentário, com as premissas do orçamento participativo. Espera-se que essa interação possa agregar valor e qualidade ao processo orçamentário da União, apresentar ganhos em efetividade e melhorar a avaliação da sociedade em relação às emendas parlamentares. Com esse propósito, descreve-se a experiência em orçamento participativo do Congresso Nacional e analisa-se o processo orçamentário com ampla participação popular que está sendo exitosamente conduzido pelo Município de Cascais, em Portugal.

Palavras-chave

Execução orçamentária obrigatória; orçamento participativo; emendas individuais; corrupção; instrumento de barganha política.

Abstract

Federal Law 12.919/2013 (Law of Budgetary Directives for 2014) introduced mandatory budget execution for actions brought into the Federal Budget Law through individual parliamentary amendments, leaving aside the priorities required in article 165, paragraph 2, of the Brazilian Constitution. As such amendments are under heavy criticism and suspicion of corruption on the part of the media and society, this study addresses the possibility of establishing convergence between these amendments and the participatory budget cycle. Our main expectation is that such actions could aggregate value and quality to the legislative budgetary process and to the way society evaluates individual parliamentary amendments. For this purpose we describe the Brazilian Congressional experiences in this area, as well as one successful experience with a participatory budgetary process being carried out in Cascais, Portugal.

Keywords

Mandatory budget, participatory budget, parliamentary amendments, corruption, trade off political instrument.

1. Introdução

A determinação do Congresso Nacional de tornar compulsória a execução orçamentária apenas das emendas individuais dos parlamentares ignora a abrangência pretendida nas propostas de emendas constitucionais iniciais que tratam do orçamento impositivo. Da mesma forma, menospreza a relevância que um tratamento especial em relação às prioridades orçamentárias exigidas no § 2º do art. 165 da Constituição Federal poderia ter para a sociedade.

Essa decisão, além do mais, afasta-se do bom senso estratégico. Embora as emendas individuais sejam totalmente revestidas de legalidade, elas têm sido alvo de diversas críticas e suspeitas por parte da mídia e da sociedade.

Este estudo¹, com a intenção de agregar valor e qualidade ao processo orçamentário da União, apresentar ganhos em efetividade e melhorar a avaliação da sociedade em relação às emendas parlamentares, aborda a possibilidade de convergir, dentro do ciclo orçamentário, as emendas individuais com as premissas do orçamento participativo.

No item 2 resumimos as etapas finais do processo que, sintetizado na Lei nº 12.919, de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO 2014) e na Proposta de Emenda Constitucional nº 353, de 2013 (PEC nº 353, de 2013), propõe tornar obrigatória a execução da programação incluída na lei orçamentária anual da União por meio de emendas individuais dos parlamentares. Em seguida sintetizamos as críticas existentes sobre as emendas parlamentares, colhidas na mídia e na literatura, em três vertentes: troca de apoio do eleitor, troca por apoio político nas votações do Congresso Nacional e corrupção.

No item 3 resgatamos os fundamentos do orçamento participativo, ressaltando sua importância como recurso democrático. Para compreender as dificuldades encontradas, revisitamos algumas experiências no Brasil e as escassas tentativas do Congresso Nacional nessa área. Ressaltamos, ainda, a necessidade de a União criar mecanismos de participação dos Municípios na definição das transferências voluntárias.

No item 4 exploramos uma bem sucedida experiência de orçamento participativo que está sendo realizada em Cascais, Portugal, com o propósito de extrair diretrizes para subsidiar uma proposta de integração das emendas parlamentares com o orçamento participativo.

¹ Os autores agradecem os comentários e contribuições de dois avaliadores anônimos do corpo editorial da Revista ASLEGIS.

2.Impositividade de execução da programação das emendas individuais

2.1 Impositividade, prioridades e emendas parlamentares.

No Brasil, o planejamento e orçamento governamental estão delineados nos termos do art. 165 da Constituição Brasileira de 1988 (CF88) que institui três instrumentos básicos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Esse sistema integrado de planejamento e orçamento, ainda que racional e viável, encontra-se bastante enfraquecido, em razão da elaboração de planos e orçamentos pouco realistas e da concepção de que as programações da lei orçamentária teriam um caráter meramente autorizativo.

Essa situação deixa ampla margem de discricionariedade para o órgão de execução definir, dentre as programações aprovadas, quais seriam consideradas prioritárias e de execução obrigatória, colocando-as ao alvedrio das conveniências político-econômicas contemporâneas².

Infelizmente a reação do Congresso Nacional, por meio da LDO 2014³ e da PEC 353/2013, é viesada⁴ e sem significância, pois reserva tratamento prioritário apenas às emendas parlamentares individuais⁵.

A atitude do Congresso Nacional é explicada como uma reação indignada à total liberdade do Poder Executivo na etapa de execução da despesa, principalmente em relação à execução das emendas parlamentares, bem como ao conseqüente uso político dessa falsa prerrogativa.

2.2. Da PEC nº 22, de 2000, à LDO de 2014.

A primeira proposta de emenda constitucional tratando do orçamento impositivo foi apresentada pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, da Bahia, em 2000 (PEC nº 22, de 2000). Várias outras se seguiram e foram a ela apensadas. Ferreira (2007) faz um exaustivo apanhado dessas PECs.

2 Nesse contexto é que se exalta a importância da definição das prioridades orçamentárias preconizadas no art. 165 da CF88 nas fases de elaboração e apreciação da proposta orçamentária.

3 O texto da LDO 2014 refletiu, em linhas gerais, o conteúdo da PEC Nº 353/2013 que se encontra em apreciação na Câmara dos Deputados.

4 Como contraponto ao controverso mérito das emendas individuais, Nogueira e Gontijo (2013) propuseram que a execução obrigatória deveria ser um tratamento dispensado pelo menos às prioridades mencionadas no § 2º do art. 165 da CF88, pois são elas que estabelecem, segundo Conti (2013), o elo entre a programação contida no Plano Plurianual (PPA) e a da Lei do Orçamento Anual (LOA). Sendo assim, sua execução é fundamental para a sustentação do sistema de planejamento e orçamento descrito na Constituição Federal.

5 Emendas são proposições acessórias com o objetivo de modificar ou aperfeiçoar a principal. A competência para apresentação e as exigências observadas na elaboração estão, em grande parte, disciplinadas em normas regimentais, as quais se subordinam às orientações fixadas na Constituição.

A PEC nº 22, de 2000, do Senado Federal, foi recebida na Câmara dos Deputados em 2006 e renumerada como PEC nº 565, de 2006. Sete anos mais tarde, patrocinada politicamente pelo Deputado Henrique Eduardo Alves, resolveu-se incluí-la na campanha para a disputa do cargo máximo da Câmara dos Deputados. A intenção, entretanto, não abrangia todo o conjunto das ações do orçamento como a PEC inicial do Senado Federal, mas apenas a parte inserida na lei orçamentária pelas emendas individuais dos parlamentares.

De acordo com o parlamentar citado, a proposta visa traduzir a vontade majoritária de deputados e senadores⁶ que querem desatrelar a execução de suas emendas de um processo de negociação⁷.

Nomeado Relator, o Deputado Édio Lopes, propôs, inicialmente, que seriam consideradas de execução obrigatória apenas aquelas emendas individuais que fossem compatíveis com as prioridades estabelecidas na LDO.

Nossa proposta é tornar obrigatória a execução financeira de montante que compreenda programações oriundas de emendas individuais, compatíveis com as prioridades definidas na LDO [...]. (Relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 565, de 2006, do Deputado Édio Lopes, p. 14).

Esta orientação foi expressamente incluída no § 10 a ser introduzido no art. 166 da Constituição Federal, nos termos do Substitutivo apresentado pelo referido Relator. *In litteris*:

§ 10 É obrigatória a execução financeira da programação prioritária incluída na lei orçamentária por emendas individuais, observado o art. 165, § 2º [...].

No entanto, esse parágrafo não encontrou terreno apropriado no Plenário da Comissão Especial criada para dar parecer à PEC nº 353, de 2013, sendo retirado nas alterações supervenientes do referido Substitutivo.

Alterada e votada na Câmara dos Deputados, a PEC nº 565-A, de 2013 volta a sofrer novas alterações no Senado Federal, onde foi recebida como PEC nº 22-A.

Assim, não havendo entendimento, a PEC, agora sob o nº 353, de 2013, não conseguiu finalizar sua tramitação ainda no exercício de 2013 de forma que seus termos pudessem vigorar já em 2014.

6 A proposta resgataria a “dignidade dos deputados” e “nunca mais nenhum parlamentar se submeteria à humilhação de mendigar favores do Poder Executivo” (Deputado Henrique Eduardo Alves, Presidente da Câmara dos Deputados).

7 Para uma descrição pormenorizada dos procedimentos utilizados nessa negociação ver Vesely (2012).

A alternativa encontrada foi incluir dispositivos na LDO 2014 (art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013) para dar efetividade ao intento de tornar obrigatória a execução das emendas individuais. Aprovada a LDO verificaram-se enormes dificuldades operacionais em relação aos dispositivos nela incluídos⁸.

O Relator da PEC na Câmara dos Deputados para contornar vários problemas decorrentes de posicionamentos divergentes entre as duas Casas Legislativas e agilizar sua votação ainda no mês de abril de 2014, transformou o texto dos senadores em duas propostas. A PEC 358/13 que obriga o governo federal a executar as emendas dos parlamentares até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) e vincula metade delas à saúde e a PEC 359/13, que redefine os percentuais mínimos de receita de União a serem aplicados em saúde. As duas tramitaram em conjunto, mas com acordo feito com o governo de que seriam unidas novamente pela comissão especial.

Em 9 de abril de 2014 o Deputado Édio Lopes apresentou, na Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 358-A, de 2013, do Senado Federal, Parecer pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A/2013, e da apensada PEC nº 359/2013, na forma de Substitutivo que, novamente, unificou as duas PECs.

Em 6 de maio de 2014 a Câmara dos Deputados aprovou em primeiro turno o texto principal da PEC nº 353, de 2013, que obriga o governo a executar as despesas indicadas no orçamento anual por meio de emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior.

O texto ainda encontra-se em pauta do Plenário da Câmara dos Deputados para ser submetido à votação em segundo turno⁹. Se aprovado será promulgado pelo Congresso Nacional.

2.3 Críticas às emendas individuais

Muitos comentários foram dirigidos ao fato de o Congresso Nacional, na versão atual da PEC nº 353/2013, no texto da LDO 2014 e no Parecer Preliminar ao PLN nº 3/2014-CN (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 - PLDO 2015), exigir tratamento especial e privilegiado apenas para as emendas individuais dos parlamentares, desprezando programações prioritárias para a coletividade. Entre essas críticas pontuamos as seguintes:

⁸ Ver, a propósito, a Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2014, e nº 4, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁹ Outubro de 2014.

- “São emendas que formam o curral eleitoral e constituem uma relação clientelista entre o deputado e os favorecidos.” (Deputado DR. ROSINHA, 2014);
- “Governo e Parlamento precisam sair dessa votação reducionista e ouvir o povo. Não basta discutir apenas o cumprimento das emendas individuais, corre-se o risco de reproduzir a tragédia dos comuns. É o momento de pautar uma avaliação mais abrangente e qualificada com a sociedade sobre o orçamento público.” (CIALDINI, 2013).
- “Com as campanhas cada vez mais caras e os parlamentares transformados em donos de ‘fatias do orçamento’, a corrupção aumentará na esfera política.” “[...] As (emendas) individuais é que farão de cada parlamentar um donatário de capitania orçamentária, como aqueles fidalgos portugueses que ganharam pedaços do Brasil para explorar”. (CRUVINEL, 2013).
- “[...] Esta proposta tem o carimbo do paroquialismo”. (Senador ALOYSIO NUNES, 2013).
- “Se já é um absurdo a existência da emenda parlamentar, mais absurdo ainda é ela ser impositiva”. (Senador HUMBERTO COSTA, 2013).
- “Trata-se de uma porta aberta à corrupção, aos desmandos [...]”. (Senador JARBAS VASCONCELOS, 2013).
- “Haverá um reconhecimento tácito de que, afora os R\$ 6,8 bilhões de emendas, todo o resto não é obrigatório”. (Senador PEDRO TAQUES, 2013).
- “A prática das emendas individuais é um foco antigo, recorrente e descabido de corrupção no Congresso.” (PETRY, André, 2014, p. 80).
- “Eu até receio que essas emendas, pelo histórico de irregularidades em suas execuções, se tornem um foco ainda maior de desvios”. “O parlamentar (agora) tem um valor de R\$ 13 milhões nas mãos. O risco de desvios e de relação promíscua aumenta”. (CASTELLO BRANCO, 2013).

Destacamos, ainda, o comentário feito por Weder de Oliveira que, oportunamente, alerta para o risco da apropriação individual do orçamento público.

O Congresso está prestes a transformar normativamente o orçamento da União em um instrumento de apropriação in-

dividual, o que deve ser um fato inédito em todo o mundo e na história da evolução moderna do orçamento público. (OLIVEIRA, 2014)

As emendas parlamentares podem, sem dúvida, ser utilizadas pelos parlamentares para atender um conjunto de ações mantido pelo governo federal junto aos Municípios. Mas, segundo Cambraia (2011), a inexistência de discussão sobre os programas de governo e respectivos objetivos durante a apreciação da proposta de orçamento no Congresso Nacional, bem como a precária previsão de recursos destinados ao seu atendimento, as reduzem a um instrumento de baixa qualidade e eficiência.

A literatura, nesse contexto, é farta em críticas a esse instrumento. Em termos gerais, elas podem ser classificadas em três vertentes. Na primeira, as emendas são vistas como instrumento de barganha entre o parlamentar e o eleitorado. Na segunda, a liberação de verbas para viabilizar sua execução é feita para garantir a fidelidade do parlamentar em votações importantes. A terceira as relaciona com graves problemas de corrupção.

2.3.1 Emendas em troca de apoio do eleitor.

A vertente que considera as emendas individuais como instrumento utilizado pelo parlamentar para angariar votos assemelha-se à definição da emenda individual tipo *pork barrel*¹⁰ no orçamento dos Estados Unidos¹¹. Segundo Macedo (2011), “na prática, seu objetivo é manter ou ampliar a popularidade dos parlamentares nas suas bases eleitorais.” Carvalho (2003) considera que a obtenção de recursos orçamentários para suas bases é fator significativo da conexão eleitoral do parlamentar com seu eleitorado.

A escolha do Município destinatário das emendas parlamentares é uma questão de cunho político. Não existem critérios econômicos ou sociais específicos, nem prioridades gerais definidas *ex-ante* para orientar a destinação das emendas. Não há mecanismo regimental de coordenação da distribuição dos recursos. Além disso, as emendas são, em geral, aprovadas na lei orçamentária em programações genéricas, o que possibilita o

10 O processo orçamentário americano também admite a possibilidade de emendas individuais para favorecer uma localidade ou região específica. São criticadas pois não mantêm compromissos com as políticas públicas. São pouco frequentes e popularmente chamadas de *pork barrel*. Nas Filipinas a Suprema Corte proibiu definitivamente as emendas *pork barrel* em novembro do ano passado. “*Pork is now prohibited. The Supreme Court ruling [...] prohibits pork. It deems illegal any form of congressional intervention in the “post-enactment stages of the budget execution.”*” <http://www.rappler.com/move-ph/ispeak/44472-aceron-significance-pork-barrel-sc-ruling>

11 Ver www.cagw.org para um acompanhamento detalhado das emendas *pork barrels* no orçamento americano.

atendimento de um ou mais Municípios definidos *a posteriori* na fase de execução da programação.

O substitutivo final aprovado do projeto de lei orçamentária anual representa a soma das programações incluídas pelas emendas. O resultado final é uma “colcha de retalhos”. Os valores finais por programa e ação representam o somatório das estratégias individuais. Assim, o processo atual de seleção de prioridades locais na apresentação de emendas não garante universalidade dentro do ponto de vista federativo¹².

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 (GREGGIANIN, 2014a).

Na verdade, o parlamentar considera ser um “dever funcional” buscar recursos em benefício de localidades e regiões que o elegeram. Sabe, também, que o eleitor retribui com seu voto as alocações destinadas ao seu Município. Nesse sentido, a apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) torna-se uma estratégia política para assegurar sua reeleição.

Segundo Bezerra (2014), a “obtenção de recursos e benefícios para as localidades que representam é considerada pelas lideranças locais como uma das atribuições essenciais dos parlamentares”.

Na mídia, o orçamento da União é visto como fonte de recursos para políticas de interesse paroquial e clientelista. Ou seja, apesar de o parlamentar ter um mandato federal, sua ação é guiada por uma visão de vereador:

[...] Esse tipo de emenda parlamentar resulta normalmente em pulverização de recursos e, portanto, em aplicações ineficientes do ponto de vista das políticas nacionais. A maior parte dessas transferências representa desperdício. (O ESTADO DE SÃO PAULO).

2.3.2 Recursos por apoio político

Nesta vertente a instância que autoriza a execução das emendas manipula o comportamento dos parlamentares nas votações de interesse do Executivo. Este possui graus de liberdade suficientes no controle orça-

12 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).

mentário e financeiro que permitem utilizar a liberação da emenda como “moeda” política de baixo custo (PEREIRA e MUELLER, 2002).

Para Figueiredo e Limongi (2008), a liberação dos recursos incluídos por emendas individuais é usada pelo governo como um instrumento de coesão da base de apoio político no Congresso.

Mendes e Dias (2014) afirmam que os recursos alocados nas emendas servem mais para assegurar a fidelidade parlamentar do que para gerar o serviço público que será prestado pela obra ou programa instituído.

Pereira e Mueller (2002) ofereceram evidências empíricas de que o Executivo usa estrategicamente a execução do orçamento como um dos mais importantes instrumentos de barganha na negociação do apoio do Congresso à sua governabilidade.

Vesely (2013) também encontrou indícios de que a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) elabora um cronograma definindo quanto e quando irá liberar as emendas parlamentares para garantir a aprovação de projetos de interesse do governo. O autor revisita o modelo de Figueiredo e Limongi (2008) com informações atualizadas do SICONV¹³ e conclui que a liberação das emendas orçamentárias é realizada em lotes e negociada de forma coletiva pelos líderes partidários, que as utilizam como instrumento de controle dos liderados em prol da formação do presidencialismo de coalizão.

2.3.3 Corrupção

De acordo com Cambraia (2011), o uso indevido das emendas individuais tem sido reiteradamente relacionado às denúncias de corrupção, cujo combustível é um mix de somas estratosféricas de recursos públicos com falta de fiscalização. Para ilustrar, relembra o escândalo de 1993 que ficou conhecido como “anões do orçamento”. Naquela ocasião, os parlamentares indicavam emendas que propunham a alocação de recursos para entidades filantrópicas ligadas a parentes ou laranjas¹⁴. Grandes obras foram incluídas no orçamento em face de acerto com as empreiteiras beneficiadas.

Outro exemplo, citado por Cambraia (2011) refere-se à “máfia dos sanguessugas”. Em 2006, segundo investigações da Polícia Federal, os parlamentares apresentavam emendas destinando verbas para área de saú-

13 Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal. É uma ferramenta eletrônica que reúne e processa informações sobre as transferências de recursos do Governo Federal para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos.

14 Derivação: sentido figurado. Uso: informal: Indivíduo, nem sempre ingênuo, cujo nome é utilizado por outro na prática de diversas formas de fraudes financeiras e comerciais, com a finalidade de escapar do fisco ou aplicar dinheiro de origem ilícita. (Dicionário Houaiss Eletrônico).

de. Após a liberação, os recursos eram utilizados em licitações fraudulentas para a compra de equipamentos superfaturados.

Em seguida, novas denúncias surgiram relacionando a destinação de recursos para empresas de fachada com as emendas parlamentares. O episódio acarretou a queda do relator do Orçamento para 2011, que destinou R\$ 1,4 milhão a institutos fantasmas por meio de emendas individuais ao orçamento.

Observando-se a frequência desses episódios pode-se concluir que, de modo geral, a emenda individual está associada à corrupção – razão pela qual a proposta de sua extinção tem sido colocada em debate.

As facilidades de incluí-las na lei orçamentária provocam um total desvirtuamento das metas, objetivos e prioridades que devem nortear a atuação dos recursos disponíveis da administração pública. Cambraia (2011) fez um resumo de como esta vertente desorienta o processo de alocação dos recursos públicos:

Na proposta orçamentária para 2011, 17,97% dos recursos das emendas individuais foram alocados para o Ministério do Turismo, que ficou atrás, apenas, do Ministério das Cidades, agraciado com 18,54% dos recursos. Até 2007, a maior parte das emendas, em quantidade e valor, era destinada à Pasta da Saúde. Porém, após as denúncias sobre a “máfia das sanguessugas”, o Turismo passou a ser o centro das atenções das emendas individuais de deputados e senadores. A quantidade de emendas individuais para o Ministério do Turismo saltou de 747, em 2007, para 1.275, na proposta orçamentária para 2011. Em termos de valores passou de R\$ 384,7 milhões para R\$ 1.384,8 milhões. (CAMBRAIA, 2011, p. 17).

Em 2011, os Ministérios do Esporte e do Turismo foram contemplados com mais recursos de emendas parlamentares do que áreas sensíveis como educação e saúde:

As duas pastas absorveram pouco mais de R\$ 2 bilhões de recursos de deputados e senadores, superando em cerca de R\$ 400 milhões as aplicações nos Ministérios da Saúde, da Educação e em instituições de ensino superior e técnico federais. (CORREIO BRAZILIENSE).

Assim, diante da controvérsia em relação às emendas individuais, torna-se oportuno adentrar-se em novas reflexões, mas não sobre sua extinção e sim sobre eventuais alternativas que permitam correções de desvios.

A que abordamos é compatível com o eventual *status* de obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares. O objetivo é convertê-las num conjunto de gastos mais nobres, eficazes e socialmente justificáveis, ou seja, mais apropriados do ponto de vista do atendimento das necessidades sociais. Isso seria conseguido se os créditos destinados à aquisição de bens e serviços, introduzidos no orçamento por meio de emendas individuais, fossem propostos pelas próprias comunidades beneficiárias.

3.O orçamento participativo

3.1 A responsabilidade do Estado

Em geral, o bem ou serviço que satisfaz as necessidades sociais não podem ter seus valores expressos corretamente em termos de preço e, assim, na maioria das vezes ficam excluídos do mecanismo de mercado. Por isso, segundo Musgrave (1974), devem ser disponibilizados pelo Estado com recursos do orçamento público.

O ciclo orçamentário inicia-se pela elaboração das propostas pelo Executivo. Os projetos de lei, decorrentes, são apreciados pelo Legislativo. Sancionados pelo Presidente da República, são executados pelos respectivos Poderes. Na esfera federal não há previsão constitucional explícita de participação da sociedade no processo de escolha das alocações de recursos públicos da União. Há, entretanto, fundamentos democráticos e legais que a justificam.

Nesta parte, iniciamos breve análise do mecanismo de democracia participativa que permite aos cidadãos decidir sobre uma parte do orçamento. Apresentam-se os fundamentos legais e os princípios democráticos da gestão participativa no orçamento público. Mostra-se, entretanto, que a gestão participativa municipal, apesar de adequada, coerente e mesmo necessária, é insuficiente e quase impraticável em razão da pequena dimensão dos orçamentos locais frente às respectivas demandas sociais. Nessa situação, conclui-se pela necessidade do apoio federal.

Esse apoio, no modelo atual, é passível de críticas e contestações do ponto de vista operacional e democrático. As tentativas de abertura do orçamento da União realizadas foram falhas e infrutíferas. Há, no entanto, espaço para insistir no modelo democrático de forma a produzir um apoio federal com qualidade. Conciliar a gestão participativa com as transferências voluntárias feitas por emendas individuais é uma alternativa que pode adicionar valor, qualidade, credibilidade e efetividade ao modelo atual.

3.2 A importância da participação popular

A gestão orçamentária participativa é um instrumento que serve para inserir questões de política pública com forte componente local no orçamento público. Nesse processo a população é chamada a participar diretamente na escolha das prioridades da administração pública, opinando sobre problemas de maior gravidade e até mesmo decidindo acerca das obras prioritárias e seus impactos sociais. O orçamento participativo é, destarte, importante instrumento para a democratização do processo orçamentário.

Como nos ensina Musgrave (1974) o orçamento participativo é, sem dúvidas, um canal direto de expressão da sociedade:

Em uma sociedade democrática a decisão de satisfazer esta ou aquela necessidade social não pode ser imposta de forma ditatorial. De algum modo ela tem de ser derivada das preferências efetivas de cada membro do grupo [...] (MUSGRAVE, 1974, Vol. I, p. 30-32)

O Orçamento Participativo é assim um passo importante para o aperfeiçoamento do orçamento democrático. Nesse caminho, a democracia passa a ser, também, um meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos. Segundo Pires (2001), na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem, pelo voto, o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental.

Avritzer (2005) acrescenta, também, a ideia de justiça social a esse instrumento relembrando sua capacidade de favorecer aos menos favorecidos:

O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação [...] (AVRITZER, 2005, p. 575-5).

Antes, porém, Laranjeira (1996) registrava que a intervenção na elaboração do orçamento efetuada diretamente pela comunidade proporcionaria às populações mais carentes – às vilas sem infraestrutura de serviços de água, esgoto, transporte, pavimentação – acesso prioritário às suas demandas, não através de favorecimentos feitos por interesse político, mas sim a partir do estabelecimento de critérios objetivos.

Giacomoni (2005) endossa esse ponto de vista e ressalta a importância da participação social na identificação direta dos problemas pela própria comunidade beneficiária. De acordo com o autor “o modelo da

decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação [...]”. Além disso, “a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas”.

Rezende e Cunha (2014) também aprovam a participação da sociedade nas decisões de alocação de recursos na fase de tramitação da proposta orçamentária. *In litteris*:

As regras que comandam a elaboração e a execução do orçamento pressupõem que a sociedade deveria participar das decisões sobre o uso dos recursos que o compõem durante a tramitação da proposta que o governo elabora e envia ao Congresso para ser discutida e votada. (REZENDE e CUNHA, 2014, p. 7).

E se justificam afirmando que “o orçamento é muito importante para ser ignorado. [...] Precisa ser conhecido e respeitado”.

Schneider (2005) nos ensina que uma forma de assegurar a legitimação do Estado pode ser construída em um processo orçamentário que inclua práticas democráticas.

Tais práticas abrem o processo orçamentário ao público e a seus representantes e forçam o governo a consultar os cidadãos antes de agir. [...] Ao fazê-lo, a ação do governo ganha a legitimidade trazida pela consulta popular e torna possível que os estados (e Municípios) tomem decisões autorizadas. (SCHNEIDER, 2005, p. 3).

3.2.1 Fundamentos legais da participação popular

A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional amparam de forma clara e indiscutível a necessidade de se criar mecanismos de gestão democrática e participativa dos recursos públicos.

A cidadania, um dos fundamentos do estado democrático de direito, traz a ideia de que todos tem o direito de participar de forma ativa nas decisões políticas relacionadas à aplicação de recursos orçamentários.

A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) fixou o princípio da transparência da gestão fiscal e do amplo acesso às informações relacionadas à matéria orçamentária e financeira:

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 res-

pectivo 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.

No âmbito municipal, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 2001) assim dispõe:

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 aprovação pela Câmara Municipal.

Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates são espaços de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, da avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades (BRASIL, 2005a, p. 195).

Ainda sobre o tema, o governo federal, por meio do Decreto 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)”.

A Lei que instituiu o Plano plurianual da União para os exercícios de 2008 a 2011 (Lei nº 11.653, de 2008 - PPA 2008-11) estabeleceu a ne-

cessidade de se promover a participação direta da sociedade no processo de planejamento plurianual:

Art. 20. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil.

3.2.2 Experiências no Brasil

A experiência de participação municipal¹⁵ na elaboração do orçamento público tornou-se mais conhecida depois de sua implantação em Porto Alegre (RS), em 2005¹⁶. O governo local, a partir de debates e definições de prioridades, colocou em prática um compromisso político de cumprir um conjunto de etapas decisórias voltadas à maior participação dos moradores: reuniões preparatórias, assembleias regionais e temáticas e assembleia municipal.

Amaral (2006) observou que a maioria das experiências em orçamento participativo é liderada pelo Poder Executivo. Em Minas Gerais, entretanto, é conduzida pela Assembleia Legislativa. O relativo sucesso alcançado indica que o Parlamento pode ser um fórum adequado para condução dessa iniciativa. São mais evidentes, afinal, suas características de representatividade e maiores as possibilidades de transparência e participação.

O Movimento Voto Consciente¹⁷ de Jundiaí, em São Paulo, desenvolve um modelo interessante de participação comunitária. Por meio de concurso (CIDADONOS) seleciona doze ideias que passam a compor a AGENDA CIDADÃ. Essa agenda é protocolada na Prefeitura e Câmara Municipal e também junto a parlamentares eleitos ou candidatos da região. Dessa forma, o Movimento pretende efetivar um modelo de democracia em que os cidadãos comuns podem influenciar as decisões políticas a partir de suas próprias ideias. Trata-se de uma iniciativa de interação

15 Perez e Fausto (2009) registraram, em 2006, a existência de 194 experiências de orçamento participativo no Brasil.

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

17 http://www.cidadedemocratica.org.br/competitions/5-qual-seu-sonho-para-jundiai/fase/announce_phase. Acesso em 24 jul. 2014.

coletiva visando temas públicos, de modo a construir comunidades de colaboração social.

3.2.3 Necessidade de apoio aos Municípios

Conforme observado por Greggianin (2014a), os Municípios, apesar da ampliação de sua competência constitucional na gestão das políticas públicas, recebem, em relação às demais esferas de governo, a menor parcela das receitas públicas.

A Federação possui uma infinidade de Municípios que sobrevivem somente dos repasses obrigatórios realizados pela União. Nessas localidades, o gasto público representa, muitas das vezes, a única origem do dinheiro circulante. É exatamente nesses locais que a necessidade de uma sintonia com os interesses da população faz do orçamento público uma peça de maior importância, exigindo dos representantes do povo uma acuidade e um compromisso com a sua elaboração e votação.

As dimensões continentais do país e as desigualdades regionais contribuem para a existência de grandes disparidades quanto às necessidades e demandas municipais. Verificam-se, adicionalmente, grandes desequilíbrios relacionados à capacidade de arrecadação e distribuição da carga tributária entre essas unidades de federação. Neste contexto, as transferências obrigatórias (do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, especialmente) nem sempre conseguem atender de forma adequada os casos diferenciados.

Esse cenário justifica a existência no orçamento da União das transferências voluntárias que, teoricamente, prestam-se para suprir lacunas e corrigir distorções, destinando bens e serviços públicos específicos aos Municípios selecionados. No âmbito do processo orçamentário as transferências voluntárias dependem essencialmente da celebração de convênios ou congêneres com os demais entes da Federação

A alocação de recursos federais aos Municípios por meio de emendas é, entretanto, função de decisões individuais e, na maioria das vezes causam distorções e injustiças, pois resultam apenas da articulação do parlamentar com o prefeito, como exemplifica Rabatone:

As cidades de Frei Paulo e Campo do Britto, interior de Sergipe, ficam a menos de 30 km uma da outra. Ambas têm 15 mil habitantes e economias baseadas na agricultura, na pecuária e no comércio. A primeira exibe em suas ruas várias placas de investimentos federais. Já a segunda comemora quando consegue pagar os funcionários em dia. A distorção tem explicação. Nos últimos três anos, Frei Paulo foi alvo de

vinte emendas parlamentares federais. Campo do Britto, de nenhuma (RABATONE, 2013).

Em recente estudo, Ribeiro (2011) destacou que os recursos das emendas podem amenizar o desequilíbrio existente entre as receitas da unidade federativa e as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições para satisfazer os anseios da comunidade local. No período entre 2005 e 2011, mais da metade dos recursos das emendas coletivas e individuais foi alocada em transferências para os demais entes da Federação, sendo mais de 30% para os Municípios.

No entanto, ainda de acordo com Ribeiro (2011), no período de 2003 a 2007 as receitas de transferências da União e suas entidades para os Municípios, a título de convênios, correspondem a apenas 1,8% do total de suas receitas.

Em que pese esse reduzido valor, Cambraia (2011) considera que ele é de grande importância para os Municípios, pois agrega recursos para investimentos em localidades onde o orçamento está praticamente comprometido apenas com despesas correntes.

Diante disso, entendemos que as importâncias alocadas por meio das emendas são materialmente significativas se comparadas com as despesas discricionárias que compõem a proposta orçamentária. Também possuem grande repercussão para os demais entes federativos, na medida em que incrementa a capacidade de investimento destes (CAMBRAIA, 2011, p. 13).

Se de um lado as transferências voluntárias podem trazer benefícios aos Municípios, o fato é que o recebimento efetivo dos recursos alocados na lei orçamentária, além do atendimento de uma série de exigências e requisitos de ordem técnica, depende fortemente da variável política:

Do ponto de vista dos Municípios, o recebimento efetivo de transferências voluntárias da União depende de uma dupla incerteza. Na primeira, o Município pode ou não ser contemplado na alocação das dotações orçamentárias do projeto do Executivo ou nas emendas aprovadas no Legislativo. Na segunda, o Município pode ou não receber o objeto da alocação. A taxa de execução das despesas discricionárias destinadas aos Municípios é baixa. No orçamento de 2012 foi de apenas 54,7 % (GREGGIANIN, 2014a, p. 4).

Vimos nas sessões anteriores que a execução da programação incluída por meio de emendas individuais é obrigatória nos termos da LDO e pode ser, em breve, por mandamento constitucional. Mostrou-se, também, a importância da participação social no orçamento público e a necessidade de os Municípios contarem com a ajuda federal. Propõe-se, então, que as emendas parlamentares a eles destinadas sejam escolhidas pelos próprios cidadãos desses Municípios.

3.2.4 Emendas municipais ao orçamento da União

As experiências anteriores em gestão participativa do Congresso Nacional não alcançaram os resultados esperados. Neste trabalho essas experiências são revisitadas com o propósito de mostrar a viabilidade, a coerência e a conveniência de as comunidades municipais participarem diretamente das propostas de elaboração de emendas ao orçamento da União.

Espera-se que o apoio federal possa ser realizado com qualidade se a gestão participativa for conciliada com as transferências voluntárias feitas por meio de emendas parlamentares. Com esse propósito destaca-se a experiência do Congresso Nacional com as emendas de iniciativa popular na apreciação da proposta orçamentária de 2012¹⁸ (GREGGIANIN, 2014a)¹⁹.

Pela primeira vez²⁰ as demandas municipais, selecionadas com o suporte das audiências públicas locais, foram diretamente encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO. Coube ao parlamentar e à bancada estadual um papel de coordenação do processo, alterando-se, assim, a prática tradicional que colocava essas demandas na dependência exclusiva da avaliação do parlamentar²¹.

Nos termos do art. 166 da CF88, a apresentação de emendas às leis do ciclo orçamentário deve ser feita na CMO, na forma regimental, sendo que a atual resolução que rege o processo orçamentário (Resolução nº 1, de 2006-CN) estabelece a possibilidade de apresentação de vários tipos de emendas, podendo ser de iniciativa de parlamentar, bancada, comis-

18 Em 2006 Amaral apresentou, por solicitação da Presidência da CMO, um estudo preliminar sobre a importância do Orçamento Participativo para o Congresso Nacional.

19 Em 2013 registrou-se outra tentativa de abrir o orçamento da União à participação popular. Com a utilização do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados foram recebidas 156 sugestões dos internautas, sendo 56 em Educação, Cultura, Turismo e Desporto; 23 em Viação e Transporte; 22 em Saúde e Assistência Social; e 21 em Relações Exteriores e Segurança Nacional. De acordo com registro feito pelo Deputado Paulo Pimenta, na época, Presidente da CMO, muitos parlamentares incorporaram em suas emendas as sugestões recolhidas nesse processo. Fora essa informação não há registro de evolução desse processo que possa ser utilizado para avaliar os resultados alcançados com essa experiência.

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

21 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.

são ou do próprio relator. As emendas de relator somente são permitidas caso sua finalidade esteja prevista nas especificações do parecer preliminar²². Foi por meio da autorização dada no parecer preliminar que a CMO absorveu as emendas de iniciativa popular, ou seja, as indicações foram incluídas na lei orçamentária como emendas de autoria do relator geral. O parecer preliminar é uma proposição do trâmite interno que regula parâmetros e critérios para a apresentação de emendas e elaboração do substitutivo (CONGRESSO NACIONAL, 2012).

Cada pequeno Município passou a ter o direito de indicar, dentre um conjunto de ações, entre R\$ 300 mil e R\$ 600 mil, variando de acordo com a faixa populacional.

A deliberação, quanto à programação pretendida, foi feita em audiência pública local, com ampla divulgação e participação da sociedade, envolvendo a Câmara de Vereadores e a Prefeitura Municipal, do qual deveria ser lavrada ata pública com a respectiva lista de presença, encaminhando-se o material à Comissão Mista.

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 %.

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 8.581 – “Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde”. O resultado final apresentou as 3.677 indicações distribuídas em seis ações orçamentárias, perfazendo um montante de cerca de R\$ 2,2 bilhões.

Essa inovação, [...] constitui um importante passo no processo de democratização e incentivo ao exercício da cidadania. Além dos necessários recursos, o maior mérito desse

²² Art. 144, III da Resolução nº 1, de 2006-CN.

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 (BRASIL, 2011, p. 25).

Entretanto, apesar do grande esforço empreendido e dos nobres propósitos fixados:

[...] a execução²³ dessa programação no exercício financeiro de 2013 foi simplesmente nula. Nenhuma das 3.677 indicações 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. (GREGGIANIN, 2014a, p. 17).

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 análise inicial sobre as causas da não execução dessas emendas indica 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. (GREGGIANIN, 2014a, p. 19).

A falta de execução gerou descrédito no novo instrumento. Como consequência, as disposições que constaram do parecer preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2013 não foram reproduzidas no processo orçamentário para o exercício seguinte.

Com o objetivo de melhor avaliar a experiência de orçamento participativo realizada durante a apreciação 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, 2014b).

²³ 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.

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

Quando indagados se a experiência deveria ser retomada e aperfeiçoada, ou não, os dados, foram reveladores. Ao contrário do argumento de que esse modelo subtrairia prerrogativa exclusiva do parlamentar de indicar beneficiários, a maioria considerou que a experiência deveria ser retomada e aperfeiçoada.

Com esse endosso, consideramos razoável propor que o Congresso Nacional prossiga com a tentativa de incluir esse instrumento no ciclo orçamentário com aperfeiçoamentos.

O problema da motivação individualista observada nos processos desenvolvidos com participação popular, por exemplo, dificulta o alcance de uma visão do bem comum. Segundo Avritzer (2005, p. 588), uma alternativa para contornar esse problema e guardar sua concepção democrática consiste em deixar em mãos do eleitorado a escolha dos interesses dominantes de uma determinada proposta política. Ou seja, o modelo democrático recomenda que a escolha entre alternativas de alocação de recursos seja feita por meio de voto.

4. Uma experiência externa

Laranjeira (1996) considerou que as experiências de orçamento participativo ocorridas na Europa são relevantes para a geração de conhecimento prático do processo. *In litteris*:

[...] algumas experiências ilustrativas, especialmente na Europa – casos de Bolonha, na Itália, de Barcelona, na Espanha, de Lyon, na França –, surgidas com a ascensão de grupos de esquerda comprometidos com a perspectiva de descentralização administrativa e participação popular, têm-se constituído em objeto privilegiado de observação e análise, permitindo uma discussão mais consistente em torno das possibilidades de implementação dos novos princípios, os quais, precisamente pela novidade, oferecem oportunidade para debates e controvérsias. (LARANJEIRA. 1996. p. 130).

Nesse sentido, a experiência de orçamento participativo - OP do Município de Cascais²⁵, em Portugal, apresenta-se também com rico conteúdo para observação e estudo. A metodologia utilizada é moderna e totalmente fundamentada em deliberações tomadas pelos cidadãos por meio do voto.

25 Os autores agradecem a colaboração da Dra. Isabel Xavier e da Técnica Superior Marta Osório da Divisão de Cidadania e Participação da Presidência da Câmara Municipal de Cascais, Portugal, pelas informações e comentários que permitiram a elaboração desta parte do trabalho.

Da mesma forma que no Brasil, a Constituição da República Portuguesa também apresenta suporte para essas atividades:

Art. 2º: Estado de direito democrático

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa. (PORTUGAL, 2005)

O modelo de participação popular na elaboração do orçamento público da Câmara Municipal de Cascais²⁶, instituído em 2011, tem os seguintes objetivos:

- a) Promover a participação ativa e construtiva dos munícipes nos processos de governança local;
- b) Aproximar os munícipes dos órgãos de decisão, aumentando a transparência das atividades do governo;
- c) Fomentar uma sociedade civil dinâmica e coesa; e
- d) Conhecer e responder às reais necessidades e aspirações da população.

Em três anos esse processo envolveu 64 mil eleitores que decidiram onde investir 6,5 milhões de euros em 35 novos projetos.

O processo começa por volta de fevereiro quando o Executivo define a parte do orçamento que será destinada à realização de projetos apresentados, debatidos e priorizados pelos munícipes de Cascais.

Em média, o valor inicialmente destinado aos projetos se situa em torno de 1,5 milhão de euros, cerca de 3,5% do orçamento de investimento local. Esse valor pode ser aumentado em razão de verificação da importância dos projetos e da disponibilidade de recursos. Em 2014 o valor máximo de cada iniciativa foi fixado em 300 mil euros.

Os cidadãos participam da fase de apresentação das propostas e da fase de votação dos projetos finalistas. Essas propostas devem gerar bens

²⁶ Cascais é sede de um concelho com 97,4 km² de área e 206 429 habitantes (2011), subdividido em 4 freguesias, em 2013, depois de uma reforma administrativa nacional.

e serviços destinados ao bem estar coletivo dos cidadãos e devem estar inseridas nas competências da Câmara Municipal²⁷.

Nas sessões de discussão das propostas apenas podem participar os cidadãos maiores de 16 anos que comprovadamente se relacionem com o Município de Cascais. Podem ser residentes ou estudantes, trabalhadores.²⁸

Os representantes de movimentos associativos do setor privado e das organizações da sociedade civil podem participar e votar, mas não podem apresentar propostas em nome de terceiros. O interessado pode participar em mais de uma sessão.

As propostas são apresentadas em nove sessões de participação pública que são espacialmente distribuídas pelo Município em datas diferentes. São organizadas e coordenadas pela Câmara e seguem uma metodologia específica.

As propostas emergem dos debates nas sessões de participação. A participação é individual²⁹, busca favorecer a definição coletiva das prioridades por meio de debates e tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

O direito a voto na sessão exige a presença em tempo integral do participante nas sessões. Cada participante só pode apresentar uma proposta. Uma mesma proposta pode ser apresentada por mais de um participante. A localização dos participantes nas mesas é feita por sorteio no momento em que chegam ao local da sessão.

Uma mesa é composta de um moderador e de um número ímpar de cidadãos³⁰. Cada mesa só pode encaminhar até duas propostas. Quando uma mesma proposta é aprovada em mais de uma mesa, será validada na mesa onde foi mais votada. As discussões na mesa estão limitadas ao período de 45 minutos.

O moderador procura conduzir as discussões para que as principais informações do projeto sejam esclarecidas e utilizadas para o preenchi-

27 A Câmara Municipal é o órgão executivo colegiado (Art. 252 da Constituição da República Portuguesa). O Município não tem secretários municipais. Suas atribuições são assumidas por vereadores diretamente eleitos pelos cidadãos (Lei nº 169, de 1999). A Câmara Municipal de Cascais tem um Presidente e dez vereadores, sendo um designado vice-presidente. A Assembleia Municipal é o órgão colegiado deliberativo do Município de Cascais. A Mesa é constituída por um Presidente e dois Secretários, escolhidos por escrutínio secreto entre os seus 33 Membros eleitos pelo Colégio Eleitoral do Município.

28 Observa-se que esse critério obedece mais ao fato de a pessoa ser um contribuinte do que ao de ser um cidadão residente. O interessado pode participar em mais de uma sessão.

29 A apresentação da proposta é individual. Não se admite proposta de associação. Este é um ponto controverso, pois o próprio panfleto distribuído convida “representantes de associações privadas e das organizações da sociedade civil”. Teoricamente, a norma tem fundamento. Primeiro para evitar manipulação da participação dos cidadãos por meio de “representante”. Segundo, porque se pressupõe igualdade de oportunidades entre todos os participantes. O caráter de representação, por certo, distorce e compromete esse princípio.

30 Em Cascais, costuma-se alocar cinco participantes em cada mesa.

mento de uma ficha básica. Como essa experiência já conta com três anos, alguns participantes já trazem todas as informações em meio eletrônico ou em planilhas pré-elaboradas.

Numa segunda etapa, as propostas das diversas mesas são afixadas num painel. Um interessado na proposta teria três minutos para defendê-la. Todas são submetidas a votação. Cada participante tem direito a dois votos. Poderá assim demonstrar interesse na sua proposta e numa segunda, ou votar duas vezes na mesma proposta. A quantidade de propostas apresentadas que segue para análise técnica depende do número de participantes nas sessões. Há uma tabela previamente divulgada especificando o mínimo de uma proposta e um máximo de nove propostas para a sessão que alcançar participação superior a 160 pessoas³¹.

As propostas mais votadas serão submetidas à avaliação da equipe técnica da Câmara Municipal. Nessa avaliação afere-se a viabilidade da sua concretização. Aspectos como interesse coletivo, compatibilidade com a programação do Município, propriedade do terreno para a obra, competência do Município, valor total do projeto, são examinados.

Além disso, a proposta não poderá ser aprovada se a Câmara Municipal não puder garantir a manutenção e funcionamento do investimento em causa ou se estiver identificado com confissões religiosas ou grupos políticos.

O resultado da análise das propostas pela equipe técnica é amplamente divulgado. As propostas que não foram aprovadas podem ser objeto de recurso desde que um fato novo possa ser apresentado.

Na quinzena posterior à fase de recursos, os projetos aprovados e validados são novamente divulgadas, inclusive por vídeo de curta metragem, e submetidos à discussão pública nas freguesias para as quais foi proposta sua implementação.

A seguir, as propostas são submetidas a voto pelos cidadãos cascalenses por meio de um SMS³² gratuito. Cada projeto recebe um código³³. Cada número de telefone só pode ser associado a um único voto.

Pode-se optar por um voto em contrário. Um investimento, por exemplo, pode ser merecedor do interesse da comunidade, mas por alguma razão (barulho, aumento de tráfego, agressão ao meio ambiente, entre outros), poderia vir a desagradar a alguns moradores. Nesse caso o voto em contrário é uma opção democrática.

31 A tabela é construída de correlacionando positivamente o número de participantes com a quantidade de propostas passíveis de aprovação. Busca-se, assim, incentivar uma maior participação dos interessados.

32 Short Message Service (Serviço de Mensagem Curta).

33 OPxx, por exemplo, onde xx seriam dígitos.

Esse processo de consulta busca conferir o acerto da escolha com as partes a serem afetadas pelo projeto. Seguindo conceito semelhante descrito por Little (2014, p. 416), pratica-se o princípio do consentimento já que outorga aos próprios cidadãos uma espécie de poder de veto sobre o empreendimento.

Ao completar com sucesso as etapas da votação o eleitor recebe uma mensagem de volta confirmando a validade do voto.

A aferição final dos projetos vencedores é efetuada por meio do cálculo da diferença apurada entre votos a favor e contra, adicionando o número de votos atribuídos na Sessão de Participação em que os mesmos foram aprovados (Item 3 do art. 13 das Normas de Participação 2014 da Câmara Municipal de Cascais).

Os resultados são amplamente divulgados. Os projetos são submetidos a voto da Assembleia Municipal para ratificação³⁴. A execução é garantida nos dois exercícios seguintes, ou no máximo em três, se submetida à licitação pública.

No triênio 2011-2013, cerca de 1.700 pessoas participaram das 27 sessões, onde 710 propostas foram apresentadas. Dessas, 143 foram submetidas à análise técnica. A equipe técnica averiguou que 88 propostas são tecnicamente viáveis. Essas propostas foram submetidas à votação popular onde 64 mil cidadãos participaram. Em decorrência dessa votação, 35 projetos foram vencedores e receberam uma alocação total de 6,5 milhões de euros³⁵.

Note-se que o processo se desenvolve paralelamente à elaboração da proposta do orçamento para o exercício seguinte. Esta antecipação é possível uma vez que os recursos são previamente definidos e comprometidos. O cronograma de trabalho do Município de Cascais começa em março e termina em setembro. Essa amplitude de tempo permite análises técnicas mais acuradas e uma melhor preparação das reuniões.

5. Conclusões e recomendações

Ao invés de privilegiar a execução da programação das prioridades orçamentárias, o Congresso Nacional decidiu aprovar normas concedendo obrigatoriedade de execução apenas à programação incluída na lei orçamentária por meio de emendas individuais. Justamente a programação que tem sido objeto de inúmeras críticas, conforme indicado neste trabalho.

34 A Assembleia Municipal aprova ou rejeita a proposta orçamentária da Câmara Municipal. Não há previsão regimental de emendamento. O Membro da Assembleia pode, no entanto, sugerir ou recomendar alterações ou modificações no orçamento.

35 Em 2012, o valor dos projetos aprovados no Orçamento Participativo representou 5,8% do valor dos investimentos da municipalidade.

Entre essas se destaca a vertente que considera as emendas apenas como um instrumento de obtenção de retorno político para o deputado ou senador. Essa interpretação inibe ou retira a visualização de um importante papel que por elas pode ser desempenhado na alocação de recursos federais na satisfação das necessidades existentes na esfera municipal.

Na verdade, os Municípios são carentes de bens e serviços públicos e necessitam do apoio federal para atender parte dessa demanda, seja por meio de transferências constitucionais ou legais, seja por meio de transferências voluntárias da União.

Junto com as transferências voluntárias, o Congresso Nacional pode participar de forma mais concreta e objetiva neste apoio. Cremos que isso pode ser alcançado se o orçamento participativo puder ser conciliado com a programação proposta para as emendas individuais. A junção desses dois instrumentos permitiria a participação direta da população na alocação dos recursos da União, que assim faria a escolha de suas próprias prioridades por meio do voto. Essas escolhas se transformariam em decisões que poderiam ser veiculadas e expressas no âmbito do Congresso Nacional por intermédio de emendas parlamentares. Essa metodologia acrescentaria valor, credibilidade e qualidade às emendas parlamentares, com triunfo inequívoco da democracia.

Dos casos estudados neste trabalho retiram-se detalhes operacionais importantes, diretrizes e subsídios que permitiriam o delineamento de um modelo de orçamento participativo direto da comunidade no orçamento da União, como por exemplo:

- O processo de escolha dos investimentos nos Municípios deve ser desencadeado no início do exercício de elaboração da proposta orçamentária e sempre com ampla divulgação e estímulos à participação popular.
- Para dar credibilidade ao processo, é necessário que um volume mínimo de recursos para as propostas municipais fique acordado entre Executivo e Legislativo e seja previamente anunciado.
- Recomenda-se a inclusão de dispositivo na LDO que garantiria a inclusão das propostas municipais na fase de apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário.
- O sistema descrito poderia ser iniciado com uma amostra representada pelos municípios brasileiros que já praticam o orçamento participativo. Isso teria dois efeitos. Garantiria um aprendizado

conjunto e multiplicador e incentivaria os demais Municípios a implantar o seu próprio.

- A metodologia deverá privilegiar as decisões por voto dos participantes e do colégio eleitoral de cada Município.
- As propostas deverão gerar projetos que serão classificados e discriminados individualmente no orçamento da União e do Município e receber identificação específica na classificação funcional-programática das ações orçamentárias.
- Toda decisão deve ser feita por meio do voto. O voto para escolha final das propostas do Município que serão encaminhadas para o banco de propostas deveria ser captado via SMS, ou via Internet quando esses instrumentos estiverem disponíveis.
- A programação aprovada deverá ser incorporada à programação pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário.
- A execução da programação derivada das propostas municipais será considerada prioritária e deverá ser efetivada nos termos da legislação vigente sobre as emendas individuais. Essa programação não será objeto de contingenciamento e será obrigatoriamente executada, exceto se objetivamente demonstrada sua impossibilidade técnica ou legal.
- O interesse da comunidade deverá ser assumido pelo parlamentar por meio de emenda de sua autoria. Com isso sua proposta ganharia valor e qualidade para merecer a devida e meritória prioridade no orçamento da União.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Guilherme Pinto de. **O orçamento participativo como instrumento de desenvolvimento da cidade e da cidadania.** Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

ALOYSIO NUNES, Senador. Aloysio: Orçamento impositivo facilita corrupção. **Blog do Josias de Souza.** 14 out. 2013. Disponível em: <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2013/10/14/aloytio-orcamento-impositivo-facilita-corrupcao/>. Acesso em 18 ago. 2014.

AMARAL, Gardel Rodrigues. **Informação S/N ao Presidente da CMO**. 2006. Não publicada.

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_teorica_democratica_-_leardo_avritzer.pdf. Acesso em 9 mai. 2014

BERNARDES, Elizete Nery Ribeiro. **O envolvimento do cidadão no orçamento participativo**. Monografia apresentada à Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV) como requisito para obtenção do certificado de Pós-graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Turma 1 – TCE/RJ. Rio de Janeiro, 31 mai. de 2007.

BEZERRA, Marcos O. Políticos, Representação Política e Recursos Políticos. **Horizontes Antropológicos**, v. 7, n.15. Porto Alegre: jul. 2001. p. 190. http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/rel_final/vol1/02_rel_e_voto.pdf. Acesso em 31 mai. 2014.

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

_____. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Relatório Final ao Projeto de lei orçamentária para 2012 (PLN nº 28, de 2011-CN). 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/rel_final/vol1/02_rel_e_voto.pdf. Acesso em 29 set. 2014.

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

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Brasília. DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 26 set. 2014.

CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentaria Anual: algumas distorções**. Estudo CONOF/CD. Brasília, 2011. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>. Acesso em 18 ago. 2014.

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

CASTELLO BRANCO, Gil. Orçamento impositivo é porta aberta para a corrupção. **Brasil Econômico**. 18 nov. 13. Disponível em: http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/orcamento-impositivo-e-porta-aberta-para-a-corrupcao_137170.html. Acesso em 30 set. 2014.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. A tragédia dos comuns e o orçamento público. **Jornal O Povo**. Opinião. 17 set. 2013. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2013/09/17/noticiasjornalopiniao,3130820/a-tragedia-dos-comuns-e-o-orcamento-publico.shtml>. Acesso em 30 set. 2014.

CONTI, José Maurício. **LDO é instrumento eficiente para a administração pública**. Consultor Jurídico. 09-04-2013. Disponível em www.conjur.com.br. Acesso 7 jun. 2014.

CORREIO BRAZILIENSE. **De olho no resultado rápido**. Edição de 11/04/2011. Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/Opinia-oPublica/inc/senamidia/notSenamidia.asp?ud=20110411&datNoticia=20110411&codNoticia=541142&nomeOrgao=&nomeJornal=Correio+Braziliense&codOrgao=47&tipPagina=1#>. Acesso em 25 set. 2014.

COSTA, Amarildo Lourenço. Gestão orçamentária participativa. **Jus Navigandi**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>. Acesso em 24 jun. 2009.

CRUVINEL, Tereza. Desatinos em série. **Jornal Correio Braziliense**. 24 out. 2013. Disponível em: <http://www.pmdbnacamara.org.br/sites/default/files/Clipping%20da%20Lideran%C3%A7a%20do%20PMDB-%2024-10-2013.pdf>. Acesso em 30 set. 2014.

DR. ROSINHA, Deputado. Ninguém presta. **Congresso em Foco**. 11 mar. 2014. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/ninguem-presta/>. Acesso em 17 set. 2014.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teoria e fatos. **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/fernanan.pdf>. Acesso em 19 dez. 2010.

FERREIRA, Marcelo Vaz. **Orçamento impositivo no Brasil**: Análise da proposta de Emenda à Constituição nº 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional. Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR/CD. Brasília, DF, 2007.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Do controle de constitucionalidade de leis orçamentárias e sua evolução jurisprudencial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3888, 22 fev. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26721>. Acesso em 24 fev. 2014.

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

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**: Perspectivas e Debates para 2011. Nº 39, jan/abr 2010. Brasília.

_____. **O sistema de planejamento e o anexo de metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias**. Estudo Técnico nº 2, de 2012. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2012/ET022012SISTDEPLANEANOANEXODEMETAS-DALDOx.pdf>. Acesso em 14 abr. 2014. Brasília.

_____. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Estudo Técnico nº 10, de 2013. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em 14 abr. 2014. Brasília.

_____. Um tiro no pé dos congressistas. **Jornal Gazeta do Povo**. Curitiba. Edição de 01 jun. 2014. Disponível em: www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?ema=1&id=147284. Acesso em 28 jul. 2014.

_____, et al. O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral. **Revista de Administração Pública e Política – L&C**, nº 189, de mar. de 2014. Brasília.

_____ e Liliane NOGUEIRA. **Emendas ao anexo de metas e prioridades do projeto de lei de diretrizes orçamentárias**.

Nota Técnica n.º 5 de 2013. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NotaTcnicaN5_2013PrioridadeseImpositividadeVander_Liliane.pdf. Acesso em 26 set 2014. Brasília.

GREGGIANIN, Eugênio. **Orçamento Participativo**: Emendas de iniciativa popular ao Projeto de Lei Orçamentária da União para 2012. Estudo Técnico nº 17/14. CONOF/CD. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/EST17_2014.pdf; Acesso em 20 out. 2014. Brasília, 2014a.

_____. Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo. **Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados**. Estudo Técnico nº 16/14. CONOF/CD. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>. Acesso em 10 jun. 2014. Brasília, 2014b.

HUMBERTO COSTA, Senador. Senado aprova em primeiro turno PEC do orçamento impositivo. In Priscilla Mendes. **G1 Política**. 05 nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/senado-aprova-em-primeiro-turno-pec-do-orcamento-impositivo.html>. Acesso em 18 ago. 2014.

JARBAS VASCONCELOS, Senador. Senado aprova em primeiro turno PEC do orçamento impositivo. In Priscilla Mendes. **G1 Política**. 05 nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/senado-aprova-em-primeiro-turno-pec-do-orcamento-impositivo.html>. Acesso em 18 ago. 2014.

LARANJEIRA, Sônia M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. In **São Paulo em Perspectiva**: 10 (3): 129-137. São Paulo: 1996. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_16.pdf. Acesso em: 25 set. 2014.

LITTLE, Paul E. (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Editora Mil Folhas do IEB. Brasília, 2014.

MACEDO, Roberto. Porcas emendas parlamentares. **O Estado de São Paulo**. Edição de 07 jul. 2011. Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,porcas-emendas-parlamentares-imp-,741726>. Acesso em 30 set. 2014.

MENDES, Marcos e Fernando Álvares Correia DIAS. **A PEC do orçamento impositivo**. Textos para discussão nº 149. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília. Maio de 2014. Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 mai. 2014.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das Finanças Públicas**: um estudo de economia governamental. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. Atlas. Brasília, 1974.

_____ e Peggy B. MUSGRAVE. **Finanças Públicas**: teoria e prática. Tradução Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

NOGUEIRA, L. O. R. e V. GONTIJO. Orçamento Impositivo e o Sistema de Planejamento e Orçamento: a impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Cadernos ASLEGIS**. Nº 47. Brasília. Set/Dez 2012

NOGUEIRA, L. O. R. **A impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11955/impositividade_anexo_nogueira.pdf?sequence=1. Acesso em 15 mai. 2014.

O Estado de São Paulo. **Opinião**: A barganha das emendas. Edição de 23-11-2012. Disponível em <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-barganha-das-emendas-imp-,963972>. Acesso em 25 set. 2014.

OLIVEIRA, Weder. Texto extraído de correspondência eletrônica mantida com o primeiro autor. 2014.

PEREIRA, Carlos e Bernardo MUELLER. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 45, nº 2. 2002 (PP. 265 a 301). Rio de Janeiro.

PEREZ, Fausto; FAUSTO, Priscila. Democracia Direta e Cidadania: Um Estudo de Caso sobre o Orçamento Participativo em Guarulhos.

Revista Selected Works. 2009. Disponível em: <http://works.bepress.com/pauloperes/3/>. Acesso em 20 mai. 2014.

PETRY, André. Cambalacho a caminho. **Revista Veja.** Edição de 14 de maio de 2014.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da República Portuguesa.** VII revisão constitucional - 2005. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 26 set. 2014.

RABATONE, Daniel Bramatti Diego. **Brasil do orçamento impositivo deixa 51% das cidades sem verba de emenda.** Jornal O Estado de São Paulo. Edição de 09 set. 2013. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,brasil-do-orcamento-impositivo-deixa-51-das-cidades-sem-verba-de-emenda-imp-,1072713>. Acesso em 20 ago. 2014.

REZENDE, Fernando e Armando CUNHA. O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse? **FGV Projetos nº 20.** Cesar Cunha Campos, organizador. Rio de Janeiro. 2014.

RIBEIRO, Romiro. Orçamento público semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta de mudanças. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [S.l.], p. 149-167, jun. 2010. ISSN 2175-0688. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/30/40>. Acesso em 26 Set. 2014.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. Brasília: OMS, 2004.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Rev. Sociologia Política**, nº 24, Curitiba, Junho 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a07n24.pdf>. Acesso em 22 out. 2013.

PEDRO TAQUES, Senador. Aloysio: Orçamento impositivo facilita corrupção. **Blog do Josias de Souza.** 14 out. 2013. Disponível em: <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2013/10/14/aloyzio-orcamento-impositivo-facilita-corrupcao/>. Acesso em 18 ago. 2014.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O orçamento participativo em pequenos Municípios rurais:** contextos, condições de implementação e formatos de experiência. Disponível em: <http://democraciajustica.org/>

cienciapolitica3/sites/default/files/orcamento_participativo_em_pequenos_municipios_rurais_anaclaudia.pdf. Acesso em 25 mai. 2014.

VESELY, Thiago Andriago. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP como parte da avaliação do Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar. Brasília, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11755>. Acesso em 26 set. 2014.

VOLPE, Ricardo Alberto. Planejamento e desenvolvimento: produtividade dos programas federais. *In* **Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades**. ANFIP e Fundação ANFIP. Brasília, 2011.