

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE
SÃO PAULO
ESCOLA PÓS-GRADUADA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Marcos Augusto GERMANO

**EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E SUAS IMPLICAÇÕES**

São Paulo

2014

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE
SÃO PAULO
ESCOLA PÓS-GRADUADA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Marcos Augusto Germano

**EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E SUAS IMPLICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador: Claudio Lammardo Neto

São Paulo

2014

G3171e

Germano, Marcos Augusto

Emendas parlamentares ao orçamento do município de São Paulo e suas implicações / Marcos Augusto Germano. – 2014.

45 f. ; 30 cm

Orientação: Prof. Cláudio Lammardo Neto

Trabalho de conclusão de curso (Lato sensu em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Escola Pós Graduada de Ciências Sociais, 2014.

Também disponível em CD-ROM.

1. Emendas parlamentares 2. Orçamento público 3. Gestão pública I. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo II. Lammardo Neto, Cláudio III. Título.

CDD 352.000472

Autor: Marcos Augusto Germano

**EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E SUAS IMPLICAÇÕES**

Conceito:

Banca Examinadora

Professor(a):

Assinatura:

Professor(a):

Assinatura:

Professor(a):

Assinatura:

Data da Aprovação ___/___/___

À minha família, amigos e todos aqueles que nesta caminhada trilharam parte do caminho ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela dádiva da Vida.

À minha esposa Andréia e à minha filha Ana Beatriz por serem meu sustentáculo e pela paciência.

Aos meus pais Marcos e Norma por terem sido os formadores do meu caráter e modelos de vida.

À Fundação Perseu Abramo e à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo pela iniciativa e oportunidade oferecida.

Aos professores e professoras que partilharam parte de seu conhecimento para enriquecer outra vida.

Ao professor orientador Cláudio Lammardo Neto por sua disponibilidade de atenção, tempo e conhecimentos e de sempre apoiar a iniciativa da elaboração deste trabalho.

Aos amigos e colegas de trabalho pelo apoio e encorajamento.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo aprofundar o conhecimento acerca das emendas parlamentares ao orçamento, neste caso específico, do município de São Paulo e suas implicações, principalmente nos impactos que trazem à gestão. Foi utilizada a metodologia de pesquisa quantitativa, do tipo analítica e com fonte de dados de pesquisa de campo e com levantamento de dados sobre as emendas por meio de coleta documental. Tem-se como objetivo e resultado fornecer subsídios para que os gestores possam atuar de forma mais concreta e com resultados mais exitosos a execução dos objetos propostos pelas emendas parlamentares.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; Orçamento Público; Gestão Pública.

ABSTRACT

This paper aims to deepen the knowledge of the parliamentary budget amendments in this particular case, the city of São Paulo and its implications, especially in impacts that bring the management. The methodology quantitative research, analytical type and data source field research and data collection on the amendments through document collection was used. Has as objective and results provide support so that managers can act more concretely and more successful implementation of the objects proposed by the parliamentary amendments results.

Keywords: Parliamentary Amendments; Public Budget; Public Management.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Exemplo de emendas por classificação e tipo.....	22
Gráfico 1 – Destinação de Emendas Parlamentares por área temática 2012.....	25
Gráfico 2 – Destinação de Emendas Parlamentares por área temática 2013.....	26
Gráfico 3 – Destinação de Emendas Parlamentares por tipo 2012.....	27
Gráfico 4 – Destinação de Emendas Parlamentares por tipo 2013.....	27
Gráfico 5 – Destinação de Emendas Parlamentares em relação às despesas decorrentes 2012.....	28
Gráfico 6 – Destinação de Emendas Parlamentares em relação às despesas decorrentes 2013.....	29

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	10
1.1 Justificativa	10
1.2 Marco Conceitual	11
1.3 Descrição do Problema.....	12
1.4 Explicação do Problema	13
1.5 Descritores dos Resultados Esperados	14
1.5.1 Objetivo Geral	15
1.5.2 Objetivos Específicos.....	15
2 – EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO	16
2.1 Conceitos e Definições.....	16
2.2 Características e Tipos de Emendas Parlamentares ao Orçamento.....	19
2.3 Operacionalização das Emendas Parlamentares ao Orçamento.....	23
2.4 Estatísticas de Destinação das Emendas Parlamentares.....	24
3 – IMPLICAÇÕES DAS EMENDAS PARLAMENTARES.....	30
4 – PROPOSTAS DE AÇÕES PARA O GESTOR PÚBLICO EM SUA ATUAÇÃO COM AS EMENDAS PARLAMENTARES	37
CONCLUSÃO.....	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1 – INTRODUÇÃO

O gestor público, e mesmo aqueles que vão, em qualquer etapa do processo de gestão, atuar na esfera pública ou com políticas públicas, precisa necessariamente conhecer o orçamento. Estar, mesmo que minimamente, familiarizado com os conceitos, termos, impedimentos legais e disposições encerradas na peça orçamentária é fundamental para atuar na gestão pública. Para se municiar desse conhecimento, o gestor pode recorrer a uma extensa gama de literatura específica, às leis que tratam do tema e ferramentas técnicas que lhe darão os subsídios necessários para a sua atuação.

Quase tudo que se deve saber sobre o orçamento, neste caso, o do Município de São Paulo, é possível se ter acesso através das leis, livros especializados, pelo portal municipal (sítio: www.prefeitura.sp.go.br), cursos de capacitação, graduação e especialização, entre outras fontes. Porém, uma das exceções deste vasto acervo de conhecimento é o caso do tratamento dispensado às emendas parlamentares.

Além do arcabouço de informações sobre a parte legal e a definição conceitual do que são as emendas parlamentares, não se tem uma literatura específica que trate deste tema com um grau maior de importância. Apesar de diariamente se tratar deste tema, nas diferentes esferas de governo, e no caso da Cidade de São Paulo, na que está mais próxima do cidadão, a esfera municipal, não há um tratamento adequado sobre o conhecimento sobre o tema. Afinal, este trabalho, se propõe a identificar o que são, para que servem, a que se destina e principalmente quais são os impactos que as emendas parlamentares têm sobre o orçamento e sobre a própria gestão.

A proposta deste trabalho é, por meio de estudos e pesquisas, aprofundar o conhecimento que se tem sobre esta parte do orçamento e buscar fornecer aos interessados um caminho mais fácil de entender as emendas parlamentares, desde sua propositura até a execução e, principalmente, as suas implicações, em especial na gestão.

1.1 Justificativa

Para o gestor público conseguir sintetizar um efetivo planejamento estratégico precisa prever quaisquer impactos que possam advir das ações ou omissões de sua gestão. E as emendas parlamentares fazem parte desse cenário de atuação do gestor público, já que fazem parte do orçamento aprovado. Por mais que o montante financeiro movimentado por meio das

emendas parlamentares seja considerado relativamente pequeno em relação ao orçamento total da unidade federada (no caso a Cidade de São Paulo) haverá implicações causadas por sua execução.

Conseguir prever o que estes impactos causarão é fundamental, não só para o gestor poder tratar o mais imediato, mas como buscar se antecipar às futuras demandas. Além disso, prever essas implicações é a única forma de poder propor ações no seu planejamento estratégico que inclua o que será realizado através das emendas como parte integrante de um plano maior. Podemos exemplificar esse tipo de implicação, com um simples caso, que não entra efetivamente no cerne do trata este trabalho, mas que pode lançar uma luz à proposta de se tratar deste tema: uma praça, emenda parlamentar para construção de uma pista de skate, execução da obra, inauguração e nenhum planejamento de uso e nenhuma política pública para uso do equipamento. Resultado: equipamento abandonado ou utilizado fora do fim específico. Então serão geradas demandas das mais diversas: para sua retirada; para sua permanência; para a colocação de gradil; para reforma do piso; para que se tenham instrutores para ajudar os iniciantes (solicitado pelo mais diverso atores da sociedade local); etc. Se o gestor tivesse se preparado para isso, desde momento em que lhe é feita a consulta sobre a possibilidade de se executar o objeto pedido na emenda, ele poderia construir uma alternativa para uso do equipamento e evitar um desgaste político e de gestão.

Este é um pequeno exemplo de emenda parlamentar que implica, não somente na resolução efetiva de uma demanda, mas que pode vir a criar outras. Este trabalho pretende colaborar para o entendimento das emendas parlamentares e que implicações sua execução pode trazer, por considerar importante para a gestão e para o gestor esse conhecimento.

1.2 Marco Conceitual

Uma das dificuldades que este tema encerra é o fato de que pouquíssima literatura foi produzida especificamente para abordá-lo e tratá-lo. Então para que se possam ter subsídios suficientes para discorrer e propor abordagens específicas para tratar de emendas parlamentares será necessário recorrer, principalmente, sobre literatura que trata de orçamento e gestão.

Também serão fundamentais como fonte de informação e conhecimentos a Constituição Federal de 1988 e as leis que tratam do tema orçamento público. Artigos e

trabalhos acadêmicos também serão de grande valia. Além, do conhecimento adquirido por meio das aulas de especialização.

Outras fontes literárias de administração pública, gestão pública e direito público deverão dar suporte teórico para a fundamentação do tema ou de assuntos a ele relacionado.

Já que o mesmo pretende se tornar uma fonte subsidiária de informações e conhecimentos sobre o tema emendas parlamentares ao orçamento, a metodologia utilizada foi a metodologia de pesquisa qualitativa, do tipo analítica por ser através do aprofundamento das informações e análises dos dados busca explicar o tema tratado, com de levantamento de dados, por meio de coleta de dados e pesquisa de campo, principalmente, pesquisando a prática da atuação de operacionalização das emendas parlamentares e documental do sitio oficial da Prefeitura do Municipal de São Paulo (sitio: www.prefeitura.sp.gov.br). Pois por meio de um levantamento informações, descrição do objeto, dos fatos observados e suas análises que se foi possível a formulação deste trabalho. A coleta de dados foi feita em campo – na realidade em que acontecem – e documental.

1.3 Descrição do Problema

Ao tratar do tema emendas parlamentares ao orçamento municipal de São Paulo e suas implicações tem-se como objetivo prioritário elencar as emendas em duas categorias: aquelas que não geram despesas decorrentes e as que geram. Por ser prerrogativa do Executivo a execução do objeto que propõe a emenda é importante prever quais implicações futuras advirão da execução e quais serão as condições orçamentárias para que os objetos realizados através das emendas tenham sua efetiva função e prestação de serviço no tempo e espaço. Podemos citar como um exemplo hipotético em relação aos impactos de uma emenda sem a provisionamento do que será necessário no futuro e o que ela poderá acarretar é a de um posto da Guarda Civil Metropolitana (GCM). A emenda prevê recursos para sua construção, mas não para sua operação ao longo dos anos. O mesmo se aplica a questão das políticas públicas. Emendas com caráter de política social poderão ser integradas as políticas propostas pelo executivo conforme sua área temática e com isso realizar o proposto pela emenda. Fomentar um programa ou ação de interesse do governo ou gerar novas demandas decorrentes, em que o gestor não terá previsto o custo de manutenção da política.

Isto se verifica quando observamos os históricos das proposições das emendas através do sitio da Prefeitura de São Paulo, página da Secretaria Municipal de Relações

Governamentais (SMRG). Neste sítio encontram-se as informações sobre as emendas que tiveram os recursos liberados, independente de ter sido executado o objeto proposto, já que a execução está descrita neste endereço eletrônico (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/). Porém, não se tem, na gestão – principalmente nos órgãos executores, responsáveis pela realização do objeto proposto – um entendimento claro sobre o que poderá ser gerado com a execução do objeto da emenda.

1.4 Explicação do Problema

Não trataremos neste trabalho da tecnicidade de execução do orçamento anual e sim das emendas parlamentares. Estas, mesmo fazendo parte do orçamento, comumente têm como entendimento geral serem partes distintas do orçamento em relação à sua operacionalização, quase apêndices do orçamento.

As emendas ao orçamento são propostas pelo Legislativo anualmente, junto ao projeto de lei formulado pelo Executivo, que após esta revisão e aprovação será a Lei Orçamentária Anual (LDO) e conterà a previsão de receitas e descrição das despesas do ente para o ano.

As emendas orçamentárias nascem com a função de realizar concertos ou intervir com proposituras a casos omissos que o projeto de lei do executivo não previu. Não cabe aqui fazer uma avaliação do se tornaram efetivamente ou ao que passaram a atender. Trataremos aqui de suas implicações.

Como o Legislativo, diga-se aqui vereadores, em sua maioria não são especialistas em orçamento público e nem técnicos operacionais, ou não têm em seus gabinetes estes profissionais, fazem suas proposituras sem o conhecimento objetivo de como será realizado o objeto da emenda, tanto no que diz respeito à execução orçamentária quanto à execução técnica. Por isso, não só como prerrogativa sua, é o Executivo e seus órgãos que avaliam a factibilidade da propositura da emenda, decidindo pela execução ou não.

É neste momento que o papel do gestor se torna fundamental para analisar o que a execução do objeto da emenda implicará e qual decisão deverá ser tomada: pela execução ou não execução do objeto da emenda. Também muitas vezes a emenda propõe um objeto que já nasce impossibilitado de realização como, por exemplo, recapeamento de ruas de áreas irregulares.

Este trabalho pretende contribuir para que o gestor entenda a emenda parlamentar como uma ferramenta de gestão e não simplesmente, como uma obrigação para com o Legislativo ou Executivo ou para com qualquer outro ator político e social, que não a sociedade. O gestor precisa ter neste campo subsídios para que seja mais eficiente, eficaz e efetivo em sua ação, isto é observe a qualidade do gasto público e o que resultará dessa ação. Isto é necessário porque muitas vezes, sem o devido entendimento o gestor se propõe a realizar o objeto da emenda e sem a devida avaliação não completa a execução até o prazo legal e no ano seguinte temos uma obra ou serviço sem conclusão por falta de recursos. Ou, então, ele conclui o objeto da emenda e após não tem condições de dar seguimento e continuidade àquilo a que se destina a obra ou serviço.

Este trabalho pretende ser um subsidiário de informações para que a gestão, e em especial, os órgãos responsáveis pela execução possam se fundamentar para a tomada de decisão.

1.5 Descritores dos Resultados Esperados

Este trabalho tem como fundamento criar subsídios para que os gestores públicos (e outros interessados) entendam de forma mais apurada o universo das emendas parlamentares. Observa-se aqui entender o processo de emenda não só ao que se refere ao técnico-teórico, mas sim ao seu processo de operacionalização. Até ter seu recurso liberado para que o órgão executor possa cumprir seu papel como agente da ação. Neste caso o gestor contribuirá não só para a realização da emenda, mas, e principalmente, para o uso e continuidade do processo para efetivar o objetivo da emenda junto à população que se beneficiará com a obra ou serviço.

Para isso este trabalho, além de levantar informações, tem a pretensão de trazer conhecimentos que possam dar uma noção muito mais próxima da realidade da operacionalização das emendas parlamentares ao orçamento e que possam permitir uma leitura histórica das mesmas. Sua operacionalização até estarem os recursos disponíveis para executar o objeto proposto. A título de ilustração apontou dados que se tenha ideia sobre as áreas que têm mais aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares e a incidência desses números nos anos de 2012 e 2013.

Também se propõe a tipificar as emendas parlamentares, não só em relação à sua proposição ao orçamento, mas principalmente de forma prática, o que permitirá ao gestor uma

maior compreensão deste tema e a uma tomada de decisão mais correta. Poderá o gestor avaliar se a emenda, depois de realizada, acarretará despesas decorrentes para os futuros exercícios e se isso for verificado quais são as ações que o gestor devera adotar ou mesmo se o melhor caminho será a execução da emenda.

1.5.1 Objetivo Geral

- Disponibilizar um acervo de informações e conhecimentos sobre as emendas parlamentares ao orçamento e suas implicações para auxiliar os gestores na sua ação e, antes, na tomada de decisão em relação à execução do objeto proposto.

1.5.2 Objetivos Específicos

- 1 – Conceituar e Definir as Emendas Parlamentares ao Orçamento;
- 2 – Caracterização e Tipificação das Emendas Parlamentares ao Orçamento;
- 3 – Identificar as implicações das Emendas Parlamentares ao Orçamento;
- 4 – Propor ações que auxiliem os envolvidos no processo na forma de atuar com as emendas parlamentares.

Lembro que este trabalho versa sobre o caso específico da Cidade de São Paulo, e que a produção de informações se dará em consonância com a rotina e prática de operacionalização para execução das emendas neste município.

2 – EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO

2.1. Conceitos e Definições

Alguns conceitos são fundamentais para se entender a emenda parlamentar ao orçamento e dentre estes se destacam o próprio conceito de orçamento e de emenda. Só após conhecer esses conceitos é que se pode determinar a definição do que é a emenda parlamentar ao orçamento.

Para conceituar o que é orçamento público, recorro ao que Paludo (2013) que define orçamento público levando em consideração o aspecto de ação governamental e o legal. No aspecto de ação governamental o Orçamento Público:

“... é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das Políticas Públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias”.¹

Em relação ao aspecto legal, o autor define:

“Orçamento Público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime, em termos financeiros, a alocação de recursos públicos, é um documento legal que contém a previsão de receitas e a fixação de despesas a serem realizados por um governo, em um determinado exercício financeiro”.²

Então podemos sintetizar como conceito que orçamento público, ou simplesmente orçamento como sendo a previsão de despesas e estimativa de receitas, que é apresentada pelo Executivo através de projeto de Lei ao Legislativo e que após aprovado se materializa em lei – LOA – Lei Orçamentária Anual. Compreende o que o ente federado tem possibilidade de arrecadar em receitas e determina o que serão as despesas no período de um ano e sua materialização legal se dá por meio da LOA. É nele que está contido o planejamento de ação do governo para o exercício.

É também muito importante outra definição que faz parte do tema orçamento e emendas que é a dotação orçamentária. Podemos entendê-la como sendo o montante de recursos financeiros destinados a atender uma programação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual. É a previsão de recursos em valores financeiros a ser aplicado em determinado projeto ou ação do governo, isto é, uma previsão de despesa consignada à LDO. Como explicita o sitio do Senado³ dotação orçamentária ou rubrica é toda e qualquer verba

¹ PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF*. 4ª ed..Rio de Janeiro, Elsevier, 2013. 7p.

² *Idem*.

prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa.

Já o tema cerne deste trabalho, as emendas parlamentares, pode-se definir como a forma de o Legislativo influir nas proposituras do Executivo em matérias que necessitam de aprovação do Legislativo, como os Projetos de Lei e em sua prerrogativa de fiscalizador do executivo. Para Lemes (1995) emenda parlamentar:

“... é proposta formulada por um vereador visando à modificação e o aprimoramento de um projeto em tramitação”.⁴

Não cabe neste trabalho emitir juízo de valor em relação ao que efetivamente as emendas parlamentares são hoje, em seus usos e objetos propostos pelo Legislativo. Se são formas de negociação entre os poderes ou se são formas dos parlamentares atuarem junto às suas bases políticas e eleitorais ou se são formas de atendimento a demandas sociais que o projeto de lei não contemplou. Também não é objeto deste trabalho tratar sobre a questão da proposta de ser o orçamento impositivo, e conseqüentemente a emenda parlamentar, que tem sido objeto de debate na esfera federal. O que é objeto de análise deste trabalho é o a emenda em sua execução e a implicação advinda desta execução.

Então, vamos tratar a emenda como uma correção ou apontamento de omissão do projeto de lei do Executivo pelo Legislativo. Mas que sua execução depende de viabilidade técnica e do recurso destinado pela emenda em relação ao objeto proposto. Porém é importante frisar que a execução da emenda, como também é a execução orçamentária, é uma prerrogativa do poder Executivo⁵.

Aqui não será tratado se há ou não uso político da emenda por quem quer que seja. O que se tratará neste trabalho é o aspecto político inerente das emendas parlamentares. Não se pode dissociar o aspecto político no trato das emendas parlamentares, pois a emenda pode auferir ganhos ou perdas políticas para os atores sociais e políticos envolvidos, desde gestão até a sociedade e sociedade civil organizada.

Pode-se resumir então as Emendas Parlamentares ao Orçamento como formas de o Legislativo influir na Lei Orçamentária Anual (LOA) e, por conseguinte, nas ações do Executivo.

Muitos conceitos permeiam o universo temático do orçamento público, mas para este trabalho os mais importantes são os três expostos até o momento e um último que é simples, porém precisa ser descrito para que não seja esquecido que é o objeto da emenda. Este é na

verdade o âmago da proposta. É exatamente a ação que a emenda propõe, é aquilo que se pretende realizar através da propositura da emenda.

³ <http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>

⁴ LEMES, Fábio Nogueira. *Orçamentos municipais e procedimentos legislativos*. 2ª ed. revisada e ampliada. Bauru, Edipro, 1995. 117p.

⁵ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.444p.

2.2 Características e Tipos de Emendas Parlamentares ao Orçamento.

As emendas parlamentares, conforme explicita Lemes (1995)⁶ podem ser de 5 (cinco) tipos, conforme sua ação sobre o projeto de lei apresentado:

1. Emenda supressiva – quando suprime qualquer artigo ou disposição do projeto original;
2. Emenda substitutiva – quando substitui um ou mais artigos ou disposições do projeto original;
3. Emenda aditiva – quando acrescenta ao projeto original artigos, parágrafos ou qualquer outra disposição, aumentando o seu entendimento ou alcance;
4. Emenda modificativa – serve para modificar um projeto original somente em sua parte formal, sem alteração de seus objetivos;
5. Subemenda – caso quando uma emenda recebe outra emenda.

Apesar de não se tratar, no presente trabalho do aspecto técnico da emenda parlamentar no seu âmbito geral fez-se necessário este pequeno esclarecimento para poder situá-los em relação ao nosso objeto de estudo que são as emendas parlamentares ao orçamento da cidade de São Paulo.

As emendas parlamentares ao orçamento público, conforme a pesquisa realizada neste trabalho pode auferir, são, principalmente, emendas aditivas e modificativas, pois as propostas dos vereadores ocasionam na LOA a criação de dotações ou o reforço financeiro de dotação já existente. Neste caso a aditiva que cria a dotação, isto é, que cria a despesa e a prevê no orçamento. Já a modificativa que é a emenda que aporta mais recursos a uma dotação já existente, reforça o financeiramente a despesa já prevista. Nesta segunda categoria estão inseridas as emendas de apoio aos projetos e ações governamentais já existentes no orçamento.

A pesquisa realizada neste trabalho apontou que as emendas parlamentares ao orçamento público da cidade de São Paulo na prática das tratativas se caracterizam, a assim pode ser classificada, por gerar ou não despesas decorrentes e ser tipificada pela ação que propõe.

As **emendas parlamentares ao orçamento que não geram despesas decorrentes** são aquelas que com sua execução encerra-se o processo de investimento financeiro do

⁶ LEMES, Fábio Nogueira. *Orçamentos municipais e procedimentos legislativos. 2ª ed. revisada e ampliada. Bauru, Edipro, 1995. 118p.*

governo. Após sua execução não haverá mais custos em decorrência da propositura da emenda, sendo assim, não trará outras despesas aos cofres públicos. Estas emendas têm por objetos ações que complementam, corrigem, reforçam ou criam algo que em relação às despesas orçamentária se encerram com a execução ou já constam despesas determinadas no orçamento e provisionadas, pois estas emendas parlamentares são parte integrante do conjunto de ações do executivo. Por exemplo, emendas de uma obra para a reforma de uma creche. A creche já existe e tem sua funcionalidade provisionada no orçamento por estar em atividade. Ela já tem destinado o recurso necessário para sua manutenção no orçamento da Secretária Municipal de Educação. Então, após a realização da obra proposta pela emenda parlamentar orçamentária, isto é, a cobertura da creche, não haverá outros investimentos financeiros em consequência da emenda.

Já as **emendas parlamentares ao orçamento que geram despesas decorrentes** são as emendas que após sua execução haverá necessidade de investimento para sua funcionalidade e manutenção, já que os recursos para tal podem não estão previstos na peça orçamentária. Se LOA não tiver a previsão destas despesas, o que pode e na maioria das vezes acontece, e que irá, com maior e menor impacto, comprometer a realização da função do objeto proposto pela emenda. O objeto proposto prevê a implantação ou realização do objeto, porém os custos operacionais ou de manutenção podem não estar previstos, ou realmente não estão naquela LOA. Para exemplificar, pode ser observado nas emendas acatadas (que se efetivaram no orçamento e fazem parte da LOA) em 2012, algumas emendas como a E31867⁷ que propõem a construção de mercado municipal. Neste caso a emenda parlamentar ao orçamento só prevê a despesa para a obra de construção, sendo que não faz a previsão das despesas com equipamentos, instalações, manutenção, limpeza, iluminação, telefonia etc. Desta forma, sem a previsão orçamentária para estes custos, se torna inviável a execução do objeto da emenda ou necessitará de investimento da Secretaria Municipal relacionada com o tema para que o objeto se realize em sua plenitude.

Também há casos, estes mais difíceis de mensurar, em que as emendas não geram despesas decorrentes, mas geram demandas decorrentes e necessidade de políticas públicas para que efetive sua funcionalidade de acordo com o objeto proposto. Este tipo de emenda necessita de uma profunda análise do gestor para identificar esta característica e avaliar se sua implementação será uma solução ou um problema para a gestão e que consequências trará para a população. Neste sentido, são as emendas que têm como objeto apoiar e fomentar projetos sociais que mais se enquadram nesta situação. Hipoteticamente falando, se a emenda traz como objeto apoio ao projeto de terapia ocupacional para idosos, ela só preverá recursos

para operacionalização do projeto por determinado período de tempo. Porém após este período não haverá previsão de recursos para a continuidade do referido projeto, o que acarretará a interrupção do projeto e aquele público que participa do projeto não terá a continuação das atividades.

Mas emendas de obras também podem se enquadrar nestes casos, como a implantação de equipamento de ginástica para idosos nas praças (objetos muito comuns nas emendas) que nem sempre atende ao público específico e como não há previsão orçamentária para implementação de políticas públicas para utilização do espaço (como por exemplo, acompanhamento especializado para os idosos) acaba por não realizar o que se propõe com o objeto da emenda.

Em relação à ação que propõe, este trabalho pode verificar pela pesquisa, as emendas basicamente se enquadram em 4 (quatro) tipos: obras, eventos, aquisição (de materiais e equipamentos) e apoio a convênios e parcerias.

- ◆ Emendas parlamentares ao orçamento com objeto de execução obras: são aquelas que se destinam a contratar e/ou executar obras, como construções, reformas, readequação etc. em próprio municipais;
- ◆ Emendas parlamentares ao orçamento com objeto de execução eventos: são emendas que se destinam a realizar ou apoiar eventos na cidade. Os eventos podem ser de cunho comemorativo, cultural e esportivo entre outros.
- ◆ Emendas parlamentares ao orçamento com objeto de execução apoio a convênios e parcerias: são as emendas destinadas a apoiar com recursos municipais ações de entidades da sociedade civil organizada que tenham como princípio e objetivo atender aos munícipes por meio de convênio e parcerias com o poder público municipal.

Estes projetos ocorrem através de parcerias entre o governo municipal e entidade da sociedade civil organizada, que cumpre com ou no lugar do governo municipal ações delegadas por este e que são de relevância para a sociedade. Um exemplo disso são os CEI (Centros de Educação Infantil) que prestam serviços de ensino infantil aos munícipes através de convênios com a prefeitura. Através destes convênios prestam o serviço de educação infantil, supervisionados pelos órgãos públicos de educação (DRE – Diretorias Regionais de Educação e SME – Secretaria Municipal de Educação).

É oportuno, aqui, dizer que a execução orçamentária é o processo técnico do orçamento, o trâmite em relação ao recurso. Já quando se fala da execução do objeto da emen-

⁷ *Diário Oficial da Cidade de São Paulo, ano 56, Nº235, 121p.*

da parlamentar ou da própria emenda está se tratando de operacionaliza-la na prática, o que vai da liberação à finalização da ação que a emenda parlamentar ao orçamento propôs.

Em relação à sua execução, as emendas parlamentares são executadas pelos órgãos públicos em que a temática está inserida. Emendas com a temática de saúde são executadas pela Secretaria de Saúde, emendas com temática de Educação pela Secretaria de Educação e assim por diante. Mesmo no caso de emendas que destinadas a apoiar ou criar ações em parceria com entidades da sociedade civil, o responsável formal é o órgão público em que a temática está vinculada (convênios e parcerias podem ser considerados como instrumentos utilizados pelos órgãos públicos para a execução da emenda). Os órgãos públicos que executam as emendas são chamados correntemente como órgãos executores, já que em relação às emendas parlamentares são os responsáveis pela execução.

- ♦ Emendas Parlamentares com objeto de execução aquisição: são aquelas que se destinam a compra de materiais, que podem ser permanentes ou não e equipamentos para suprir a necessidade de órgão público específico, como aparelhos hospitalares por exemplo.

Abaixo, para exemplificar, está uma tabela com as classificações e tipificações das emendas para uma visualização mais clara do resultado da pesquisa. Não importa neste exemplo se o valor é factível, o que importa é demonstrar os exemplos das classificações e tipos das emendas parlamentares ao orçamento.

Tabela 1 – Exemplo de emendas por classificação e tipo

Objeto	Valor	Classificação	Tipo
Festa do Bairro de Pinheiros	R\$ 100.000,00	Não gera despesas decorrentes	Evento
Compra de equipamento de leitos para Hospital Municipal	R\$ 150.000,00	Não gera despesas decorrentes	Aquisição
Apoio ao programa de terapia ocupacional*	R\$ 50.000,00	Não gera despesas decorrentes	Convênios e Parcerias
Reforma de praça pública	R\$ 200.000,00	Não gera despesas decorrentes	Obras
Construção de creche**	R\$ 200.000,00	Gera despesas decorrentes	Obras
Compra e implantação de equipamento de tomografia para UBS***	R\$200.000,00	Gera despesas decorrentes	Aquisição

* Apesar de não gerar despesa decorrente, pois o programa tem cronograma com início e término pré-estabelecido, poderá gerar demanda decorrente

** A emenda provisiona recursos para a construção, mas a operacionalidade e funcionalidade da creche dependerão de recursos oriundos de origem diversa da emenda parlamentar ao orçamento.

*** UBS – Unidade Básica de Saúde é uma unidade de atendimento básico, o que por si só não permitiria a aquisição de tal aparelho. Porém este exemplo retrata a emenda parlamentar que gera despesas decorrentes, já que para implantação seria necessária a adequação do espaço físico e contratação de equipe especializada para a operação do equipamento. As despesas decorrentes não estão previstas na emenda parlamentar ao orçamento.

2.3 Operacionalizações da Emenda Parlamentar ao Orçamento

A pesquisa com o estudo de campo apontou que em relação à operacionalização das emendas parlamentares ao orçamento da Cidade de São Paulo observou-se, ao longo do tempo, que para as emendas se efetivarem em relação ao seu objeto, passam necessariamente por três fases: a ratificação formal da solicitação da emenda por parte do vereador, a aprovação e liberação dos recursos e a sua execução.

Mesmo as emendas fazendo parte do orçamento anual, por uma série de fatores, podem ter modificações na proposta de seu objeto de execução. Muitas vezes essa necessidade é percebida pelo próprio parlamentar proponente da emenda e o mesmo faz os ajustes necessários de forma documental, para que na operacionalização da emenda não haja conflitos que impossibilite a execução. Por isso terá o parlamentar, durante o ano orçamentário, que apresentar ao Executivo documento próprio para o fim de ratificação da emenda ou solicitação com os devidos ajustes para a execução da emenda parlamentar de sua propositura.

A operacionalização da emenda parlamentar ao orçamento na cidade de São Paulo é tratada pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (antes Secretaria Especial de Relações Governamentais) que desde 2009 faz as tratativas para a efetivação das emendas apresentadas pelo Legislativo. Isso se faz necessário por ser prerrogativa do Executivo a realização do que está previsto na LOA e ser de sua responsabilidade o resultado da execução da emenda parlamentar.

Após a formalização da ratificação ou solicitação com os devidos ajustes da emenda parlamentar, através de documento próprio para este fim assinado pelo proponente da emenda, a Secretaria Municipal de Relações Governamentais – SMRG passa a dar andamento

ao processo de liberação do recurso. Como dito antes, o órgão executor, como parte do executivo, é que tem a prerrogativa de executar a emenda parlamentar, por isso é feita uma consulta formal também através de documento próprio sobre a exequibilidade, viabilidade e prioridade do objeto proposto pela emenda para execução. Isto quer dizer que o recurso proveniente da emenda só será liberado para a finalidade proposta pelo objeto da emenda parlamentar ao orçamento se o órgão executor verificar financeira e tecnicamente a viabilidade da execução e manifestar documentalmente o aceite para a execução da emenda parlamentar ao orçamento. O órgão executor assentindo em realizar o objeto da emenda, afirma que o recurso destinado para a execução do objeto da emenda é suficiente, que a obra é tecnicamente viável, levando em consideração tempo e espaço e que a intervenção proposta pela emenda parlamentar é de relevância para a sociedade.

Com a devolutiva do órgão executor a SMRG instrui processo administrativo no âmbito da prefeitura para que a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Finanças, depois de avaliado pelos seus técnicos e constatando as condições propícias orçamentárias e financeiras e se o processo está correto em sua formulação, proceda à liberação do recurso.

Com o recurso liberado cabe ao órgão executor realizar o proposto pelo objeto da emenda. Aí entram as formas de realização do objeto pelo órgão executor conforme a prática necessária para tal, o que significa que por meio dos procedimentos necessários e condizentes com a legislação que trata do tema fará o previsto no objeto da emenda. E também prestará contas do uso dos recursos e da finalização da execução do objeto da emenda parlamentar ao término de sua atuação em relação à emenda.

Estando tudo em conformidade com o que prescreve a lei, a execução e prestação de contas com os documentos necessários ao processo, este será remetido à SMRG para verificação e após será finalizado e arquivado. Caso necessite de ajustes documentais o processo administrativo retornará para o órgão executor para que sejam providenciados os ajustes necessários para seu encerramento.

2.4 Destinações das Emendas Parlamentares ao Orçamento da Cidade de São Paulo

Apesar de serem bastante variáveis os objetos e a que se destinam as emendas parlamentares ao orçamento no município de São Paulo, compilam-se aqui dados sobre o

destino destes recursos por tipo, classificação e temática. Estas informações podem dar um quadro sobre variações ou consolidações de montantes de recursos nos anos de 2012 e 2013.

Com referência aos dados, utilizou-se as informações disponíveis sobre os recursos liberados (não se trata aqui de acompanhamento da execução e sim da liberação dos recursos necessários) por emendas parlamentares, no sítio da Prefeitura de São Paulo na página da Secretaria de Relações Governamentais (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/).

No caso dos dados de 2012 levou-se em consideração todos os dados publicados, mesmo aqueles que estavam com status: aguardando liberação, pois a atualização dos dados foi no mês de maio daquele ano.

Em relação à área temática, foram escolhidas as áreas que mais reflexos têm em relação direta com a sociedade: saúde, educação, esporte e subprefeituras.

Gráfico 1 – Destinação de Emendas Parlamentares por área temática - 2012

DESTINAÇÃO EMENDAS POR ÁREAS TEMÁTICAS - 2012	
ÁREA TEMÁTICA - ORGÃO EXECUTOR	VALOR
COORD. DAS SUBPREFEITURAS E SUBPREFEITURAS	R\$ 36.404.267,42
EDUCAÇÃO	R\$ 1.264.000,00
ESPORTE	R\$ 16.776.000,00
SAÚDE	R\$ 10.392.000,00
OUTROS	R\$ 4.864.200,00
TOTAL	R\$ 69.700.467,42

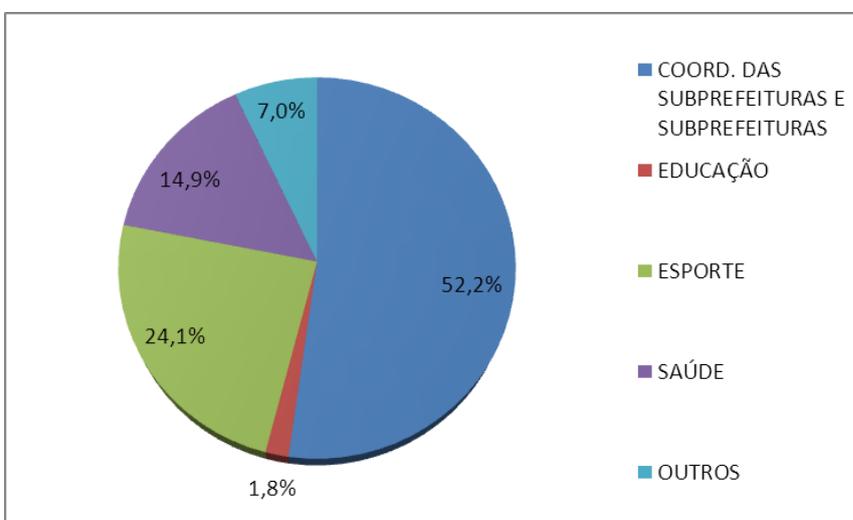
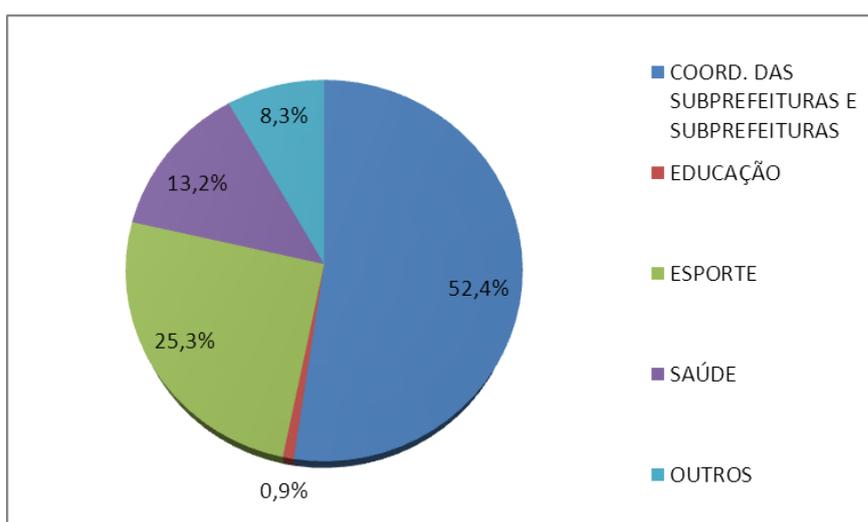


Gráfico 2 – Destinação de Emendas Parlamentares por área temática - 2013

DESTINAÇÃO EMENDAS POR ÁREAS TEMÁTICAS - 2012	
ÁREA TEMÁTICA - ORGÃO EXECUTOR	VALOR
COORD. DAS SUBPREFEITURAS E SUBPREFEITURAS	R\$ 42.553.603,05
EDUCAÇÃO	R\$ 703.289,87
ESPORTE	R\$ 20.589.876,60
SAÚDE	R\$ 10.707.378,94
OUTROS	R\$ 6.709.059,18
TOTAL	R\$ 81.263.207,64



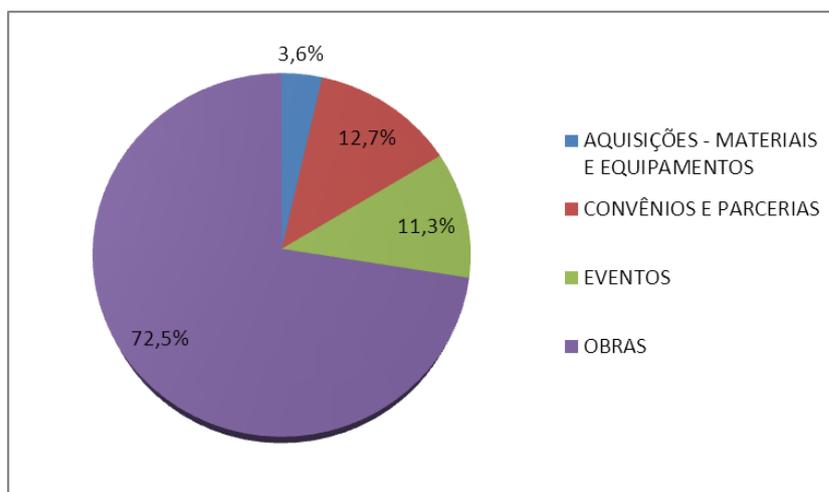
Pode-se verificar que a variação da alocação dos recursos de emendas parlamentares ao orçamento por área teve pequena variação em percentual.

Destaque-se aqui que a destinação de emendas parlamentares ao orçamento de São Paulo tem mais da metade de seu volume de recursos alocados na Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e nas próprias Subprefeituras. Por serem os órgãos municipais mais próximos dos munícipes, são as subprefeituras que executam ações do governo diretamente na localidade, e por isso estão mais próximas da população. Além disso, as intervenções das subprefeituras se dão em sua maioria em obras o que dá uma real noção da ação governamental e do gasto público na região onde acontece.

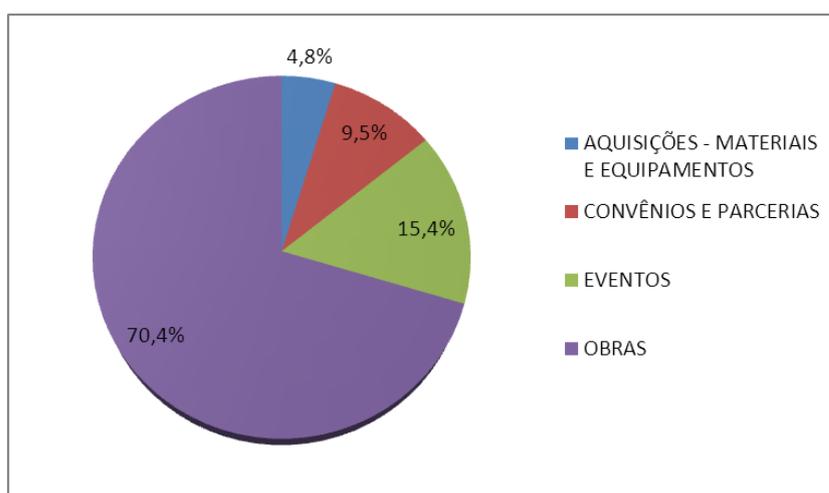
As emendas parlamentares destinadas às Subprefeituras devem ser entendidas como as emendas que agem mais diretamente sobre a população e por isso devem o gestor ser criterioso em sua aceitação e posterior execução.

Gráfico 3 – Destinação de Emendas Parlamentares por Tipo - 2012

DESTINAÇÃO EMENDAS POR TIPO - 2012	
TIPO	VALOR
AQUISIÇÕES - MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	R\$ 2.487.000,00
CONVÊNIOS E PARCERIAS	R\$ 8.850.000,00
EVENTOS	R\$ 7.859.000,00
OBRAS	R\$ 50.504.467,42
TOTAL	R\$ 69.700.467,42

**Gráfico 4 – Destinação de Emendas Parlamentares por Tipo - 2013**

DESTINAÇÃO EMENDAS POR TIPO - 2013	
TIPO	VALOR
AQUISIÇÕES - MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	R\$ 3.864.059,18
CONVÊNIOS E PARCERIAS	R\$ 7.696.668,81
EVENTOS	R\$ 12.527.876,60
OBRAS	R\$ 57.174.603,05
TOTAL	R\$ 81.263.207,64



Neste caso, das emendas por tipo, também não se verifica grande alteração no volume de destinação de recursos. O que se observa é a coerência com os dados por área temática, já que a maior parte das emendas se destina a obras num caso e no outro para as Subprefeituras, que executam em sua maioria emendas de obras.

Outro dado importante a se considerar é que a tipificação engloba, no caso das obras, sua realização total desde a contratação de projeto até a execução final da obra.

Por fim, agora se expõem os dados das emendas que geram e não geram despesas decorrentes. Faz-se necessário aqui explicar que não foi objeto deste estudo buscar dados sobre se a despesa decorrente da emenda parlamentar teve ou não previsão de recursos. O que coube a este trabalho foi identificá-las como emendas que em decorrência de sua execução acarretaria a necessidade de mais investimentos públicos.

Gráfico 5 – Destinação de Emendas Parlamentares em relação às despesas decorrentes – 2012

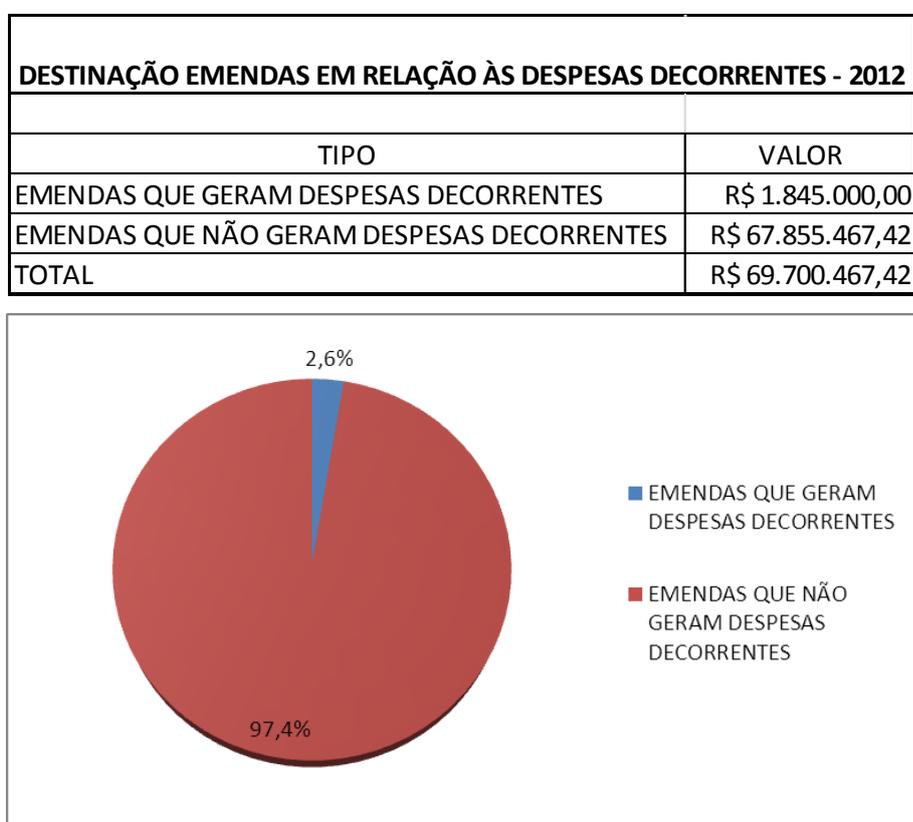
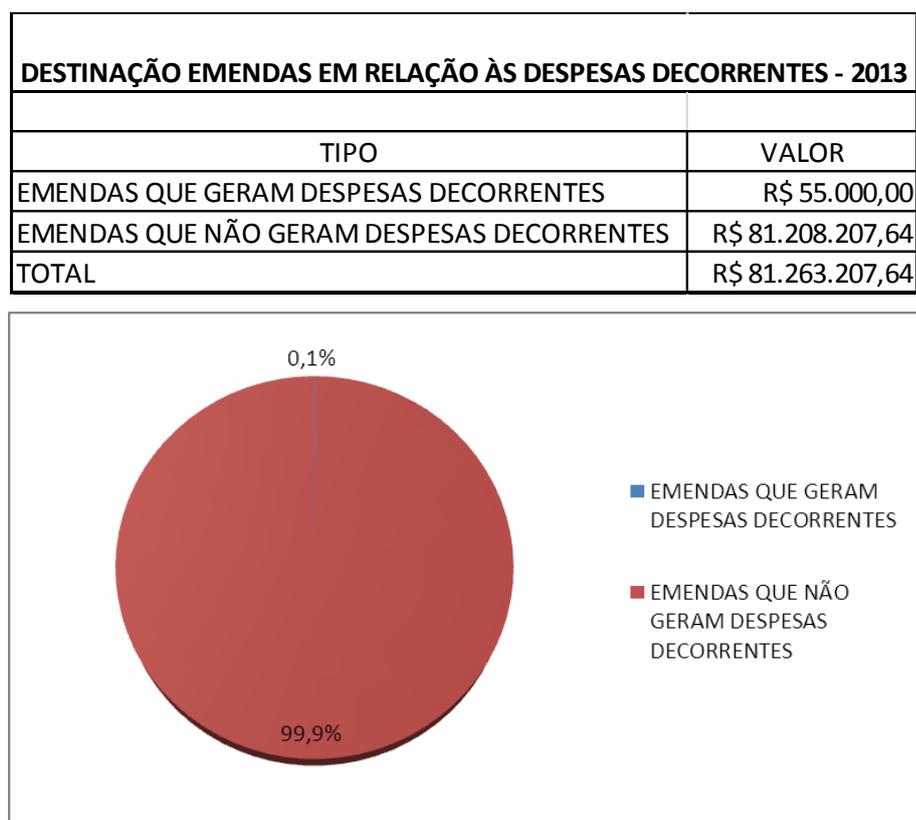


Gráfico 6 – Destinação de Emendas Parlamentares em relação às despesas decorrentes – 2013



Duas coisas precisam ser mencionadas em relação às emendas que geram despesas decorrentes, a primeira é que apesar de ser ínfimo o percentual deste tipo de emenda, não sabemos qual será o impacto em suas necessidades de recursos futuras, ou seja, quanto custará para atender às despesas decorrentes. A segunda é o fato da diminuição do índice percentual de emendas desta natureza, talvez em decorrência da percepção dos gestores em relação a este tipo de emenda e das tratativas sobre ela ou até mesmo pela mudança de gestão com a troca de governo.

3 – IMPLICAÇÕES DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Como qualquer ação do poder público que altere de alguma forma a realidade no município, as emendas parlamentares ao orçamento trazem impactos que podem ser positivos ou negativos. Neste âmbito, as emendas devem ser tratadas como ferramentas de gestão pública e dessa forma a pesquisa deste trabalho detectou que as implicações que as emendas parlamentares através de seus objetos executados terão no aspecto político, no aspecto em relação aos atores sociais e, principalmente, na gestão. E os três aspectos trarão impactos para a gestão.

Anteriormente foi posto que se tratará aqui da emenda parlamentar como um ajuste ao orçamento. Não se levará em conta o objetivo político a que se destinou sua propositura pelo parlamentar, porém em relação às suas implicações é impossível fazer a mesma dissociação. Primeiramente porque a intervenção do poder público acarreta entendimentos da ação política do governo municipal, independente de ser sua proposta o objeto de intervenção. Para a sociedade tal intervenção é do Executivo (como realmente é), mas não se tem a percepção de que a emenda parlamentar que acarretou a intervenção é de propositura do Legislativo. E ademais, a intervenção inevitavelmente acarretará mudanças na realidade social onde o objeto da emenda se transforma em agente da ação do poder público.

Então no âmbito da gestão e no político a intervenção proposta pela emenda, se realmente relevante e bem executada, alcançará a finalidade de sua propositura, mesmo que para a resolução de uma demanda de determinado grupo ou localidade geopolítica. Caso contrário trará prejuízos à imagem e à avaliação do governo, e em alguns casos também a do parlamentar e implicará em dificuldades de inter-relação do governo com os atores sociais e sociedade impactada.

Aqui vemos que está também intrinsecamente ligada à questão política a relação com os atores que serão impactados pela execução do objeto da emenda. A intervenção ocasionada pela execução do objeto da emenda parlamentar estará vinculada com o atendimento ou satisfação que a intervenção proporcionar aos atores sociais.

E este aspecto deve ser entendido como natural às emendas parlamentares, por na maioria das vezes ser traduzida por propor a solução a alguma demanda específica da sociedade ou pelo simples fato de a sociedade local afetada pela intervenção proposta pela emenda se sentir incluída nas ações do governo.

Se ocorrer que a intervenção efetuada através da execução do objeto da emenda parlamentar cumprir a proposta a que se destina e tenha real função a sua aplicação, a

implicação advinda disso é positiva, tanto para a sociedade e atores sociais quanto para o governo e para o parlamentar proponente da emenda. Na pior das hipóteses seu efeito será neutro.

Mas há casos em que os impactos são negativos e assim prejudiciais a todos os envolvidos. Na maioria das vezes as implicações com impactos negativos atingem, como foi dito a todos os envolvidos, porém é sobre a gestão pública que incidirá o peso deste impacto. E no caso deste trabalho especificamente será sobre a Prefeitura de São Paulo.

A pesquisa neste trabalho conseguiu apurar que os órgãos executores – unidades orçamentárias – que são os responsáveis pela conclusão da emenda, por meio da execução do objeto proposto são os principais agentes do processo de emendas parlamentares ao orçamento. Cabe ao órgão executor decidir pela execução ou não da emenda parlamentar, pois como visto anteriormente, não se dá andamento ao processo de liberação do recurso o aceite formal em relação à execução do objeto pelo órgão consultado. O questionamento ao órgão executor compreende saber se o objeto da emenda tem exequibilidade, viabilidade e prioridade. A exequibilidade trata na condição técnica burocrática de execução, incluindo a questão cronológica por parte do órgão executor. Já a viabilidade é a avaliação do órgão quanto ao valor oferecido, se o mesmo é suficiente para efetuar a execução do objeto da emenda parlamentar em consonância com o processo técnico burocrático. Por fim a prioridade trata da avaliação de o objeto da emenda ser importante para a sociedade em que implicara em modificação da realidade, o seja, onde será executada.

Após o passo de consulta, fica o momento em que o órgão executor decide, tecnicamente, pela execução ou não da emenda. Caso o órgão executor, após o aceite e liberação do recurso, detecte a necessidade de readequação do objeto, ou até mesmo a impossibilidade de execução da emenda parlamentar, um grande desgaste já está posto sobre o proponente, órgão executor e principalmente, sobre o executivo. Como as emendas, na maior parte dos casos, fazem referência a um objeto que pretende resolver uma demanda ou problema pontual, quando da liberação do recurso se cria a expectativa da resolução do problema ou do atendimento da demanda junto àqueles que o objeto da emenda parlamentar ira influir diretamente. Para aqueles que esperam pela intervenção a não realização ou a realização não completa do objeto da emenda será um gerador de implicações com impactos negativos.

Cabe aqui uma explicação sobre como se dá a observação da liberação do recurso, se o recurso for uma suplementação orçamentária com contrapartida de anulação de dotação da emenda, será publicado em Diário Oficial da Cidade de São Paulo (Diário Oficial do

Município – DOM) decreto de suplementação. Caso seja usada para a execução a dotação original da emenda, poderá ser observado no sistema orçamentário e financeiro da prefeitura, neste caso a recurso será “descongelado” para uso na execução do objeto de emenda parlamentar.

Portanto, até a liberação do recurso é que os ajustes e mudanças deverão ocorrer, pois até este momento do processo de operacionalização das emendas parlamentares as alterações não implicarão em impactos negativos.

A pesquisa realizada para este trabalho obteve informações, que após analisadas, apontaram os casos mais comuns em relação a implicações negativas advindas das emendas parlamentares. E estes casos são:

- ♦ Recurso financeiro oferecido insuficiente para a realização da execução do objeto da emenda: neste caso a propositura do objeto ou não será realizado, ou será realizado com características diferentes do proposto. Ou ainda ficará inacabado.

Como é o órgão executor que responde sobre o recurso destinado pela emenda ser suficiente, ele é o responsável por executar o que pede o objeto da emenda com o valor destinado. E neste caso acaba criando um problema não só para sua unidade, mas para todo o governo, pois fica a imagem de que a qualidade inferior da ação ou sua paralisação é pela falta de planejamento, interesse ou incompetência do governo.

Afora o desgaste criado, no caso de obras não será possível ao governo deixá-las inconclusas além do prazo legal estabelecido para suspensão de obras públicas, o que obrigará ao governo investir recursos para término da obra. Isto torna a emenda não uma solução a um problema ou demanda apresentado e sim uma nova despesa aos cofres públicos.

- ♦ Objeto da emenda inconcluso por falta de tempo: neste caso duas situações se apresentam em relação ao tempo, ou foi liberado o recurso muito tardiamente ou o planejamento para a execução foi inadequado, não se observou os prazos do ano orçamentário nem as disposições do decreto sobre a execução orçamentária.

Independente do caso, as implicações são o desgaste para a gestão e na maioria das vezes a necessidade de se concluir o objeto, no ano seguinte, com um novo aporte de recursos. Mais uma vez a emenda se torna um problema e não a solução.

- ♦ Mudança do objeto pelo órgão executor: este caso é mais comum ocorrer em obras de zeladoria, porém pode e ocorre em outros objetos de emenda. O órgão executor avalia que pode fazer outra coisa, que não o objeto da emenda, desde que atenda a um público ou ao parlamentar em uma de suas demandas. Aqui o gestor será responsabilizado e terá que realizar o objeto da emenda, já que o processo original deve ser atendido. Uma possível

solução para realizar o objeto proposto será atendê-lo com recursos provenientes da unidade orçamentária executora. O desgaste aqui é interno, mas também poderá ser político.

- ♦ Aceite de execução de objeto por órgão executor que não o realiza: algumas vezes o órgão executor para qual a emenda é destinada não é o responsável pela sua execução. Isso pode se dar por conta da temática do objeto da emenda ser de responsabilidade de outro órgão executor – unidade orçamentária. Mas mesmo assim o órgão que não poderia realizá-la dá como devolutiva o aceite formalmente de executar o objeto de emenda. Quando isso é detectado com agilidade é possível fazer a correção necessária, porém há casos que isso não é conseguido e o objeto da emenda parlamentar fica irrealizado.
- ♦ Emendas Parlamentares que geram despesas decorrentes (sem previsão de recursos futuros): este é o caso, apesar de como visto no capítulo da destinação da emenda ser um montante pequeno de recursos em relação ao universo das emendas parlamentares, que ocorrendo sem haver a previsão do recurso futuro será inevitavelmente uma implicação negativa. Aqui o papel do órgão executor se faz mais necessário em toda sua tecnicidade, já que a princípio a emenda é viável, exequível e prioritária e a questão do impacto se dará após a sua execução, caso não se tenha recursos previstos para arcar com as despesas decorrentes. Nesta situação a proposta do objeto da emenda realmente resolve um problema imediato, porém deixará um novo e talvez maior problema, pois resolve estruturalmente no tempo e no espaço uma demanda, mas não garante a efetiva implantação do objeto, sua manutenção e continuidade. Ou seja, a emenda não garante a efetividade finalística do objeto proposto.

Para exemplificar este caso uso o exemplo de uma emenda parlamentar para a implantação/construção de uma creche. Sabemos que há demanda para atendimento deste serviço público na cidade de São Paulo, então a propositura será uma solução para o problema. Mas a emenda prevê a implantação/construção, não prevê a funcionabilidade do equipamento público ao longo do tempo. Não prevê equipamentos, manutenção, pagamento de despesas com bens duráveis e de consumo, pagamento de despesas com fornecimento de serviços como telefonia, energia elétrica e água e esgoto etc. Sem estas despesas programadas como despesas orçamentárias para os próximos anos, mesmo que temerariamente, a creche seja construída não será operacional e será um equipamento sem função, não cumprirá o objetivo para que foi proposto e executado o objeto da emenda.

Foi apresentado um exemplo do que pode ocorrer com emendas parlamentares que geram despesas decorrentes, porém existem outros casos como: a construção de uma base

comunitária da Guarda Civil Metropolitana; a implantação de um Telecentro; entre outros que geram despesas decorrentes. Para que cumpra efetivamente sua finalidade este tipo de emenda precisa estar em consonância com projetos e ações governamentais que tenham recursos previstos para viabilizar a ação ou projeto objeto da emenda parlamentar ao longo do tempo.

Muitos gestores, bem intencionados diga-se aqui, entendem que este tipo de emenda deve ser executada por não haver óbices em relação à sua execução. E além do mais são soluções para um problema objetivo. E que de futuro as despesas decorrentes serão dimensionadas, o que não é fato concreto e muitas vezes não se viabiliza. Só será possível resolver os custos decorrentes se houver um programa, ação ou política pública que englobe o objeto executado através da emenda. Por isso, aqui a avaliação não é técnica somente, é também uma avaliação de gestão.

As emendas parlamentares que geram despesas decorrentes, necessariamente, precisam de uma avaliação a médio e longo prazo, não só de sua execução, mas principalmente de sua funcionabilidade. É preciso ter em mente que as emendas não são só realizar o que se pede no objeto, mas sim realizar a função proposta neste mesmo objeto em sua plenitude. Em menor grau as emendas que geram demandas decorrentes e necessitam de políticas públicas para efetuar sua finalística também podem se enquadrar nesta situação.

Neste caso, das emendas que geram despesas decorrentes, o desgaste para a gestão é muito maior por se tratar de uma intervenção concluída, mas que não cumpre sua função por falta de provisionamento de recursos para sua manutenção.

Voltemos ao exemplo da creche, para o parlamentar proponente da emenda e/ou grupo que levou a demanda para atendimento, a creche está pronta foi cumprida os compromissos, porém o governo agora passa a ser o responsável por tudo que advir. Se não se resolver a questão das despesas decorrentes será o executivo responsabilizado pela ineficiência do equipamento.

Foram apresentadas aqui as implicações observadas pela pesquisa realizada para este trabalho na execução das emendas parlamentares ao orçamento da cidade de São Paulo. O que fica explícito é que o fiel da balança para a execução do objeto da emenda parlamentar é o gestor maior da unidade orçamentária, isto é, do órgão executor. Para o bem ou para o mal é a sua decisão em realizar ou não o objeto da emenda que terá peso definitivo nas implicações que esta execução trará para a sociedade, proponente da emenda, gestão e governo.

Sendo assim, se pode perceber que as emendas parlamentares na execução de seu objeto geram, conforme o tratamento dado, três tipos de implicações: as políticas, as de avaliação ou percepção social e as de gestão.

As **implicações políticas** são aquelas que advêm da relação de conflito que a não execução correta da emenda criará entre o governo e os atores sociais envolvidos. Como as emendas são proposituras do Legislativo, além de cumprir seu papel de corrigir equívocos ou preencher lacunas não observadas pela LOA, também servem para resolver demandas da sociedade em que o vereador se transforma em representante. Por isso não será uma relação de conflito só entre o vereador e a gestão, terá como envolvidos setores da sociedade civil organizada que atua politicamente e representa munícipes que necessitam daquela intervenção que não foi realizada a contento. E estes atores invariavelmente, farão pressão para que o objeto da emenda se realize independente da condição orçamentária (as emendas como parte do orçamento se encerram com este, portanto se não previsto para o exercício seguinte não haverá previsão de recursos para realização do objeto).

As **implicações de avaliação/percepção** incidem sobre a forma como o governo e conseqüentemente a gestão será avaliada e percebida pela sociedade que teve o impacto da não realização plena do objeto da emenda afetou, ou deixou de atender. Portanto implica na sociedade diretamente envolvida e que terá sua opinião sobre o governo calcada neste ato.

As **implicações de gestão** envolvem a ineficiência da atuação do órgão público, diga-se poder publico, diga-se prefeitura, diga-se prefeito, e na busca pela resolução do problema. Muitas vezes a falta de uma avaliação criteriosa sobre o objeto da emenda é o início de um problema que pode levar anos para ser resolvido. As implicações sobre a gestão será principalmente interna, pois poderá ser detectado internamente o problema e se buscará a solução interna sem necessariamente envolver a sociedade. Se a resposta for rápida, por parte dos gestores, poderá minorar o impacto negativo. Mas poderá ter também cobranças externas, já que os munícipes e atores políticos e sociais que não foram atendidos e poderão exercer pressão para a resolução do problema.

Nas implicações que impactam a gestão, envolvem-se todos os órgãos que participam do processo de execução do objeto da emenda parlamentar o que cria um enorme desgaste entre os órgãos e dificulta a busca por soluções para a correção e resolução do problema.

É importante explicitar que todas as implicações negativas terão impactos na gestão, fez-se aqui apontamento diferenciado porque alguns impactos poderão ser detectados exclusivamente dentro do governo e pela própria gestão resultando em um problema interno.

Apesar de se diferenciarem quanto á sua natureza, as implicações negativas se diferenciam e podem ocorrer de forma separada, mas o mais comum é que ocorram juntas. Em resumo, todas as implicações negativas impactam a gestão.

4 – PROPOSTAS DE AÇÕES PARA O GESTOR PÚBLICO EM SUA ATUAÇÃO COM AS EMENDAS PARLAMENTARES

Conforme o que diagnosticou este trabalho, as implicações que são ocasionadas por conta da execução das emendas parlamentares são políticas, de avaliação e percepção social e de gestão. Porém o cerne deste problema está enraizado no mesmo ponto: o tratamento dispensado à emenda parlamentar em relação à execução do objeto proposto. E nisto consiste a conclusão perfeita da execução do objeto da emenda ou não.

Como visto no capítulo que trata da operacionalização da emenda parlamentar depois que a emenda tem seu recurso liberado a expectativa de sua execução já está posta e caso não seja executada a contento o impacto negativo estará configurado.

Por isso é fundamental que o gestor se antecipe à possibilidade do problema vir a existir, realizando uma avaliação criteriosa antes do aceite formal de realizar a execução do objeto da emenda. Então, o gestor que atua no processo de execução de emendas parlamentares precisa, necessariamente, se atentar a este ponto crucial de todo o processo: o aceite do órgão executor em relação à execução do objeto da emenda parlamentar ou sua negativa. Aceite ou negativa são as únicas possibilidades de resposta do órgão executor a respeito da execução do objeto da emenda parlamentar.

A pesquisa deste trabalho apontou que dos órgãos envolvidos com as emendas parlamentares ao orçamento do município de São Paulo, ninguém ocupa um papel tão preponderante como os órgãos executores. Essas unidades orçamentárias é que definem, em última instância, se o objeto da emenda parlamentar poderá ou não ser executada, realizando o objetivo finalístico da propositura.

Então, o momento mais importante para que se possa evitar implicações com impactos negativos é nesta avaliação técnica. A avaliação correta irá impedir que os impactos negativos venham a acontecer. É neste momento da operacionalização que este trabalho propõe que na ação de responder ao questionamento sobre a possibilidade de execução do objeto da emenda parlamentar que este trabalho propõe uma linha de ação na avaliação técnica. São três os questionamentos que devem ter a atenção completa do gestor na avaliação e a proposta de ação para cada um segue:

- ♦ **Viabilidade:** a equipe técnica do órgão executor tem que tecnicamente se aproximar o máximo possível da realidade para poder verificar se por meio de estudo técnico a solicitação do objeto da emenda parlamentar será passível de realização com o recurso

oferecido. Verificar se existem condições financeiras, administrativas e legais, em relação ao orçamento, para sua execução quando for dar o parecer de aceitar ou recusar executar o objeto da emenda parlamentar. Havendo divergência na proposta de recursos da emenda o gestor deve tecnicamente responder com uma negativa para a execução, baseada em dados técnicos e justificado, para que caso seja possível seja feita retificação necessária. Isso implicará em que a emenda não se perca, já que poderá ser possível ao proponente da emenda fazer ajustes ao objeto proposto.

- ◆ **Exequibilidade:** aqui a equipe técnica do órgão executor tem que buscar, através de avaliação técnica, determinar se é possível dentro do espaço e do tempo realizar a execução da emenda parlamentar e também se reúne as condições técnicas-operacionais para executar o objeto proposto. Isto quer dizer se o tempo para a conclusão do objeto da emenda respeita o determina a legislação e se haverá condições técnicas para se dar a concretude da execução do objeto da emenda. Mais uma vez lembra-se aqui que o objeto pode ser readequado para atender a emenda dentro de novo arranjo técnico, adequando o objeto à possibilidade de realização.
- ◆ **Prioridade:** neste caso trata-se do posicionamento do órgão executor em relação à importância do objeto da emenda a ser executada para a população ou para os projetos de intervenção do poder público. Não se trata de priorizá-la pelo aspecto político, mas dimensioná-la neste universo e priorizá-la pelo aspecto da realização de uma ação que traga mudanças positivas para a municipalidade. Mesmo que a emenda se destine a uma obra pequena, por exemplo, não significa que para a sociedade local não reflita em um grande ganho.

Outros fatores também podem influir para transformar a emenda parlamentar de solução em um potencial ou real problema, porém o órgão executor é o maior responsável dentro do processo para que a execução do objeto da emenda parlamentar seja realizada de forma efetiva. E sua importância se dá por ser ele o finalista da ação e também o abalizador da possibilidade ou não da execução da emenda. Portanto, é o órgão executor que pode através da execução do objeto da emenda parlamentar ao orçamento do município de São Paulo determinar a atuação do poder público na consecução da ação, com a realização da emenda na funcionalidade em que foi proposta.

Por isso o posicionamento técnico do órgão executor é o fator principal na execução da emenda parlamentar e, por conseguinte é o órgão executor o agente preponderante na tomada de decisão sobre a execução do objeto da emenda parlamentar. Sua avaliação é o que vai determinar o resultado final da emenda parlamentar.

Tanto a Secretaria Municipal de Relações Governamentais que dá encaminhamento à solicitação de liberação do recurso quanto as Secretarias de Orçamento Planejamento e Gestão e de Finanças que efetivam a liberação têm importantes papéis no processo das emendas parlamentares. Porém, não têm o mesmo peso na tomada de decisão e efetivação da emenda como o órgão executor.

É por este motivo que se ressalta que no processo de emenda a manifestação do órgão executor tem absoluto reflexo no produto final e na qualidade do gasto público. E por isso, que estas sugestões são abordadas aqui. Não se tem neste trabalho a pretensão de se dizer como o gestor deve trabalhar, porém tem a missão de sugerir o que deve ser prioritário e observado para o sucesso do processo e a execução da emenda seja satisfatória para a municipalidade.

Essas ações são preventivas, porém quando o problema já aconteceu é fundamental que os órgãos envolvidos no processo dialoguem na busca por uma solução. Como não há mais condição de prevenir o problema, então devemos conjuntamente, todos os envolvidos, em buscar solução para o problema, sem buscar culpados ou inocentes, deve-se buscar as ferramentas e instrumentais para a resolução do problema. E uma boa relação nas tratativas perpassa por buscar o dialogo com todos os envolvidos no processo, inclusive com proponente da emenda. Para todos os agentes tornem-se parceiros para a resolução do problema, pois todos são partes integradas ao problema e na solução. E no caso do proponente, este pode vir a ser um interlocutor com a sociedade sobre a busca da resolução da situação posta.

Esta articulação não é fácil, porém este trabalho detectou que um agente importante nesta ação de articular os atores envolvidos no processo de emendas é a Secretaria Municipal de Relações Governamentais - SMRG, principalmente por conta das tratativas iniciais deste processo, o que permite a este órgão fazer esta interlocução.

Mas só se terá êxito se os envolvidos tratarem a busca pela solução como uma parceria, e mostrar à sociedade e atores políticos e sociais e o proponente da emenda transparência desde a detecção do o problema, a decisão tomada para solucioná-lo e quais ações serão adotadas. Só com esta dinâmica é que uma solução será obtida e se poderá diminuir as implicações negativas que a não realização do objeto proposto pela emenda parlamentar apresentou.

CONCLUSÃO

Orçamento Público é objeto de estudo de muitos especialistas e estudiosos da matéria, por profissionais da área e etc. e, por conseguinte produziu e produz uma literatura que subsidia muitos novos profissionais e estudantes que pretendem se especializar no tema. Porém uma parte integrante do orçamento não tem um tratamento focado na sua execução, que são as emendas parlamentares ao orçamento.

Ao longo da pesquisa de campo e levantamento de dados foi verificado que não há por parte dos gestores públicos, no caso deste trabalho, da cidade de São Paulo algum material que subsidie aos mesmos no trato com as emendas parlamentares. Na parte técnica da execução orçamentária os gestores têm pleno conhecimento dos tramites burocráticos, porém na parte prática da execução do objeto da emenda parlamentar acabam não tendo um cabedal de informações que lhes permitam atuar de forma mais uniforme e principalmente de forma mais pontual.

Mesmo tendo larga experiência no serviço público, muitos gestores não conseguem dissociar a proposta da emenda da obrigatoriedade de sua realização. Por isso em alguns casos não observam o quesito de avaliação técnica como deveriam, o que pode implicar em discrepâncias no momento da execução do objeto da emenda. Isto ocorre nos órgãos executores que são os responsáveis por avaliar e depois desta avaliação aceitar ou recusar a execução do objeto da emenda. Só que o aceite do órgão executor sem a rigorosa avaliação técnica pode trazer implicações negativas, se vier a comprometer a execução do objeto proposto e conseqüentemente, sua finalidade.

As implicações a que este trabalho voltou suas atenções foram as implicações negativas, já que as positivas trarão sempre a resolução de um problema, desde uma correção a alguma lacuna que não foi observada no projeto de lei do executivo para a Lei Orçamentária Anual – LOA até a resolução de uma pequena demanda local. As implicações positivas afetarão de modo positivo a gestão, na pior das hipóteses será indiferente à execução do objeto da emenda parlamentar ao orçamento. Não serão objetivamente as emendas parlamentares executadas de forma a concretizar sua finalidade uma preocupação para o poder público.

Porém as emendas parlamentares ao orçamento podem, conforme o tratamento dado à execução do objeto proposto, trazer implicações negativas. O objeto de estudo deste trabalho é criar um cabedal de informações sobre as emendas no município de São Paulo. Seu processo de tratamento e execução e principais problemas decorrentes do processo, principalmente em

relação aos órgãos executores, que têm os papéis mais fundamentais do processo – o aceite ou recusa de executar o objeto da emenda parlamentar e executar se aceite o objeto da emenda parlamentar – e com isso determinar as implicações advindas deste processo.

A pesquisa detectou a fundamental importância dos órgãos executores, mas é claro que outros órgãos também têm grande relevância no processo de emendas parlamentares. É inegável a importância das secretarias envolvidas, como a de Relações Governamentais, a de Orçamento Planejamento e Gestão e a de Finanças, porém estas só implicam na liberação do recurso, já os órgãos executores têm uma importância de maior relevância, pois a sua manifestação de aceite ou recusa é que dará, ou não, início ao processo.

Os vereadores (representantes do Legislativo) fazem as proposituras das emendas sem ter dados que permitam a exatidão técnica para a formulação da proposta do objeto a ser executado. Então, quem poderá fazer a avaliação da possibilidade de se executar o objeto da emenda são os órgãos executores. E após sua manifestação, caso seja necessário, serão proposto os ajustes, sempre em acordo e anuência do proponente da emenda.

Observa-se que os impactos se dão na esfera do Executivo, já que ele é o responsável pela execução. E as implicações negativas de uma intervenção não plenamente executada encontram-se em três situações: a política, a de avaliação/percepção do governo pela sociedade e principalmente da gestão. As três situações impactam na gestão. A implicação política traz para o conflito os atores políticos vinculados à execução do objeto da emenda e a gestão pública. A implicação de avaliação/percepção é como será percebido governo sob a ótica dos munícipes afetados pela realização descaracterizada de sua finalidade do objeto da emenda. E por fim as implicações de gestão são aquelas que os órgãos públicos e, em maior escala, os órgão executores percebem e precisam resolvê-los antes dos outros envolvidos e interessados, neste caso conforme a agilidade da solução pode evitar que as outras implicações se manifestem. Portanto as implicações de impactos negativos podem ocorrer de formas conjuntas ou não.

Após determinar quais são as implicações, este trabalho sugere um caminho. Uma linha de atuação para que o gestor, principalmente dos órgãos executores, de como tratar a emenda parlamentar para dirimir equívocos e problemas na execução do objeto da emenda. Esse caminho propõe o aprofundamento técnico da avaliação da possibilidade de execução da emenda parlamentar em três itens: viabilidade, exequibilidade e prioridade para que assim se possa prevenir possíveis problemas e implicações negativas. Também propõe que se trate o problema de forma coletiva, envolvendo os órgãos partícipes deste processo, para a busca da solução. É fundamental tratar o caso com transparência e inclusive, manter corrente diálogo

com todos os envolvidos e, principalmente, com o proponente da emenda para que atuando juntos possam buscar a solução do problema. E no caso do vereador, se ele tiver conhecimento do problema e do encaminhamento para a busca da solução, poderá se tornar um importante interlocutor com a sociedade e outros atores sociais para diminuir os desgastes e efeitos negativos do ocorrido.

Não é proposta deste trabalho se aprofundar no tema da qualidade do gasto público, principalmente por conta de sua abrangência e aspectos enquanto tema de debate, porém o aperfeiçoamento do processo de operacionalização da emenda parlamentar trará, na sua proporção, uma melhora na qualidade do gasto que a emenda propõe. E isto irá impactar de forma positiva a atuação governamental, no caso deste trabalho, da prefeitura de São Paulo.

A proposta deste trabalho é a de municimar de subsídios, mesmo que básicos, o gestor público para tratar as emenda de forma a tê-las como ferramentas de gestão pública. E que com a intervenção causada pela execução do objeto da emenda parlamentar, a ação governamental, possa trazer consequências positivas aos munícipes que terão interação com a intervenção realizada. Este trabalho busca diminuir a incidência de problemas na realização das emendas e, assim, evitar que a gestão sofra desgastes com as implicações negativas que a execução incorreta do objeto da emenda parlamentar ao orçamento possa causar.

Este trabalho busca poder dar subsídios de informações para os gestores públicos que atuarão com emendas parlamentares, em qualquer nível ou etapa do processo, no município de São Paulo, mas também pode ser de interesse daqueles que por algum motivo queiram entender este processo: as emendas parlamentares ao orçamento do município de São Paulo e suas implicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e Controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4ª ed..Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 16ª ed. ampliada, revisada e atualizada. São Paulo, Atlas, 2012

LEMES, Fábio Nogueira. Orçamentos municipais e procedimentos legislativos. 2ª ed. revisada e ampliada. Bauru, Edipro, 1995

BURKHEAD, Jesse. Orçamento Público. trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

PIRES, Valdemir. Gestão orçamentária e Qualidade do Gasto Público [on line]. Araraquara, 2008. Disponível em:
<http://professorpires.files.wordpress.com/2012/09/gestorcgastopublbiz.pdf> - Acesso em: 10 mai. 2014.

Glossário Legislativo. Dotação Orçamentária [on line]. Agência Senado. Disponível em:
<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica> – Acesso em: 08 mai. 2014

Secretaria Municipal de Relações Governamentais. Emendas 2012 [on line]. Prefeitura de São Paulo. Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/emendas/index.php?p=538 Acesso em: 08 abr. 2014

Secretaria Municipal de Relações Governamentais. Emendas 2013 [on line]. Prefeitura de São Paulo. Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/relacoes_governamentais/arquivos/dados/2013/2013_emendas.pdf Acesso em: 08 abr. 2014

Diário Oficial da Cidade de São Paulo, ano 56, Nº235, 2012 121p.