

PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL E CAPTAÇÃO DE RECURSOS

O IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA
SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL



Vinícius Oliveira Braz Deprá
Rhomenig Oliveira de Souza

**PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL
E CAPTAÇÃO DE RECURSOS:
O IMPACTO DAS EMENDAS
PARLAMENTARES NA SEGURANÇA
PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL**



Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-SemDerivações 4.0 Internacional.

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Vinícius Oliveira Braz Deprá
Rhomenig Oliveira de Souza

**PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL
E CAPTAÇÃO DE RECURSOS:
O IMPACTO DAS EMENDAS
PARLAMENTARES NA SEGURANÇA
PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL**

1ª Edição

Belém-PA
RFB Editora
2022

© 2022 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2022 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
91 98885-7730

Av. Governador José Malcher, nº 153, Sala 12, Nazaré, Belém-PA,
CEP 66035065

Editor-Chefe

Prof. Dr. Ednilson Souza

Diagramação e capa

Worges Editoração

Revisão de texto

Sandra Mara Guaglianoni Neto

Bibliotecária

Janaina Karina Alves Trigo Ramos

Produtor editorial

Nazareno Da Luz

Catálogo na publicação
RFB Editora



P963

Processo legislativo federal e captação de recursos: o impacto das emendas parlamentares na segurança pública do Rio Grande do Sul / Vinicius Oliveira Braz Deprá, Rhomenig Oliveira de Souza. – Belém: RFB, 2022.

Livro em PDF

88 p.

ISBN 978-65-5889-438-4

DOI 10.46898/rfb.9786558894384

1. Processo legislativo federal e captação de recursos. I. Deprá, Vinicius Oliveira Braz. II. Souza, Rhomenig Oliveira de. III. Título.

CDD 300

Índice para catálogo sistemático

I. Ciências Sociais.

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA
(Editor-Chefe)

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof^a. Ma. Rayssa Feitoza Felix dos Santos-UFPE

Prof. Me. Otávio Augusto de Moraes-UEMA

Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP

Prof^a. Ma. Luzia Almeida Couto-IFMT

Prof^a. Dr^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar

Prof. Me. Luiz Francisco de Paula Ipolito-IFMT

Prof. Me. Fernando Vieira da Cruz-Unicamp

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof^a. Dr^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro

Prof^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG

Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF

Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ

Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF

Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA

Prof^a. Ma. Adriana Barni Truccolo-UERGS

Prof. Me. Pedro Augusto Paula do Carmo-UNIP

Prof.^a Dr^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE

Prof. Me. Alisson Junior dos Santos-UEMG

Prof. Me. Raphael Almeida Silva Soares-UNIVERSO-SG

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné-Faccrei

Prof. Me. Fernando Francisco Pereira-UEM

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-UEL

Prof. Me. Antonio Santana Sobrinho-IFCE

Prof.^a Dr.^a. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA

Profa. Dra. Dayse Marinho Martins-IEMA

Prof. Me. Darlan Tavares dos Santos-UFRJ

Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM

Prof.^a Dr.^a. Elane da Silva Barbosa-UERN

DEDICATÓRIA

Dedicamos a presente obra ao Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul, como forma de auxiliar na condução de suas ações voltadas à melhoria das condições de trabalho, à valorização profissional e, principalmente, ao cumprimento mais efetivo de sua missão em prol dos serviços cada vez mais qualificados à sociedade.

“Se o conhecimento traz problemas,
não é a ignorância que os resolve.” Isaac Asimov

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APH - Atendimento Pré-Hospitalar

AsPar - Assessoria Parlamentar

ASPS - Ações e Serviços Públicos de Saúde

BM - Brigada Militar

CBMRS - Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul

CF - Constituição Federal

CF/1988 - Constituição Federal de 1998

DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito

EC - Emenda Constitucional

EPI - Equipamento de Proteção Individual

EPRA - Equipamento de Proteção Respiratória Autônomo

FN - Força Nacional de Segurança Pública

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

IGP - Instituto Geral de Perícias

JUNCOF - Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MA - Modalidade de Aplicação

NRF - Novo Regime Fiscal

OGU - Orçamento Geral da União

PPA - Plano Plurianual

PC - Polícia Civil

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública

RP - Resultado Primário

RS - Rio Grande do Sul

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SME - Sistema de Monitoramento Estratégico

SPGG - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

SSPRS - Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul

SUS - Sistema Único de Saúde

SUSEPE - Superintendência dos Serviços Penitenciários

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

TCU - Tribunal de Contas da União

UF - Unidade da Federação

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	13
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 2	
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	19
2.1 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	21
2.2 O ASPECTO SISTEMÁTICO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	23
2.3 A PERSPECTIVA DO ORÇAMENTO-PROGRAMA.....	31
2.4 SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	35
2.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO POSSUI CARÁTER OBRIGATÓRIO OU MERAMENTE AUTORIZATIVO?.....	36
CAPÍTULO 3	
AS EMENDAS PARLAMENTARES COMO FORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA.....	43
3.1 A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS.....	44
3.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	46
CAPÍTULO 4	
AS EMENDAS PARLAMENTARES E SEU IMPACTO NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL.....	61
CAPÍTULO 5	
POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS PARA A CAPTAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES.....	69
CAPÍTULO 6	
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS.....	76
ANEXOS.....	83
ÍNDICE REMISSIVO.....	85
SOBRE OS AUTORES.....	87

PREFÁCIO

Um dos grandes desafios no contexto da Nova Administração Pública, é a implantação de mecanismos e a busca de estratégias para efetivar uma prestação do serviço público de forma mais célere e eficaz, primando pela racionalização do patrimônio e eficiência do gasto público, uma medida que é incessantemente estudada e aperfeiçoada, a qual deve, doravante, acompanhar diuturnamente os atuais, e futuros, gestores públicos.

Nesta seara, agradecemos a oportunidade de acompanharmos o trabalho desenvolvido pelo Major QOEM Vinícius Oliveira Braz Depá e pelo Capitão QOEM Rhomenig Oliveira de Souza, ambos do Corpo de Bombeiros Militar do RS, que demonstram, com simplicidade e excelência, uma abordagem com intuito de difundir o conhecimento acerca das possibilidades da implantação e de estratégias para a efetivação da melhoria na prestação do serviço público, através da captação de recursos, lastreada no processo legislativo federal, com o impulsionamento ao direcionamento desses recursos, por meio de inserções por emendas parlamentares no orçamento da União, direcionadas ao estado do RS, para garantir a gestão da segurança pública de nosso estado.

Inicialmente, a obra foi delimitada trazendo uma abordagem do orçamento público e sua gestão, a fim da efetiva satisfação das necessidades públicas nesta área de extrema relevância para ordem e paz social, fazendo com que o leitor tenha uma contextualização do planejamento e execução orçamentária com base nos dispositivos vigentes, tanto constitucionais quanto legais.

Posteriormente, ao direcionar o tema para as emendas parlamentares, os autores abordam de que forma a descentralização dos recursos federais pode alcançar a gestão da segurança pública dos en-

tes estatais, por meio de transferências voluntárias, sem olvidar das diretrizes da responsabilidade fiscal, revelando a recente instituição do Sistema Único de Segurança Pública e a criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Com olhar técnico e de forma descritiva, a obra relaciona as diversas unidades orçamentárias ligadas à Secretaria da Segurança Pública Estadual, bem como a quantidade de emendas parlamentares já destinadas aos órgãos vinculados, com seu valor global, enfatizando que ainda há muito potencial a ser direcionado à captação de tais recursos, dos quais há uma tendência significativa de seu aumento em virtude de sua busca, sendo que, em tais estratégias de investimento, há uma potencialidade de se tornar mais efetiva a gestão da segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul.

Buscam os autores, desta forma, ao descortinar acerca desta modalidade efetiva de captação de recursos, a disseminação aos gestores públicos de um conhecimento qualificado, com extrema relevância para o re/aparelhamento dos órgãos de segurança pública, levando a presente obra de uma simples descrição a partir de um compilado de ideias a um nível mais elevado, pois trata-se de um manual objetivo, de leitura - apesar de técnica - compreensível, até mesmo obrigatória, por parte dos gestores da segurança pública, com o escopo direcionado à busca de recursos para a satisfação diligente e racional da prestação deste serviço tão almejado, solicitado e relevante à sociedade.

CLÁUDIO RICARDO PEREIRA,

Coronel da Reserva Remunerada do CBMRS

Ex-Diretor Adjunto do Departamento de Gestão Orçamentária

da Secretaria de Segurança Pública/RS.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

O orçamento é a forma de concretização das políticas públicas e afeta diretamente a vida de todas as pessoas. Por isso, é um tema de extrema relevância, mas que muitas vezes é abordado de forma tecnicista, o que afasta o interesse e a curiosidade não só da sociedade, que deve fiscalizá-lo, mas também do próprio gestor público, que deve executá-lo.

Nesse sentido, este livro tem por finalidade apresentar ao leitor os aspectos do orçamento público de forma objetiva, com o intuito de facilitar a compreensão sobre as suas características e auxiliar os interessados no tema, seja por atuarem como operadores, seja por afinidade acadêmica. Nesse contexto, são apresentadas questões como o planejamento e a execução orçamentária, as peças que compõe o sistema do orçamento público e a sua natureza jurídica. Também é feita uma breve discussão sobre seu caráter obrigatório ou autorizativo, sobretudo com a edição da Emenda Constitucional nº 100/2019.

Essa obra tem também o escopo de funcionar como uma ferramenta prática sobre o processo legislativo orçamentário, haja vista suas peculiaridades em relação à elaboração das demais leis, especialmente no que tange às emendas parlamentares. Para isso, é realizada uma explanação sobre as peças orçamentárias, sobretudo a LOA, e abordados temas práticos como o passo a passo do Projeto de Lei Orçamentária Anual no Congresso Nacional, o processo de apresentação de emendas parlamentares, as diferenças entre emendas individuais e de bancada e os sistemas utilizados pelo Congresso Nacional para efetivar o processo.

Ainda, esta publicação apresenta uma pesquisa quantitativa sobre emendas parlamentares e sua importância para a Segurança Pública Gaúcha com o objetivo de trazer luz sobre o debate do seu financiamento, de forma a apontar os benefícios que essa fonte de recurso pode ter para essa importante área social. Com efeito, ao se conhecer

melhor o orçamento público e as suas emendas parlamentares, busca-se assim- e de igual modo - pensar em formas de captação de recursos para a área de segurança pública, na medida em que por meio delas é possível a realização de investimentos para aquisição de bens e equipamentos necessários para a melhoria e o aperfeiçoamento do serviço que é prestado à sociedade.

Por fim, fomenta-se a discussão sobre a necessidade de robustecer as assessorias parlamentares dos órgãos públicos, haja vista que a atualidade demanda dos gestores proatividade e iniciativa para buscar fontes alternativas de financiamento de suas unidades, que não podem mais ficar adstritas aos recursos provenientes do Tesouro, sobretudo no que tange à investimentos.

CAPÍTULO 2

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A definição de que o governo deve implementar o plano de gastos com a participação do povo é matéria que acompanha a administração de recursos desde o advento da Magna Carta Inglesa de 1215, quando se proclamou o princípio de que “nenhum tributo ou *scutage* seria levantado sem o consentimento do conselho do reino” (BALEEIRO, 2015, p. 529), ou seja, o programa financeiro do governo deve passar pela discussão da sociedade.

Importante, de início, dizer que “orçamento” é uma palavra originária da expressão inglesa *budget*, que, à época, se definia como uma bolsa de couro utilizada pelo chanceler britânico do *Exchequer* para encaminhar as necessidades e recursos do governo ao Parlamento (STARLING, 1977, p. 287).

Num contexto histórico, a Declaração de Direitos de 1689 (também conhecida como *Bill of Rights* de 1689) foi o marco legal que disciplinou a forma de o governo auferir receitas públicas e efetivar o devido controle. Já “a revolução americana de 1776 e a revolução francesa de 1789 foram motivadas, dentre outras razões, pela cobrança de impostos abusivos e por gastos excessivos dos monarcas” (ABRAHAM, 2015, p. 246).

O processo do constitucionalismo brasileiro evoluiu durante suas cartas na matéria inovando pelas prescrições insertas do artigo 165 ao 169, ao instituir ferramentas normativas para o planejamento orçamentário: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (ABRAHAM, 2015), diante da premissa estatal da evolução das relações econômicas e sociais em conexão com o enfoque orçamentário.

Diante das diversas áreas sociais que o Estado deve estabelecer metas e resultados para garantir desenvolvimento social, a segurança pública mostra-se uma área sensível e que merece, diante de

sua complexidade, ser analisada também quanto às questões atinentes ao impacto do planejamento orçamentário na resolução de demandas.

2.1 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O Estado administra suas finanças a fim de satisfazer as necessidades públicas, pela instituição e recolhimento de tributos, bem como pode explorar atividades econômicas em diversas áreas, desde a extração e comercialização de recursos minerais e naturais e como prestação de serviços, além de realizar outras operações que auxiliem no advento de possuir verbas para cumprir com suas obrigações frente ao amplo escopo de demandas sociais.

Com isso, toma-se por finanças públicas a expressão econômica do Estado perfectibilizada em recursos disponíveis para satisfação das necessidades públicas afetas, entre outras, à educação, saúde, segurança pública e bem-estar social.

A compreensão da atividade financeira do Estado vincula-se à norma, em atenção ao princípio da legalidade, para tanto, a regulação está sob o bojo do direito financeiro, ramo do direito que trata de receitas não tributárias, do orçamento, do crédito público e a da despesa pública (MACHADO, 2007, p. 82).

Neste passo, “os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, [...] [e] a sua importância, [...], é imensa, como a própria evolução das ideias orçamentárias” (BALEEIRO, 2015, p. 525).

No mesmo contexto, a coisa pública (*res publica*) está sob a gestão exclusiva da administração pública pautando-se inexoravelmente nos limites legais para sua competência, distinguindo-se da administração privada que observa a autonomia da vontade nas relações contratuais. Para tanto, o administrador define suas ações desde que

não contrárias a lei. Ou seja, a Administração Pública observa fundamentalmente o preceito da legalidade, constitucionalmente previsto, e em conjunto com a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, pautam a conduta dos gestores públicos no exercício de todas as suas funções, inclusive na seara da atividade financeira estatal.

O sistema de controle interno gaúcho é coordenado pela *Contadoria e Auditoria Geral do Estado* (CAGE), pertencente ao Poder Executivo, devendo os órgãos também instituir auditorias, como por exemplo, no escopo da Brigada Militar há a Assessoria de Controle Interno (ACI) vinculada ao Gabinete do Comandante-Geral e do Corpo de Bombeiros Militar tem-se a Seção de Controle Interno (SCI), também ligada ao Gabinete do Comando-Geral. Aliado a tais estruturas, importante destacar o exercício de tal atividade preventivamente pelos próprios gestores e superiores hierárquicos.

No contexto do controle externo, é disciplinado seu exercício por órgão estranho à estrutura do órgão fiscalizado que, observados os termos da Constituição Federal, é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas (controle legislativo), bem como por outras instituições como o Ministério Público e o Poder Judiciário (controle judiciário) e, ainda, pela sociedade em geral (controle social, garantido pelo regime democrático).

Por oportuno, o controle social, nos moldes do Art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, origina-se do preceito fundamental de Estado que todo poder emana do povo e que ele próprio pode exercê-lo diretamente, sendo seu exercício, corolário da democracia direta, garantido nos termos do Art. 5º, XXXIII, XXXIV e LXXII, da carta magna, os quais traçam o acesso a informações pelos cidadãos, em observância, ainda, à transparência na administração pública em favor do interesse pessoal ou coletivo.¹

¹ Para aprofundamento do tema, remetemos o leitor ao artigo científico: DEPRÁ, Vinícius Oliveira

Neste sentido, ainda, coteja-se o instituto da *accountability* como forma de fiscalização e avaliação das atividades, ou seja, o controle social definido também acomoda os ditames que regem o orçamento público, já que implica em planejar as despesas públicas, em atenção ao parâmetro financeiro-contábil, para satisfação das necessidades sociais observando-se o interesse público aliado à eficiência, eficácia e efetividade, segundo prescreve a Constituição Federal no seu Art. 37, *caput*.

Assim, o planejamento das atividades econômico-financeiras do Estado, em observância aos mecanismos de controle e a transparência, utiliza-se, entre outros instrumentos, do planejamento orçamentário estabelecido pelo Plano Plurianual, pelas Diretrizes Orçamentárias e pelos Orçamentos Públicos, chamadas genericamente de peças orçamentárias ou leis orçamentárias.

2.2 O ASPECTO SISTEMÁTICO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Os instrumentos para planejamento e a execução do orçamento vêm definidos por normatizações específicas, constitucionais e infraconstitucionais, os quais estabelecem a programação da atividade estatal.

Importante registrar que a constitucionalização das finanças visa garantir o equilíbrio entre a força da “Constituição e o processo político majoritário, de modo a evitar que todas as decisões importantes sejam retiradas da arena política ordinária e convertidas em matéria constitucional” (MENDONÇA, 2010, p. 124).

O conjunto de leis orçamentárias expedidas pelo Poder Executivo está afeto à gestão administrativa, definindo a Política Orça-

Braz; LEAL, Mônia Clarissa Hennig Fiscalização do orçamento público: *accountability* e controle social da atividade financeira do Estado. Revista do Direito Público. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/28300.

mentária: “Na partilha das competências, remanesce à Administração Pública a definição de suas atribuições, de seus objetivos, de seus vetores, consolidando tudo nas leis orçamentárias. A definição de prioridades e de objetivos políticos a serem alcançados integra a intimidade da gestão administrativa, descabendo a outro poder interferência sobre as atividades executivas. O controle restringe-se aos atos jurídicos produzidos pela Administração, e não pela sua executoriedade no mundo empírico. Distingue-se a atividade jurídica da Administração de sua atividade física, denominada atividade material.” (OLIVEIRA, 2002, p. 33-34)

Os dispositivos legais que regem o orçamento público, seu processo, seus objetivos e finalidades e, ainda, sistemas de responsabilidade e controle, vêm alicerçados no Art. 165 ao Art. 169 da Constituição Federal, na Lei n.º 4.320/64 (a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços do Poder Público) e, também, na LC nº 101/00 (que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal).

Pois bem, o planejamento orçamentário da Administração Pública corresponde à satisfação de três instrumentos, leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, os quais representam o exercício adequado dos recursos públicos, voltados a implementar os elementos para a “transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças” (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 112).

2.2.1 O PLANO PLURIANUAL - PPA

As diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são definidos, de forma regionalizada, pelo PPA, o qual está disciplinado no Art. 165 da Constituição Federal. Registra-se que anteriormente à disposição constitucional, as previsões de receitas e despesas de capital, estabelecidas no mínimo, para triênios eram publicadas por Decreto.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece no Art. 149 que a receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: I - do plano plurianual; II - de diretrizes orçamentárias; III - dos orçamentos anuais.

Em seus parágrafos, o referido dispositivo legal assenta que a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto (§1º).

Ainda, O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário (§2º).

Tal planejamento é definido por médio prazo e abarca a Administração Direta e Indireta, estabelecendo diretrizes norteadoras das ações de governo durante o período, os objetivos a serem alcançados durante sua execução e ao seu final, e as metas a serem atingidas em termos de quantificação dos bens a serem adquiridos e de custos para sua consecução. Assim, o PPA estabelece as metas da gestão governa-

mental: “É o planejamento voltado para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as regiões do país, bem como a estabilidade da moeda. Quer-se, destarte, delinear as grandes metas da gestão. Contém principalmente as despesas de capital (despesas de investimento, inversões financeiras e transferências de capital), como, por exemplo, a construção de uma escola; despesas correntes derivadas, como as de custeio, v.g., aquelas decorrentes da contratação de pessoal para trabalhar em uma escola construída, bem como as de programas de duração continuada, quer dizer, projetos com duração superior a um exercício financeiro.” (GUERRA, 2012, p. 54)

Assim, o PPA estabelece a atividade financeira do Estado, sendo uma lei orçamentária de maior duração, tratando não só de peça de projeção de despesas, mas também de instrumento de controle e planificação da gestão estatal: “Ao Plano Plurianual cabe dispor sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA dá destaque ao aspecto do planejamento da ação estatal e aponta a mudança do significado orçamento público, que, longe de representar mera projeção de despesas para o Poder Público ou peça contábil, evolui para tornar-se instrumento de controle e planificação da atividade financeira do Estado. O projeto do PPA deve ser encaminhado até quatro meses antes (31 de agosto) do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Seu prazo de vigência é de quatro anos.” (MENDES; BRANCO. 2014, p. 1726)

No mesmo sentido, o PPA “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.” (GIACOMINI, 2012, p. 223)

Importante observar que todo o investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deve estar incluído previamente no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão, o que comumente ocorre em processos de empreitada para realização de obras.

A avaliação do PPA deve ser periódica e definida por indicadores e metas, neste sentido, à Assembleia Legislativa, uma vez ao ano, é remetida a sua *revisão*, em que são propostas alterações entendidas necessárias (supressão de programas ou de ações, alteração de produtos e outras mudanças de cunho qualitativo), sendo que tais mudanças refletem-se nas LDOs e nas LOAs subsequentes.

O PPA vige a partir do início do 2º ano de mandato do Chefe do Poder Executivo até o final do 1º ano do seguinte, sendo de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a apresentação do projeto de lei, que, depois de apreciado pelo Poder Legislativo, sanciona a Lei do Plano Plurianual.

Para tanto, o prazo para remessa do projeto de lei pelo Poder Executivo no Estado está estabelecido Art. 152, §8º, I, da Constituição Estadual, ou seja, de 1º de agosto do 1º ano de mandato, e para devolução pela Assembleia Legislativa, para sanção: de 1º de outubro do 1º ano de mandato do Chefe do Executivo (art. 152, §9º, I da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul).

2.2.2 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

A LDO, estabelecida também no Art. 165 da Constituição Federal, tem por função principal a orientação para elaboração e a execução da lei orçamentária, como se fosse um conjunto de diretrizes para a elaboração e a execução do orçamento, prescrevendo:

a) as metas e prioridades da Administração para o exercício financeiro subsequente;

- b) orientações para a elaboração da Lei de Orçamento Anual;
- c) disposições sobre a alteração de legislação tributária; e
- d) a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

E, ainda, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal só ocorrem quando estabelecidos na LDO do exercício a que se referem.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/00) acrescentou competências à LDO, estabelecendo:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO deverá conter, também em observância à LRF, um *Anexo de Metas Fiscais*, em que serão definidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Tal adendo é relevante não só para a elaboração da Proposta Orçamentária, mas também para a execução do Orçamento aprovado, diante da programação orçamentária.

As prioridades estabelecidas no PPA devem estar compatibilizadas com a LDO, e por consequência, o projeto da lei de orçamento

anual e sua própria execução observam os termos da LDO, no que tange às prioridades e metas, além das próprias disposições quanto à forma e execução do orçamento anual.

A LDO, “pela principal função que exerce, qual seja, a de nortear a elaboração do orçamento anual, [...] deve ser editada em periodicidade anual, anteriormente à elaboração da LOA” (FERNANDES; SOUZA, 2013, p. 316), e, ainda, “não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado, caracterizando mais um plano prévio, fundado em considerações sociais e econômicas” (PETTER, 2006, p. 42), sendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal “deu conformação de planejamento trienal à lei de diretrizes orçamentárias”. (PETTER, 2006, p. 42)

É de competência do Poder Executivo a apresentação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, passando pela deliberação da casa legislativa, e após é sancionada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo que o prazo para remessa do projeto de lei ao Poder Legislativo, nos termos Art. 152, §8º, II, da Constituição Estadual é até 15 de maio de cada exercício financeiro, e sua devolução para sanção até 15 de julho de cada exercício financeiro (art. 152, §9º, I da Constituição Estadual), com vidência para o exercício financeiro subsequente.

A propósito, nos termos do artigo 34 da Lei 4.320/64, o Exercício financeiro é o conjunto de operações financeiras efetuadas durante um período administrativo, coincidindo, no Brasil, com o ano civil.

2.2.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

O Art. 2º da Lei 4.320/64 assinala que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade: “O

caput do art. 2º da Lei 4.320/1964, determina que a lei do orçamento deva conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. Em outras palavras, determina que, no orçamento anual, as receitas e as despesas devam se apresentar clarificadas, de modo a identificar o programa de trabalho do governo e a política econômico-financeira.” (HENRIQUES, p. 39)

Portanto, a LOA estima a receita e fixa a despesa da Administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o exercício financeiro subsequente e autoriza a realização das despesas até o limite global consignado, devendo estar subordinada e, em simetria, ao PPA e à LDO: “O terceiro elo dessa cadeia legislativa é a Lei Orçamentária Anual, que, apesar de una, compreende três seções: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas públicas e orçamento da seguridade social. O conteúdo do orçamento é definido no texto constitucional pela negativa: “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei” (art. 165, § 8º, da Constituição Federal). O projeto da LOA deve ser encaminhado até 4 meses antes (31 de agosto) do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção. Trata-se de diploma legislativo subordinado ao PPA e à LDO. Os gastos autorizados na lei orçamentária anual devem estar de acordo com a LDO que, por sua vez, deve estar de acordo com o Plano Plurianual.” (MENDES; BRANCO. 2014. P. 1726-1727)

A competência para apresentação do projeto de lei do Orçamento Anual é do Poder Executivo, que, depois de apreciado pelo Poder Legislativo, sanciona a Lei do Orçamento Anual, não podendo serem aprovadas emendas ou alterações que contrariem o PPA e

a LDO, haja vista a simetria com estes dois instrumentos. Vedam-se, ainda, alterações pelo Legislativo no montante de dotações solicitadas e na estimativa da receita; possibilitando apenas remanejamentos de dotações caso indicada a origem do recurso, obrigatoriamente proveniente de anulação de despesa.

Por observância aos princípios da unidade e da universalidade, a LOA abrange os três Poderes, incluindo as Fundações Públicas e Autarquias e empresas controladas pelo Estado, bem como os Órgãos autônomos – Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas.

Neste sentido, o prazo para remessa do projeto de lei ao Poder Legislativo é 15 de setembro de cada exercício financeiro, nos moldes do Art. 152, §8º, III, da Constituição Estadual, e para sua devolução ao Poder Executivo para sanção: 30 de novembro de cada exercício financeiro (Art. 152, §9º, II, da Constituição Estadual), sendo a vigência para o exercício financeiro subsequente ao da aprovação.

A LOA, assim, busca evidenciar “a política econômico-financeira e o programa do Governo (art. 2º da Lei 4.320/64). É com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas” (RAMOS FILHO, 2012, p. 254).

2.3 A PERSPECTIVA DO ORÇAMENTO-PROGRAMA

Como já visto, o orçamento público visa atender necessidades e interesses sociais, sobretudo porque, “mais do que um documento técnico, o orçamento público revela as políticas públicas adotadas pelo Estado ao procurar atender as necessidades e aos interesses da sociedade.” (ABRAHAM, 2015, p. 8)

Já o sistema de orçamento é a associação de planejamento e finanças em uma única peça que estabelece programas do governo, os

quais são quantificados física e financeiramente, funcionando como um plano de trabalho para o gestor. Neste plano, estão definidos os objetivos a serem atingidos e as ações a serem realizadas, com seu respectivo custo, expresso monetariamente, e as suas formas de implementação. Portanto, o planejamento visa resultado definido por ações, as quais são o meio para atingir os fins propostos.

Destaca-se que o tema das finanças públicas permeia os campos da economia e da política, justamente porque advém de uma coordenação dessas áreas. Veja-se: “Finanças públicas constituem um desses assuntos que se situam na linha divisória entre a Economia e a Política. Trata da despesa e da renda dos poderes públicos, bem como da coordenação entre ambas, coordenação que não visa necessariamente à igualdade, mas à relação aritmética mais indicada, de acordo com as condições dadas.” (DALTON, 1960, p. 1)

E, ainda, que o orçamento seria a fotografia da realidade democrática de um País, pois possibilitaria a visão dos valores de um determinado governo: “O orçamento é uma fotografia da realidade democrática de um País, da forma como o sistema eleitoral define as escolhas de governantes e dos fins constitucionais do Estado. Essa fotografia evidencia os valores que o governo de um dado momento histórico pretende atender, pelas receitas estimadas e despesas a realizar, distribuídos entre os créditos orçamentários.” (TORRES, 2014, p. 152)

Portanto, diante de sua representação no Estado Democrático de Direito, sem o orçamento, um Estado “não chega até aos administrados, seus programas sociais ficam no plano das intenções políticas, não se tornam prescritivos.” (RAMOS FILHO, 2012, p. 225).

Neste sentido, pelo texto constitucional está-se diante do nomeado orçamento-programa, ou seja, é o conjunto de documentos que expressam “os planos e programas de obras, serviços e encargos

governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro.” (SILVA, 1970, p. 41). Ou ainda: “tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiro destinados a execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias.” (SILVA, 1970, p. 41)

Para tanto, o planejamento pressupõe a suficiência das receitas para a disposição dos meios econômicos, na medida em que “o Estado-Administração não pode cumprir suas finalidades se não dispor de uma massa adequada de meios econômicos” (RAMOS FILHO, 2012, p. 292), de modo que “as necessidades públicas só podem ser satisfeitas quando houver disponibilidade de recursos, bem como autorização na lei orçamentária para gastá-los.” (RAMOS FILHO, 2012, p. 292)

Efetivamente está-se diante de um plano de trabalho que disponibiliza meios direcionados à resolução de demandas sociais, inclusive por implementação de políticas públicas, diferentemente ao que se estabelecia, quando se preocupava apenas com a quantificação das operações financeiras, ou seja, em que predominava a contabilidade.

Tal mudança de paradigma encontra-se na Lei n.º 4.320/64, em seu artigo 2º, ao definir que a Lei de Orçamento conterà a receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, sendo que a norma constitucional foi decisiva ao estabelecer os três instrumentos de planejamento: o PPA, a LDO e o orçamento.

E, ainda, como determinante à visão anterior, tem-se a Emenda Constitucional nº 19/1998, da Reforma da Administração, tendo a Portaria nº 42/99 fixado que os programas (antes pré-estabelecidos) passaram a ter função de organização da atuação governamental e, portanto, adequam-se às necessidades de cada realidade, e, por fim, a Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu diversas exigências e mecanismos de controle da Administração, em especial quanto à eficiência e à transparência dos atos praticados pelos agentes responsáveis por bens públicos.

Portanto, orçamentos refogem a meras peças de contabilidade: são verdadeiros planos de trabalho, a integrar planejamento, gestão e finanças, ou seja, visam principalmente garantir a satisfação da prestação final à sociedade.

Ainda sob a perspectiva do orçamento programa, é necessário destacar a ideia do ciclo orçamentário, que vai desde a elaboração da Proposta Orçamentária, passando pela apreciação, aprovação, sanção e publicação, pela execução, acompanhamento e sua avaliação.

Para tanto, as diretrizes do planejamento orçamentário, mesmo num campo maior de liberdade, devem atuar “como balizadores da gestão orçamentária, viabilizando técnicas de controle e permitindo, em tese, análise da eficiência na alocação de recursos” (SABBAG, 2006, p. 48).

Desse modo, a perspectiva da eficiência na alocação dos recursos está “relacionada com a produção de resultados de uma maneira mais adequada, visando à concretização da finalidade legal, observadas as medidas administrativas que assegurem a economicidade na tomada de decisões” (DEPRÁ; PEREIRA, 2017, p. 334).

Assim, a liberdade da decisão política aproxima-se da ideia de desenvolvimento, sob um viés qualitativo (e não meramente quanti-

tativo proveniente das vinculações orçamentárias), pois “toda política de desenvolvimento para ser eficaz deve ser, por definição, do tipo qualitativo.” (FURTADO, 1968, p. 200).

2.4 SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste ponto, deve-se alertar que existe uma certa oscilação na doutrina quando se aborda o tema da natureza jurídica do orçamento público (TORRES, 2010, p. 387).

Tal situação, inclusive, “ocupou, durante muito tempo, a atenção dos juristas e os dividiu em correntes, segundo teorias diversas. Lei para uns, simples ato administrativo, sem caráter de lei, para outros [...]” (BALEEIRO, 2015, p. 557).

Com efeito, há teorias que atribuem ao orçamento o sentido de que “a simples verificação do órgão produtor do ato não basta à definição da sua natureza, isto é, nem sempre os atos emanados do Poder Legislativo terão natureza de atos legislativos” (GUERRA, 2012, p. 59). Seria, portanto, um mero ato administrativo: “Corrente liderada na Alemanha por Paul Laband, contrariando o compatriota, jurista e economista Hoennel (idealizador da ideia de orçamento ser lei por emanar de órgão legislativo), defendeu a tese que embora o orçamento se apresente formalmente como lei, e a própria Constituição assim disponha, trata-se, em seu conteúdo, de mero ato administrativo, pois nada mais é do que uma simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa, ou seja, um plano de gestão relativamente às despesas.” (GUERRA, 2012, p. 60)

Já a teoria do orçamento como lei de natureza material considera que o “orçamento possui natureza de lei em sentido pleno, com eficácia material constitutiva ou inovadora. Para tal teoria, a lei orça-

mentária cria direitos e inova, como defendido por Myrbach-Rheinfeld” (GUERRA, 2012, p. 61).

De outra banda, para a teoria do orçamento como lei de natureza formal, significa ser “ato jurídico governamental que não cria direitos subjetivos, lei especial de conteúdo administrativo” (GUERRA, 2012, p.61-62).

Esta última teoria que tem calcado o posicionamento mais adequado à sua afirmação, porquanto “imperava a doutrina que considera o orçamento como lei formal, porquanto apenas vai prever as receitas e autorizar os gastos, sem criar direitos subjetivos ou modificar leis tributárias” (GUERRA, 2012, p.62).

Isso porque, a lei do orçamento “não difere das demais leis. Apresenta redação comum às leis, recebe o número de ordem na coleção destas, resulta de projeto de iniciativa na Câmara dos Deputados, é objeto de sanção” (BALEEIRO, 2015, p. 555).

Desse modo, é possível concluir que, para todos os efeitos, “o orçamento é uma lei anual, de efeitos concretos, onde ficam consignadas a previsão das receitas e a destinação das despesas, necessárias à execução da política governamental” (PETTER, 2006, p. 41).

2.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO POSSUI CARÁTER OBRIGATÓRIO OU MERAMENTE AUTORIZATIVO?

Outro tema de relevo no âmbito das reflexões acerca do orçamento público diz respeito à sua imperatividade, significa dizer: seria ele impositivo (de execução obrigatória) ou autorizativo (pautado pela discricionariedade)?

Havia uma preponderância na doutrina quanto ao orçamento ser meramente autorizativo, conforme balizada doutrina: “O orçamento anual regulado na Constituição é meramente autorizativo.

É verdade que a sua execução é regida pelo princípio da legalidade. Nada pode ser gasto sem prévia fixação da despesa correspondente na LOA. Porém, é importante deixar claro que a execução de despesa previamente autorizada pelo Legislativo não significa obrigatoriedade de o Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas diferentes dotações.” (HARADA, 2014, p. 94)

No mesmo sentido, frisava-se que o orçamento no Brasil é autorizativo, do que decorre a conclusão de que as previsões de gasto não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas (MENDONÇA, 2008, p. 233).

Por outro lado, passou-se a reconhecer que – ao lado do caráter autorizativo, o orçamento continha parcela obrigatória, isto é, impositiva: “No Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Desse modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício. Contudo, mesmo que o orçamento não seja em geral impositivo, é importante destacar que grande parte das receitas do Estado tem destinação própria e, assim, vinculada a finalidades específicas.” (PISCITELLI, 2012, p. 50-51)

Assim, passa-se a perceber um caráter duplice: o orçamento seria impositivo para certas execuções, especialmente aquelas de caráter obrigatório que decorrem da Constituição Federal; e autorizativo, para as demais execuções. No mesmo sentido: “Podemos afirmar que o orçamento público no Brasil possui um perfil duplice: em parte é impositivo, e em parte é autorizativo. É impositivo na parte cuja execução faz-se obrigatória (despesas constitucionais e legais), e autorizativo na parcela remanescente, passível de contingenciamento e de não

execução. Assim, a nosso ver, restam superados os entendimentos que generalizavam e afirmavam ser meramente autorizativo o orçamento público no Brasil.” (ABRAHAM, 2015, p. 299)

De qualquer modo, deve-se lembrar que o orçamento é identificado enquanto instrumento do Estado, calcado no competente processo legislativo, buscando subsidiar decisões políticas indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social.

Essas decisões são permeadas pela incumbência do Chefe do Poder Executivo, na medida em que as peças orçamentárias são de sua iniciativa exclusiva, ainda que submetidas a posterior apreciação pelo Congresso Nacional.

A despeito do debate, em 26 de junho de 2019 foi publicada a Emenda Constitucional nº 100, constando em sua ementa alterações nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

No entanto, a aludida emenda parece ter ido além: a inclusão do artigo 165, §10, dispôs expressamente sobre o dever da administração pública em executar as programações orçamentárias, parecendo ter trazido uma inovação bastante importante no ordenamento jurídico e que aparenta alterar de maneira significativa para o caráter imperativo do orçamento público.

Veja-se a redação trazida pela referida Emenda Constitucional nº 100/2019:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 165. *Omissis*

§ 10. **A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias**, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (destacado pelos autores)

Como se pode observar, o novo dispositivo constitucional contém um imperativo para a administração pública, impondo-a (“tem o dever de”) a executar programações orçamentárias.

A redação permite observar, destarte, que existe um dever de execução em relação às programações orçamentárias para as despesas primárias inclusive discricionárias, referentes ao orçamento fiscal e seguridade social, trazendo reflexos, por exemplo, em créditos adicionais, nos termos do artigo 9^a da Lei Complementar n^o 101/2000.

A doutrina, contudo, não é uníssona quanto às benesses de um orçamento impositivo.

Com efeito, “o orçamento impositivo pode impedir a implementação de ajustes fiscais que se façam necessários em virtude de crises econômicas” (MENEZES; PEDERIVA, 2015, p. 185). No mesmo sentido, “não há razões para impor obrigatoriedade de gastos quando a fonte de recurso para financiá-lo é incerta” (GONTIJO, 2010, p. 68).

Por outro lado, “a Constituição de 1988 estruturou o sistema orçamentário tendo como objetivo a efetivação do orçamento público como um instrumento de planejamento da ação estatal” (MACEDO, 2014, p. 23). Ou ainda, “nenhum sentido tem elabora-se um texto programático e depois olvidá-lo” (OLIVEIRA, 2010, p. 384).

De todo modo, a reflexão que persiste é a de que foi inaugurado um indicativo normativo constitucional para a impositividade do orçamento, em razão do comando para que as programações orçamentárias sejam executadas.

Entrementes, a despeito da alteração proposta e das eventuais benesses com ela decorrentes, teria sido importante que a mudança viesse caminhando em conjunto com o aperfeiçoamento do sistema político, especialmente porque implica mudanças nas relações de poder entre o Executivo e Legislativo. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 184)

A propósito, a Emenda Constitucional nº 102/2019, ao trazer a redação do artigo 167, §11, da Constituição Federal, ressaltou a não aplicação da imposição prevista no §10 do mesmo artigo nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, veja-se:

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias. - destacado pelos autores.

A título de exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal, alterada pela Lei Federal nº 13.983/2020, que incluiu o artigo 62-B, já trouxe flexibilização na imposição da execução do orçamento por questões de ordem técnica, desde que devidamente justificado, nestes termos:

Art. 62-B As justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias serão elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações orçamentárias, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão relatório que será divulgado pelo Poder Executivo e enviado ao Congresso Nacional no prazo de noventa dias, contado do encerramento do exercício financeiro de 2020.

Mas quais seriam esses impedimentos de ordem técnica a permitir o afastamento da obrigatoriedade na execução do orçamento? Tais hipóteses são trazidas no artigo 62-A, §2, da Lei nº 13.898/2019, com a redação dada pela Lei 13.983/2020:

Art. 62-A. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária.

§ 1º O dever de execução das programações estabelecido no § 10 do art. 165 e no § 11 do art. 166 da Constituição não impõe a execução de despesa em desconformidade com as regras e os princípios referidos no caput.

§ 2º Configuram hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo daquelas que venham a ser identificadas em ato do Poder Executivo:

I - a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber;

II - a ausência de licença ambiental prévia (LP), nos casos em que for necessária;

III - a não comprovação, por parte de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios, quando a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção;

IV - a não comprovação de que os recursos orçamentários ou financeiros são suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

V - incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VI - incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo; e

VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho ou o pagamento dentro do exercício financeiro.

Conclui-se, portanto, pela obrigatoriedade da execução do orçamento, cujo impedimento precisa ser justificado nos termos do

mencionado Art. 62-A, §2, da Lei nº 13.898/2019, com a redação dada pela Lei 13.983/2020.

CAPÍTULO 3

AS EMENDAS PARLAMENTARES COMO FORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS

O estudo sobre a destinação dos recursos públicos é afeto ao financiamento de políticas públicas, tratando-se de uma questão que perpassa diversas áreas do conhecimento, tais como contabilidade, finanças, direito, demografia, sociologia, economia, e possui relação com a forma de Estado de um país, seja ele unitário ou federal.

A propósito, de acordo com o artigo 2º da Constituição Federal (CF), o Brasil é uma república federativa “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1998). Nesse sentido, o pacto federativo pode ser percebido em vários aspectos práticos, entre eles a repartição de competências entre os entes estatais (União, Estados e Distrito Federal e os Municípios) e de receitas provenientes de tributos que, por sua vez, são importantes fontes de financiamento do gasto público.

A União, conforme o artigo 153 da Constituição Federal (BRASIL, 1998), é competente para instituir, entre outros, o imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados, tributos de grande relevância arrecadatória. Nesse sentido, é possível que os recursos recolhidos para o ente federal sejam distribuídos para os entes subnacionais (Estados e Distrito Federal e os Municípios). A esse fenômeno dá-se o nome de descentralização.

Martinez-Vazquez, Lago-Penãs e Agnese Sacchi (2017) analisam a relação da descentralização fiscal com a economia, a política e a sociedade e elencam seu impacto nas seguintes variáveis: entrega de serviços, crescimento econômico, estabilidade econômica e sustentabilidade fiscal, desigualdade de renda e pobreza, disparidades geográficas. Os autores concluem que há razões para ser otimista quanto

à descentralização, principalmente quando ela é bem realizada e implementada.

Bartolini, Sacchi e Salotti (2018), ao estudarem o impacto da descentralização fiscal nas finanças públicas, demonstram que, embora se possa imaginar que uma maior transferência de recursos possa implicar em deterioração das contas nacionais, as evidências empíricas apontam que a transferência de recursos não favorece o déficit do governo central. Os autores evidenciam que, na realidade, a descentralização de despesas contribui para o equilíbrio orçamentário nacional, sendo que quando há também a descentralização de receitas de impostos, o equilíbrio fiscal dos entes locais aumenta significativamente. Dessa forma, os autores sustentam que uma maior autonomia tributária dos governos subnacionais auxilia no equilíbrio orçamentário de todos os níveis de governo.

Sanogo (2019) analisa os impactos da descentralização de recursos em uma economia não desenvolvida, como a Costa do Marfim, e demonstra que o aumento na receita local afeta positivamente o acesso da população a serviços públicos e reduz a pobreza, embora a descentralização de receita gere um impacto maior no acesso aos serviços públicos do que na pobreza.

Slavinskaite, Novotny e Gedvilaitė (2020) analisam o impacto da descentralização na União Europeia e destacam que a descentralização fiscal proporciona melhores serviços públicos locais e isso pode ser explicado por três causas diferentes: mobilidade dos indivíduos, poder do voto e competição entre governos locais que, inclusive, poderia ser comparada à competição na iniciativa privada. Os autores constroem em sua pesquisa um índice de descentralização e concluem que a transferência de recursos influencia no desenvolvimento econômico dos países.

Qiao, Ding e Liu (2019) apontam os efeitos da relação entre a descentralização fiscal e o tamanho do Estado e a democracia e argumentam que o regime político é importante para predizer o impacto da descentralização fiscal no tamanho do governo. Os autores testam essa hipótese utilizando dados de 76 países desenvolvidos e em desenvolvimento, durante os anos de 1972 a 2013 e comprovam que as transferências estão negativamente relacionadas com o tamanho do Estado e que maiores níveis de democracia tendem a diminuir o impacto negativo da descentralização.

A literatura internacional, portanto, considera positiva a descentralização de recursos do governo central. Nesse contexto, surge a necessidade de se verificar como esse fenômeno ocorre no Brasil, especialmente no que tange à transferência de recursos em favor de órgãos de segurança pública que podem se beneficiar para financiar os seus projetos.

Nesse contexto, as emendas parlamentares tornam-se uma importante fonte de recursos, sobretudo em um cenário de restrição fiscal e escassez de recursos, e elas podem ser uma ferramenta para auxiliar no financiamento das instituições públicas, revelando-se imperiosa a percepção sobre as estratégias de captação de recursos junto aos congressistas.

3.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu artigo 144, prevê que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos, cabendo ao Estado, o dever de garantir a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1998).

Cabe ao Estado Brasileiro, portanto, se articular entre seus entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por meio da repartição de competências, para promover a segurança pública, uma vez que, conforme o artigo 2º da CF/1988, o país se trata de uma república federativa “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1998).

No rol do artigo 144 da CF/1998 estão elencados diversos órgãos da segurança pública, pertencentes à União (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal) e aos Estados e Distrito Federal (Polícias Civis, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares e Policiais Penais). Além disso, em seu §8º, verifica-se a possibilidade de os municípios instituírem guardas civis (BRASIL, 1988).

Assim, nota-se que o Estado Brasileiro optou por compartilhar competências no âmbito da segurança pública, o que demanda, também, a repartição de recursos para sua efetivação.

Para além da repartição de competências, o pacto federativo também prevê a repartição de receitas, por meio da transferência de recursos públicos que irão permitir a concretização dos direitos constitucionais, como é o caso da segurança pública, e tal divisão deve acontecer com eficiência.

O financiamento de políticas públicas no Brasil pode ocorrer em diferentes áreas sociais e, na segurança pública, não é diferente. Sucede-se que não se percebe, de forma concreta, a presença de uma coordenação nacional em torno de um projeto nacional focado na redução de crimes contra a vida (BUENO, 2017).

Isso se deve ao fato de os Estados serem responsáveis pela maior parcela do financiamento da segurança pública, embora a União

tenha aumentado as transferências para os entes subnacionais (PERES et al, 2014).

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a responsabilidade da segurança pública passou a ser prioritariamente dos Estados, que são os responsáveis pelas polícias civis e militares, o que proporcionou às unidades federativas autonomia, mas dificultou a efetivação de orientações gerais de segurança, o que é negativo para o combate à violência, haja vista seu caráter transfronteiriço (MADEIRA E RODRIGUES, 2015).

Dados levantados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e compilados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2020) apontam que as Unidades da Federação são responsáveis por, em média, 81% da participação no financiamento da segurança pública, enquanto a União e os municípios respondem, em média, por 12% e 7%, respectivamente.

A participação do ente federal se intensificou a partir de 1997, quando houve a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Além disso, em 2004 foi criada a Força Nacional de Segurança Pública (FN) e, em 2017, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI) (PERES et al, 2014).

Com o objetivo de trazer mais coordenação à segurança pública, foi sancionada a Lei Federal 13.675, de 11 de junho de 2018, “que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)”. O referido diploma legal previa que o então Ministério Extraordinário da Segurança Pública, atualmente Ministério da Justiça e da Segurança Pública, órgão do governo federal, seria o órgão central do SUSP (BRASIL, 2018).

Assim, percebe-se que a descentralização de recursos públicos no âmbito da segurança pública brasileira ainda ocorre de forma fragmentada e descoordenada. No Brasil, a descentralização de recursos federais para entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) pode ocorrer por meio de transferências voluntárias ou obrigatórias. De acordo com o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), é voluntária a transferência de recursos que não ocorra por determinação constitucional, legal ou não se trate de verba destinada ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Importante espécie de transferência voluntária, as emendas parlamentares possuem execução orçamentária e financeira obrigatórias pelo Poder Executivo Federal, conforme alteração legislativa trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015 (BRASIL, 2015), que ficou conhecido como Orçamento Impositivo.

A referida Emenda Constitucional (EC) determinou ainda o montante do valor das emendas parlamentares (1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo), embora atualmente vigore o valor instituído pelo Novo Regime Fiscal (NRF) estabelecido pela EC 95/2016 (Brasil, 2016). Desse montante, obrigatoriamente metade dos recursos deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

As emendas parlamentares consistem em uma forma do Congresso Nacional, formado pela união da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, participarem da elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), que possui natureza de lei ordinária. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é prevista no artigo 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988), cujo processo legislativo é regulado pela Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006). Conforme o artigo 165, §5º da Constituição Federal, a LOA será composta pelo:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim, as emendas parlamentares, que tem como beneficiário os órgãos de segurança pública, irão integrar o orçamento fiscal.

Como visto anteriormente, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é iniciado pelo Poder Executivo que, de acordo com o artigo 35, §2º, III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (BRASIL, 1988) será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O PLOA, ainda, deve ser compatibilizado com as demais leis orçamentárias, a saber: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Como previsto no referido artigo, no PPA deverá constar diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Conforme prevê o artigo 35, §2º, I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sua vigência é de quatro anos, perdurando até o primeiro ano do mandato presidencial subsequente e será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Ainda, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê em seu artigo 167, §1º que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Outra importante lei orçamentária do arcabouço jurídico brasileiro é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). De acordo com o artigo 165, §2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Como já apresentado anteriormente, as três peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), além dos projetos de créditos adicionais, serão sempre analisados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, conforme prescreve o artigo 166, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ou seja, as sessões de discussão e votação das leis orçamentárias se dão em reuniões do Congresso

Nacional, que é presidido pelo presidente do Senado Federal, conforme o artigo 57, §5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Após o envio dos projetos ao Congresso Nacional, eles serão analisados pela Comissão Mista de Orçamentos (CMO) que será responsável por receber emendas e emitir parecer. Após, as proposições serão apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 166, §2º. O §3º do respectivo artigo ainda prevê as condições necessárias para a aprovação das referidas emendas:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Na CMO, o PLOA poderá sofrer emendas que poderão ser à receita ou à despesa. Nos termos do artigo 31 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006), são emendas à receita as que têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei.

A referida resolução também prevê, em seu artigo 37, as emendas à despesa, que são classificadas como de remanejamento, de

apropriação ou de cancelamento. A norma legislativa, em seus artigos 38, 39 e 40 conceitua os três tipos de emendas à despesa. A emenda de remanejamento propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, concomitantemente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação correspondente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Emenda de apropriação, por sua vez, é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos provenientes da Reserva de Recursos ou de outras dotações previstas no Parecer Preliminar. Por fim, emendas de cancelamento são as que propõe tão somente redução de dotações constantes no PLOA (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

As emendas parlamentares individuais são emendas de despesa do tipo apropriação, uma vez que as contrapartidas de recursos estão presentes na Reserva de Contingência, que é debitada à medida em que as emendas são apresentadas. De acordo com o artigo 26 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006), a LOA será dividida em 16 áreas temáticas, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos relatores setoriais, sendo que a segurança pública se enquadra na área 15, qual seja: defesa e justiça.

No que tange à autoria, as emendas parlamentares podem ser classificadas como individuais ou coletivas. As individuais têm como autores os deputados federais e senadores, que podem oferecer até vinte e cinco emendas à LOA, conforme o parágrafo único do artigo 49 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006). Já as coletivas podem ser propostas pelos Estados, Distrito Federal e por comissões do Poder Legislativo.

Nos termos do artigo 43 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006), as comissões permanentes do Senado Federal e da

Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária.

O regramento das emendas de bancada estadual, por sua vez, é apresentado a partir do artigo 46 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006) que traz a formalidade de ser necessária a apresentação da ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação.

Observa-se ainda que, em 2019, foi promulgada a EC nº 100 (BRASIL, 2019) que instituiu a impositividade para as emendas de bancada estaduais no valor de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 (LDO 2022), sancionada como Lei Federal 14.194/2022, apresenta também o conceito de identificador de Resultado Primário (RP), sendo que as emendas individuais recebem o RP 6 e as emendas de bancada estadual o RP 7. Já as emendas de comissão, cuja a execução não é obrigatória, possuem o RP 8 (BRASIL, 2021).

Em relação à Modalidade de Aplicação (MA), também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 2021) traz a sua conceituação, sendo que as transferências a Estados e ao Distrito Federal possuem a MA 30.

Concluído o período de emendamento, o Relator Geral do Orçamento apresentará seu relatório que será votado primeiramente na Comissão Mista de Orçamentos (CMO) e, posteriormente, no plenário do Congresso Nacional, sendo apreciado primeiramente pelos deputados federais e, posteriormente, pelos senadores.

A Resolução 1/2006 do Congresso Nacional (2006) traz ainda, em seu artigo 82, os prazos a serem observados na tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), no qual se destaca que o prazo de emendas será entre os dias 1º a 20 de outubro.

Em relação ao OGU de 2022, cada congressista teve como limite financeiro para suas emendas o montante total de R\$ 17.639.365,00. Já as emendas de bancada tiveram como limite o valor total de R\$ 212.873.920,00, conforme o Manual de Emendas Orçamento da União para 2022 do Congresso Nacional (2021).

O referido manual prevê ainda como será feita a indicação das emendas parlamentares. Atualmente, a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional utilizam do Sistema Lexor como instrumento para a indicação das emendas.

No momento da indicação, ao parlamentar é facultado a indicação do beneficiário. A indicação de beneficiário de forma obrigatória será feita por meio Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e, de acordo com o artigo 73 da LDO 2022, o prazo para essa ação será aberto em até cinco dias após a publicação da LOA de 2022, tendo os congressistas até quinze dias para indicar os beneficiários e a ordem de prioridades (BRASIL, 2021).

No Sistema Lexor, contudo, caberá ao parlamentar definir o subtítulo, que se trata do menor nível da categoria da programação, no qual é especificado o local geográfico da ação. Dessa forma, para emendas que tenham como beneficiário algum Corpo de Bombeiro Militar, deve-se utilizar como tipo de localidade a Unidade da Federação beneficiária (Congresso Nacional, 2021).

O manual ainda prevê orientações para elaboração de emendas por área temática. Em relação à segurança pública, o órgão descentralizador é o Ministério da Justiça e Segurança Pública, unidade

orçamentária 30000. Na ação orçamentária 21BM – Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção, e Enfrentamento à Criminalidade, está prevista, entre outras ações, a modernização dos órgãos de segurança pública estaduais, como é o caso dos Corpos de Bombeiros Militares.

Salienta-se que, embora o autor possa indicar 25 emendas, cada parlamentar poderá desdobrar uma emenda para vários beneficiários. Dessa forma, caso um deputado, por exemplo, apresente uma emenda de apropriação na ação orçamentária 21BM no Sistema Lector ele poderá, posteriormente no SIOP, apresentar como beneficiários o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Militar de seu Estado.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a cartilha de Emendas Parlamentares 2022, com o objetivo de subsidiar os congressistas na indicação de emendas em favor de órgãos de segurança. Nesse contexto, destacam-se as 14 propostas apresentadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) que podem ser financiadas por emendas parlamentares (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

Tomando como exemplo os bombeiros militares, pontua-se a proposta de aquisição de materiais e equipamentos de prevenção, combate a incêndio, busca, resgate, salvamento e atendimento pré-hospitalar que é orientada à modernização dos Corpos de Bombeiros Militares no Brasil. Essa proposta possui valor mínimo sugerido de R\$ 300.000,00 e é contemplada pela ação orçamentária 21BM (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

Entre os itens financiáveis na referida proposta, são elencados: Equipamento de Proteção Individual (EPI) de combate à incêndio, Equipamento de Proteção Respiratória Autônomo (EPRA), conjunto desencarcerador hidráulico, câmara térmica, esguicho regulável tipo

pistola, compressor de ar, conjunto de almoçadas pneumáticas, sonar, robô de combate a incêndio, equipamentos de atendimento pré-hospitalar (APH), entre outros.

Assim, verifica-se que as emendas parlamentares podem se tornar um importante instrumento de financiamento dos Corpos de Bombeiros Militares, sobretudo como uma forma de angariar recursos para a compra de equipamentos necessários à atividade de bombeiro militar.

Constata-se, também, que as emendas parlamentares têm ganhado importância entre as transferências voluntárias, uma vez que, em virtude de seu caráter obrigatório, não podem ser canceladas discricionariamente pelo ente federal, além de possuírem valor pré-definido pela Constituição Federal, de forma a não dependerem de decisões políticas ou cenários econômicos. Dados do Tribunal de Contas da União (TCU) mostram que mais da metade das transferências voluntárias possuem origem em emendas parlamentares (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

No âmbito do Rio Grande do Sul, cabe à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) a coordenação da elaboração e o exercício do monitoramento do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual, conforme a Lei Complementar 15.680, de 2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2021) que alterou a Lei Complementar 14.733 de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo Gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Entretanto, a decisão final em relação ao orçamento estadual cabe à Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira (JUNCOF), que é presidida pelo Secretário da Fazenda e composta pelo Secretário Chefe da Casa Civil, pelo Secretário de Planejamento, Governança e Gestão e pelo Procurador-Geral do Estado (DEPRA et al., 2020).

De acordo com o artigo 53 da Lei Complementar 13.601/2011, com redação dada pela Lei Complementar 15.595/2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2011):

Art. 53. A Junta de Coordenação Orçamentária, criada na Lei nº 9.433, de 27 de novembro de 1991, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências, passa a denominar-se Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira – JUNCOF, composta pelo Secretário Chefe da Casa Civil, pelo Secretário de Planejamento, Governança e Gestão, pelo Procurador-Geral do Estado e pelo Secretário da Fazenda, que a presidirá, tendo como atribuições:

I - compatibilizar as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias anuais e referendá-las; II - compatibilizar a liberação de recursos orçamentários à disponibilidade financeira do Estado; e

III - acompanhar a execução orçamentária e deliberar sobre a abertura de créditos adicionais.

IV - definir limites para orçamentação e programação de liberação de recursos orçamentários e financeiros, compatíveis com as estimativas e a arrecadação da receita pública. (Incluído pela Lei Complementar n.º 15.595/21)

Assim, observa-se que o orçamento, tanto a nível federal quanto estadual, é um processo complexo, e que depende de fatores econômicos, técnicos e políticos, além do envolvimento de diferentes setores e poderes. Para além de aspectos formais, é um mecanismo de concretização de políticas públicas, sendo que se faz necessário o conhecimento e o domínio de todo seu ciclo.

Verifica-se ainda que o Estado do Rio Grande do Sul (RS), assim como outras Unidades da Federação (UF), encontra-se em um cenário fiscal de atenção. Os recursos estaduais são escassos e, inobstante a situação do Tesouro Gaúcho, a sociedade demanda serviços públicos de qualidade, o que gera impacto financeiro. Dessa forma, é necessário que o Estado busque fontes alternativas de financiamento de seus projetos e, nesse contexto, as emendas parlamentares assumem um relevante papel.

Nesse sentido, o RS editou o Caderno de Propostas com sugestões de Emendas Parlamentares 2022 (RIO GRANDE DO SUL, 2021) que apresenta, de forma resumida, uma carteira de projetos de impacto social para que os parlamentares (deputados federais e senadores) possam conhecê-los e financiá-los.

Além da elaboração do Caderno, que tem como público alvo os parlamentares, o Governo Gaúcho também elaborou o Manual de Cadastramento de Propostas ao Caderno de Emendas Parlamentares no Sistema de Monitoramento Estratégico (SME) – Módulo Pré-projeto (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

O Manual tem por objetivo qualificar os gestores públicos e as instituições para que possam apresentar projetos de qualidade, de forma estruturada. Dessa forma, as propostas apresentadas terão mais consistência, o que aumenta a probabilidade de compreensão e indicação pelos parlamentares.

CAPÍTULO 4

**AS EMENDAS PARLAMENTARES E SEU
IMPACTO NA SEGURANÇA PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO SUL**

A despesa pública pode ser entendida como o total de gastos feito pelo Estado para o seu funcionamento, sendo, assim, a alocação das verbas públicas para o atendimento de demandas sociais (ABRAHAM, 2017). Nesse sentido, esse capítulo tem como objetivo analisar quantitativamente a utilização de emendas parlamentares para o financiamento de despesas públicas relacionadas à segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul.

A classificação da despesa pública pode ocorrer de diversas formas, a depender da ótica escolhida para a análise. São exemplos de classificações: funcional, institucional, programática e a econômica. A classificação funcional diz respeito à área em que a ação será realizada, sendo que a Segurança Pública corresponde à área 06. A classificação programática considera a finalidade da despesa, enquanto a classificação econômica considera o que será adquirido e seu efeito econômico (DEPRA et al., 2020)

A classificação institucional, que é a que interessa a esse trabalho, leva em consideração o responsável pela programação e abarca os órgãos orçamentários (OO), nesse caso a Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSPRS), e as unidades orçamentárias (UO) que são as entidades vinculadas aqui estudadas, de forma que a classificação da despesa se dá pela junção de um código para o OO e outro para a UO (DEPRA et al., 2020)

A SSPRS recebe o código 12 e suas unidades orçamentárias são: Gabinete e Órgãos Centrais (12.01), Brigada Militar (12.03), Polícia Civil (12.04), Instituto Geral de Perícias (12.05), Corpo de Bombeiros Militar (12.07), Encargos Gerais da SSP (12.33), Fundo Especial de Segurança Pública – FESP (12.60) (DEPRA et al., 2020)

No total, foram destinadas, entre 2015 e 2021, 1230 emendas em favor de órgãos estaduais de segurança pública, que totalizaram

R\$ 3.108.964.615,09, o que corresponde a 55% da quantidade e 68% do valor total de todos os repasses feitos pela União para os Estados e o Distrito Federal no âmbito da segurança pública. Desse universo, a amostra foi reduzida para analisar os repasses feitos para a SSPRS e suas entidades vinculadas, o que somou 59 transferências no valor global de R\$ 212.337.853,73, o que representa, em média, 5% do número e 7% do valor total das emendas destinadas à segurança pública no Brasil.

Foram considerados órgãos vinculados as seguintes instituições: Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS), Brigada Militar (BM), Instituto Geral de Perícias (IGP), Polícia Civil (PC) e Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) (RIO GRANDE DO SUL, 2021), embora não tenha havido destinação de emendas para o DETRAN. Além disso, também foi separada em categoria específica as emendas recebidas pela própria Secretaria de Segurança Pública (Administração Direta) como beneficiária final.

Salienta-se que a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) é vinculada à Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo e, portanto, não será analisada nesse estudo. Entretanto pontua-se que, no período apurado, esse órgão recebeu 6 emendas parlamentares que somam o valor total de R\$ 1.737.234,17.

Na Tabela 1 é exposto o valor total de recursos destinados à SSPRS e suas vinculadas. Percebe-se que a instituição que apresenta o primeiro lugar é a Polícia Civil, tendo recebido o equivalente a 22% do total.

Para a própria SSPRS (administração Direta) foram destinados 3 repasses, no ano de 2017, de autoria da bancada gaúcha. Esses recursos tiveram como objeto: o aparelhamento em radiocomunicações digital para Porto Alegre; a implantação de sistema de cercamento e

monitoramento eletrônico no Estado do Rio Grande do Sul e; o reaparelhamento do departamento de inteligência de segurança pública da SSPRS. Verifica-se, assim, que tais recursos, embora tenham sido enviados para administração direta, foram revertidos em atividades operacionais da segurança pública que contribui, portanto, para todas as vinculadas.

Em relação à emenda que teve como objeto a implantação de sistema de cercamento e monitoramento eletrônico no Estado do Rio Grande do Sul, seu valor foi de R\$ 18.795.000,00, o que contribuiu para aumentar o valor médio das emendas recebidas pela SSPRS, de forma que ela possui o maior valor médio. A Brigada Militar, por sua vez, é a instituição com o segundo maior valor médio, seguida pela Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Instituto Geral de Perícias.

Verifica-se que a PC, além de ser a corporação que recebeu o maior valor de emendas parlamentar, foi a que teve a maior quantidade de repasses, o que demonstra capacidade de articulação da instituição para com os parlamentares. Inclusive, a quantidade de emendas da instituição é o triplo da Brigada Militar, que ocupa a segunda posição.

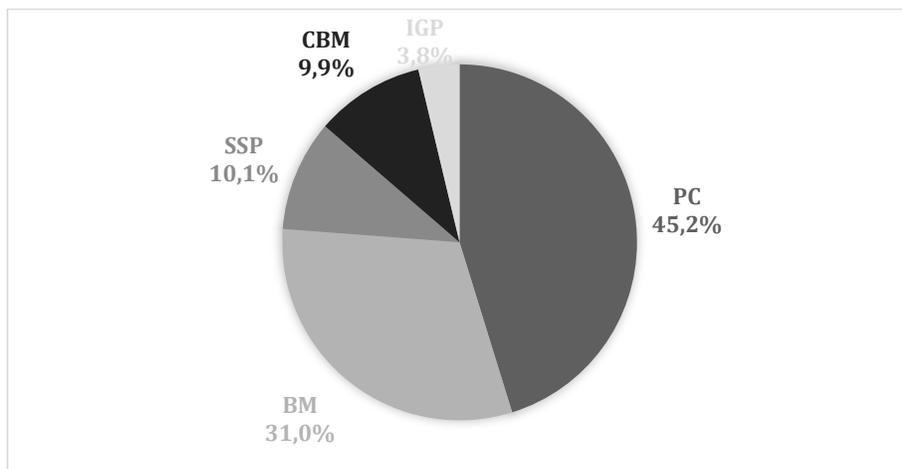
Tabela 1 - Valores destinados à SSPRS por instituição

Órgão	Quantidade	Valor Total	Valor Médio
PC	33	R\$ 96.040.851,73	R\$ 2.910.328,84
BM	11	R\$ 65.743.717,93	R\$ 5.976.701,63
SSP	3	R\$ 21.469.441,04	R\$ 7.156.480,35
CBM	8	R\$ 21.104.797,36	R\$ 2.638.099,67
IGP	4	R\$ 7.979.045,67	R\$ 1.994.761,42
Total	59	R\$ 212.337.853,73	R\$ 3.598.946,67
% CBM	13,6%	9,9%	

Fonte: (Painel de Transferências Abertas +Brasil)

No Gráfico 1 é demonstrada a participação percentual de cada instituição no total de recursos recebidos por emendas. Nele é possível ver que a Polícia Civil é órgão que recebeu a maioria dos repasses (45,2%), seguido pela Brigada Militar (31%), Secretaria de Segurança Pública - Administração Direta (10,1%), Corpo de Bombeiros Militar (9,9%) e Instituto Geral de Perícias (3,8%). Percebe-se, assim, que a maioria dos recursos destinados à pasta se concentram na PC e na BM, que juntas foram beneficiadas com mais de três quartos dos valores transferidos.

Gráfico 1 - Participação das instituições no recebimento de emendas parlamentares



Fonte: (Painel de Transferências Abertas +Brasil)

Na Tabela 2, é discriminado o valor dos repasses às instituições ao longo dos anos. Observa-se que o volume de recursos para a segurança pública não é constante, sendo que em 2015, 2018 e 2019 não houve nenhuma destinação de verba para a pasta. Em relação à participação do CBMRS, ele obteve 0% dos recursos repassados em 2016, 2% em 2017, 1% em 2020 e 40% e 2021, de forma que o último ano, inclusive, foi o exercício financeiro que a instituição mais recebeu recursos, sendo a vinculada com maior volume de transferências.

Observa-se que a Polícia Civil, órgão que mais recebeu emendas ao longo do tempo, foi beneficiada com verbas em todos os anos que a pasta recebeu recursos (2016, 2017, 2020, 2021). Além disso, a instituição foi a que teve o recorde de dinheiro transferido em um único ano, o que aconteceu em 2020, quando foi beneficiada com R\$ 63.064.186,81, o que representa quase o triplo do que o CBMRS recebeu em todo o período analisado.

Nesse ano, a PC recebeu 22 emendas que totalizaram R\$ 59.292.843,60 para financiar projetos para fortalecer a atuação da Polí-

cia Civil do Estado do Rio Grande do Sul no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, por meio da aquisição e renovação de solução de extração de dados e análise criminal, o que demonstra a habilidade do órgão em se articular para obter emendas de diferentes parlamentares para financiar os seus projetos.

Na tabela a seguir será possível identificar os valores destinados às vinculadas da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul no recorde temporal de 2015 a 2021.

Tabela 2 - Valores destinados às instituições da SSPRS ao longo dos anos

Órgão	2015		2016		2017		2018	
PC	R\$	-	R\$	5.724.333,00	R\$	14.180.355,00	R\$	-
BM	R\$	-	R\$	-	R\$	36.860.973,00	R\$	-
SSP	R\$	-	R\$	-	R\$	21.469.441,04	R\$	-
CBM	R\$	-	R\$	-	R\$	1.116.076,00	R\$	-
IGP	R\$	-	R\$	5.704.537,00	R\$	-	R\$	-
Total	R\$	-	R\$	11.428.870,00	R\$	73.626.845,04	R\$	-
% CBM		0%		0%		2%		0%

Órgão	2019		2020		2021		Total	
PC	R\$	-	R\$	63.064.186,81	R\$	13.071.976,92	R\$	96.040.851,73
BM	R\$	-	R\$	12.805.095,69	R\$	16.077.649,24	R\$	65.743.717,93
SSP	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	21.469.441,04
CBM	R\$	-	R\$	620.925,00	R\$	19.367.796,36	R\$	21.104.797,36
IGP	R\$	-	R\$	1.817.478,48	R\$	457.030,19	R\$	7.979.045,67
Total	R\$	-	R\$	78.307.685,98	R\$	48.974.452,71	R\$	212.337.853,73
% CBM		0%		1%		40%		10%

Fonte: (Painel de Transferências Abertas +Brasil)

Ressalta-se que a emenda de 2017 do CBMRS teve como objeto o “Reaparelhamento do parque tecnológico dos órgãos de apoio técnico e operacional da Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares, por meio da aquisição de equipamentos de informática”, de forma que não foi exclusivamente utilizada em favor do CBMRS.

De forma geral, percebe-se que o CBMRS, embora seja a quarta instituição que mais recebe recursos de emendas parlamentares no âmbito da SSRS, responde apenas por 9,9% do total das transferências, estando ainda distante dos valores recebidos pela Polícia Civil. Entretanto, 2021 foi um ano muito favorável para a referida instituição, uma

vez que ela foi a que mais recebeu verbas de emendas parlamentares e concentrou 40% de todos os repasses da pasta.

Nota-se também que os órgãos de segurança pública gaúchos apresentam potencial de aumentar a sua captação de recursos via emendas parlamentares, uma vez que os repasses feitos para a pasta e suas entidades vinculadas somaram 59 transferências no valor global de R\$ 212.337.853,73, o que representa, em média, 5% do número e 7% do valor total das emendas destinadas à segurança pública no Brasil.

CAPÍTULO 5

POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS PARA A CAPTAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares são uma importante ferramenta de investimento nas instituições públicas. Como visto nos capítulos anteriores, no período compreendido entre 2015 e 2021 foram indicadas 1230 emendas parlamentares para a segurança pública, que totalizaram R\$ 3.108.964.615,09. Exemplo disso são as 263 transferências para Corpos de Bombeiros Militares, no valor global de 513.380.078,32, o que representa, em média, 21% do número e 17% do valor total das emendas destinadas à segurança pública no Brasil. Nesse contexto, as assessorias parlamentares ganham destaque, como um importante setor destinado a elaborar estratégias de captação de recursos. E, nesse sentido, este capítulo objetiva fornecer algumas sugestões de estratégias a serem adotadas pelos órgãos com o intuito de fortalecerem o trabalho das assessorias parlamentares e, por consequência, captarem mais recursos.

Com efeito, a primeira constatação se refere à necessidade de uma estrutura própria para o desenvolvimento da Assessoria Parlamentar (AsPar), cujo trabalho não se resumiria apenas à captação de emendas parlamentares, mas também contaria com o acompanhamento de proposições legislativas de interesse da instituição na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, nas Câmara de Vereadores e, principalmente, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e também no Governo do Estado, que muitas vezes é responsável por iniciar o processo legislativo com o envio de propostas e também por sancionar ou vetar projetos aprovados na Casa Legislativa, além de elaborar decretos regulamentadores. Dessa forma, a AsPar poderia ter duas grandes áreas de atuação: acompanhamento legislativo e acompanhamento orçamentário, a exemplo do que ocorre em outros órgãos federais e estaduais e também em gabinetes de membros do Poder Legislativo.

Outra possível estratégia é a criação de portfólios e a concentração das demandas em um banco de projetos, prática já utilizada por outras corporações no Brasil e por outras instituições vinculadas à SS-PRS, como é o caso da Polícia Civil, órgão vinculado que mais captou recursos via emendas parlamentares no período estudado.

O banco de projetos deve conter todo o descritivo do empreendimento a ser financiado, como objeto, objetivo, justificativa, público-alvo beneficiado, cronograma e orçamento. Além disso, os mesmos projetos podem ser apresentados em formato de portfólio, de forma mais concisa e com mais elementos gráficos que facilitem a sua explicação e seu envio de forma rápida a um congressista. Assim, as informações do portfólio serão complementadas pelo descritivo completo, que estará no banco de projetos. Além de facilitar a organização e dar mais robustez aos documentos das instituições, o banco de projetos é importante para se definir de forma estratégica quais os empreendimentos prioritários da corporação que devem ser foco de captação de recursos.

O banco de projetos, com isso, poderia ser capitaneado por meio de um Escritório de Projetos, responsável pela elaboração das propostas e também pela captação de recursos. Outra sugestão de processo é o envio, para os gabinetes dos congressistas, de minuta do próprio espelho de emenda no padrão do Congresso Nacional, o que facilita a inserção dos dados pelas assessorias legislativas no Sistema *Lexor*, meio utilizado para o protocolo das emendas parlamentares.

Nesse sentido, inclusive, é importante o acompanhamento dos espelhos das emendas quando disponibilizados pela CMO, o que é feito por meio do site: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>.

Incluiu-se no Anexo 1 o exemplo de espelho de emenda. Igualmente importante é o acompanhamento do Cronograma vigente para o orçamento de 2023, consubstanciado no Projeto de Lei Federal nº 032/2022-CN (Anexo 2).

Por fim, é importante que a Assessoria Parlamentar realize a manutenção do relacionamento com os membros do Poder Legislativo e com seus gabinetes e faça contatos periódicos ao longo de todo o ano e não apenas no período de indicação de emendas, como forma de aumentar a probabilidade de aporte de recursos.

Dessa forma, o trabalho da assessoria parlamentar torna-se mais robusto, o que poderá contribuir para que os recursos, oriundos de emendas parlamentares, venham a ser mais efetivos e notadamente mais frequentes.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO

Esta obra teve como objetivo geral apresentar um arcabouço doutrinário no que tange ao orçamento público, bem como apresentar um diagnóstico sobre o financiamento das instituições vinculadas à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (SSPRS) por meio de recursos oriundos de emendas parlamentares federais. O trabalho discorreu sobre as características legais e constitucionais do orçamento público e, especificamente das emendas parlamentares, além de suas aplicações no âmbito da segurança pública e verificou-se que esse tipo de transferência tem ganhado relevo, respondendo por 55% da quantidade e 68% do valor total de todos os repasses feitos pela União para os Estados e o Distrito Federal no âmbito da segurança pública.

Ao investigar a participação do CBMRS em comparação com os outros órgãos de segurança estadual, verificou-se que, embora seja a quarta instituição que mais recebe recursos de emendas parlamentares no âmbito da SSPRS, responde apenas por 9,9% do total das transferências, estando ainda distante dos valores recebidos pela Polícia Civil. Entretanto, em 2021 o CBMRS foi o órgão que mais recebeu verbas de emendas parlamentares e concentrou 40% de todos os repasses da pasta.

Já no que tange às Assessorias Parlamentares, constata-se que o trabalho desses órgãos é essencial para melhorar a captação de recursos via emendas parlamentares e trazem resultados concretos para as instituições. Os recursos são importantes para a aquisição de bens como viaturas e equipamentos operacionais, que são fundamentais para o serviço de bombeiro militar.

Nesse sentido, foram elencadas boas práticas que podem ser adotadas pelos órgãos com o intuito de fortalecerem o trabalho das assessorias parlamentares e, por consequência, captarem mais recursos, saber: estruturação instrucional da Assessoria Parlamentar (As-

Par); criação de um banco de projetos; envio de minuta de espelho de emendas no padrão do Congresso Nacional; manutenção do relacionamento com congressistas durante todo o ano legislativo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARTOLINI, David et al. Fiscal Decentralization in Times of Financial Crises. *CESifo Economic Studies*, v. 64, n. 3, p. 456-488, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set. 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 86/2015**, de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1>. Acesso em: 21 set. 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 95/2016**, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm#art1> Acesso em: 21 set. 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 100/2019**, de 26 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm> Acesso em: 21 set. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. **Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. **Lei Federal nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em 17 Ago. 2022.

BUENO, Samira. (2017). O Papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, p. 61-67, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8076>> Acesso em 17 Set. 2022.

CARDOSO JR, José Celso Pereira. **Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento:**

Balço da. Experiência Brasileira e Desafios do Séc. XXI. Disponível em:

http://www.enap.gov.br/files/130701_pdf_curso_planejamento_estrategico.pdf . Acesso em 22 de Set. de 2022.

CONGRESSO NACIONAL **Manual de Emendas Orçamento Geral da União para 2022.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/Manual_Emendadas_Lexor.pdf>. Acesso em 16 Set. 2022.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 1, de 2006-CN.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em 20 Set. 2022.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle.** São Paulo: Saraiva, 2013.

DALTON, Hugh. **Princípios de Finanças Públicas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

DEPRÁ, Vinícius Oliveira Braz; PEREIRA, Cláudio Ricardo. **Um olhar**

constitucional sobre as licitações públicas: o sistema de registro de preços à luz do princípio da eficiência. In: GORCZEVSKI, Clovis; LEAL,

Mônia Clarissa Hennig (Orgs.) *Constitucionalismo contemporâneo: e suas formas contemporâneas.* Curitiba: Multideia, 2017.

DEPRÁ, Vinícius Oliveira Braz; DETONI, Maurício Paraboni; LEMOS, Luís Fernando Bittencourt de; PEREIRA, Cláudio Ricardo. **Gestão Orçamentária: Aspectos relevantes no âmbito da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul.** Belém: RFB, 2020.

FERNANDES, Edison Carlos; SOUZA, Mariana Campos de. *Lei de Diretrizes*

Orçamentárias - LDO. In MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira;

NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org). **Tratado de Direito Financeiro - Volume 1.** São Paulo: Saraiva, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** Ano 14, 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>>. Acesso em: 13 Ago. 2021.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 2ª Ed. São Paulo: Nacional, 1968.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público.** 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência.** Cadernos Aslegis, Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>. Acesso em: 03 Set. 2022.

GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HENRIQUES, Elcio Fiori. Arts. 1º a 8º. In: CONTI, José Maurício Conti (Org).

Orçamentos Públicos: A lei 4.320/1964 comentada. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LASCOMBE, Michel; VANDENDRIESSCHE, Xavier. *Les Finances Publiques*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1997.

MACEDO, Rodrigo Roris. **Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada**. 2014. 78 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Coordenação de Direito da Universidade de Brasília - UNB. Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: < http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_Rodrigo-RorizMacedo.pdf >. Acesso em: 3 out. 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 28 Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge; LAGO-PENÑAS, Santiago; SACCHI, Agnese. The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, v. 31, n. 4, p. 1095-1129, 2017.

MARTINS, Cláudio. **Compêndio de Finanças Públicas**. 3ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito**

constitucional. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, Eduardo. **Da Faculdade de Gastar ao Dever de Agir: O Esvaziamento Contra majoritário de Políticas Públicas**. In Sarmento, Daniel; Souza Neto, Cláudio Pereira de. (Coord.) *Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento impositivo: elementos para discussão**. *Administração Pública e Gestão Social*. v. 7, n. 4, p. 178-186, 10 mar. 2015. Disponível em: < <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/749> >. Acesso em: 3 Set. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Cartilha de Emendas Parlamentares 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cartilha/Cartilha_Emendas_2022.pdf>. Acesso em 20 Set. 2022.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PAYSANT, André. *Finances Publiques*. Paris: Armand Colin, 1999.

PERES, Ursula Dias et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, 2014.

PETTER, Josué Lafayette. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2012.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Manual de cadastramento de propostas ao Caderno de Emendas Parlamentares no Sistema de Monitoramento Estratégico (SME) – Módulo Pré-projeto**. Agosto de 2020.

_____. **Caderno de Propostas – Sugestão de emenda parlamentares**. 2021 Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202108/31185237-caderno-de-propostas-2022.pdf>>. Acesso em: 21 Out. 2022.

_____. **Instituições Vinculadas**. Disponível em: <<https://ssp.rs.gov.br/instituicoes-vinculadas>>. Acesso em: 30 Set. 2022.

_____. **Lei Complementar 15.680, de 13 de agosto de 2021**. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=71929&hTexto=&Hid_IDNorma=71929>. Acesso em: 21 Ago. 2022.

_____. **Lei Complementar 14.733, de 15 de setembro de 2015**. Disponível em: <al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%2014.733.pdf>. Acesso em: 21 Ago. 2022.

_____. **Lei Complementar 13.601, de 01 de janeiro de 2011** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%20C2%BA%2013.601.pdf>>. Acesso em: 21 Ago. 2022.

SABBAG, César. **Orçamento e Desenvolvimento**. Recurso público e dignidade humana: O desafio das políticas desenvolvimentistas. São Paulo: Millenium, 2006.

SANOGO, Tiangboho. *Does fiscal decentralization enhance citizens' access to public services and reduce poverty? Evidence from Côte d'Ivoire municipalities in a conflict setting*. *World Development*, v. 113, p. 204-221, 2019.

SANTOS, Núbia Cistina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 31, p. 339-396, 2020.

SLAVINSKAITE, Neringa; NOVOTNY, Miloslav; GEDVILAITĖ, Dainora. Evaluation of the fiscal decentralization: Case studies of European Union. *Engineering Economics*, v. 31, n. 1, p. 84-92, 2020.

STARLING, Grover. *Managing the Public Sector*. Ontario: Dorsey Press, 1977.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Política de transferências voluntárias de recursos federais aos municípios é avaliada pelo TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/politica-de-transferencias-voluntarias-de-recursos-federais-aos-municipios-e-avaliada-pelo-tcu.htm>. Acesso em: 09 Out. 2022

QIAO, Mo; DING, Siying; LIU, Yongzheng. Fiscal decentralization and government size: The role of democracy. *European Journal of Political Economy*, v. 59, p. 316-330, 2019.

ANEXOS

ANEXO 1 – EXEMPLO DE ESPELHO DE EMENDA PARLAMENTAR



Congresso Nacional
 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
 Lxor - Sistemas de Leis Orçamentárias
 PLN 19/2021 - Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022

Avulso de Emendas

TIPO AUTOR	TIPO DE EMENDA	EMENDA
Individual	APROPRIAÇÃO	41160001

EMENTA
 Apoio às instituições de segurança pública.

MODALIDADE DE EMENDA
 Individual

ESFERA ORÇAMENTÁRIA
 10 - Orçamento Fiscal

ÁREA DE GOVERNO
 05 - Justiça e Segurança Pública

MODALIDADE DE INTERVENÇÃO
 060 - Fortalecimento do/da

TIPO DE REALIZAÇÃO
 582 - Políticas de Segurança

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO
 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
 30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta

FUNÇÃO PROGRAMÁTICA
06.181.5016.21BM.

FUNÇÃO
 06 - Segurança Pública

SUBFUNÇÃO
 181 - Policiamento

PROGRAMA
 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

AÇÃO
 21BM - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade

SUBTÍTULO
 - No Estado do Rio Grande do Sul

LOCALIDADE BENEFICIADA
 4300000 - Rio Grande do Sul

COMPLEMENTO DA LOCALIDADE

ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA
 Ação apoiada (unidade)

META
 0

QTD META A ALTERAR
 1

GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	RP	ACRÉSCIMO
4 - Investimentos	30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal	6	3.500.000

TOTAL: 3.500.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS

SEQUENCIAL FONTE GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID RP	CANCELAMENTO
000003179 188 9 - Reserva de Contingência	99 - A Definir	0 2	3.500.000

TOTAL: 3.500.000

JUSTIFICATIVA

A criminalidade violenta está entre as maiores preocupações dos brasileiros, de modo que o aumento significativo de indicadores criminais e dos custos econômicos relativos a esses crimes têm levado governos e sociedade a considerá-los como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento social e econômico do país. Dentre o conjunto de ações destinadas à redução da criminalidade, destacam-se a modernização e o aparelhamento das instituições de segurança pública, por meio de aquisição de veículos motorizados e equipamentos a fim de ampliar a percepção de segurança e proteção social.

Fonte: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

ANEXO 2 – CRONOGRAMA – ORÇAMENTO 2023



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CRONOGRAMA ALTERADO 2 ORÇAMENTO PARA 2023

PROJETO DE LEI Nº 032/2022-CN

(Art. 82, da Resolução 1/2006-CN)

Presidente: Deputado CELSO SABINO (UNIÃO/PA)
Relator-Geral: Senador MARCELO CASTRO (MDB/PI)

1. Realização de audiências públicas..... até 09/11/2022
2. Apresentação de emendas à despesa e à receita,
inclusive renúncia de receita **01/10/2022 a 14/11/2022 – (segunda-feira)**
3. Publicação em avulso eletrônico das emendas até 16/11/2022
4. Publicação do Relatório da Receita até 16/11/2022
5. Votação do Relatório da Receita e suas emendas até 18/11/2022
6. Publicação do Relatório Preliminar até 18/11/2022
7. Apresentação de emendas ao Relatório Preliminar **18 e 21/11/2022 até às 18h**
8. Entrega do Relatório Preliminar e suas emendas **até 22/11/2022 até às 18h**
9. Votação do Relatório Preliminar e suas emendas até 24/11/2022
10. Publicação dos Relatórios Setoriais..... **de 25/11/2022 a 28/11/2022**
11. Votação dos relatórios setoriais até 02/12/2022
12. Publicação do relatório geral até 07/12/2022
13. Votação do relatório geral até 12/12/2022
14. Encaminhamento do Parecer da CMO à Mesa do CN até 14/12/2022
15. Votação no Congresso Nacional até 16/12/2022
16. Implantação das decisões do Plenário do CN e geração de autógrafos até 19/12/2022

Fonte: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

ÍNDICE REMISSIVO

A

Acesso 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

Anual 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

C

Congresso 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

Constitucional 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58,
71, 72, 74

Constituição 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58,
71, 72, 74

E

Emendas 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

F

Fiscal 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28,
29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38,
39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72, 74

L

Legislativo 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

N

Nacional 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

O

Oliveira 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

Orçamentárias 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58,
71, 72, 74

Orçamento 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

P

Parlamentares 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58,
71, 72, 74

Planejamento 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58,
71, 72, 74

Poder 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

Processo 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

Pública 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

Público 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,

38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71, 72,
74

R

Rhomenig 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

S

Segurança 13, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 26,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 50, 52, 57, 58, 71,
72, 74

SOBRE OS AUTORES

Vinícius Oliveira Braz Deprá

Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). Mestre em Direito (UNISC). Graduado pela Escola Superior de Guerra (Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados - CDICA). Pós-Graduado em Direito (Verbo Jurídico). MBA em Finanças e Política Fiscal (Uniasselvi). Bacharel em Direito (UNIFRA) e Bacharel em Ciências Militares - Área de Defesa Social (Brigada Militar). Major do Quadro de Oficiais de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar do RS. Instrutor na Academia de Bombeiro Militar (ABM) e na Academia de Polícia Militar (APM) do RS. Parecerista da Revista SUSP (REVSUSP), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Membro do Conselho Científico da Revista *Vigilantis Semper* - Revista Científica de Segurança Pública/PMRN. Parecerista e Avaliador da Revista Científica *Flammae* (B4). Editor-Chefe da Revista *Pro Lege Vigilanda* / ESBM. Membro do Instituto Brasileiro de Segurança Pública, entidade na qual também atua como parecerista e avaliador da Revista - RIBSP (B4). Atualmente, é Diretor do Departamento de Patrimônio Imobiliário do Estado do Rio Grande do Sul junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS.

Rhomenig Oliveira de Souza

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bacharel em Ciências Econômicas e Mestre em Ciências Contábeis e Administração pela FUCAPE Fundação de Pesquisa e Ensino. Trabalhou como Assessor Parlamentar na Câmara dos Deputados e, atualmente, é Capitão do Quadro de Oficiais de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul, na função de Chefe da Seção de Compras da Divisão de Logística e Patrimônio.

PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL E CAPTAÇÃO DE RECURSOS

O IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA
SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL



RFB Editora

Home Page: www.rfbeditora.com

Email: adm@rfbeditora.com

WhatsApp: 91 98885-7730

CNPJ: 39.242.488/0001-07

Av. Governador José Malcher, nº 153, Sala 12,
Nazaré, Belém-PA, CEP 66035065



9 786558 894384 >

