

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Marcela Thaís de Souza Mendes

ANÁLISE DOS GASTOS DE EMENDAS PARLAMENTARES VIS-À-VIS A
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO ORÇAMENTO FISCAL ELABORADO PELO PODER
EXECUTIVO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2015 A 2018: DIVERGÊNCIAS
E CONVERGÊNCIAS

Belo Horizonte

2019

Marcela Thaís de Souza Mendes

ANÁLISE DOS GASTOS DE EMENDAS PARLAMENTARES VIS-À-VIS A
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO ORÇAMENTO FISCAL ELABORADO PELO PODER
EXECUTIVO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2015 A 2018: DIVERGÊNCIAS
E CONVERGÊNCIAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte
2019

Mendes, Marcela Thaís de Souza.
M538a Análise dos gastos de emendas parlamentares vis-à-vis a execução financeira do orçamento fiscal elaborado pelo poder executivo de Minas Gerais no período de 2015 a 2018 [manuscrito] : divergências e convergências / Marcela Thaís de Souza Mendes. – 2019.
[11], 60 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 65-67

1. Orçamento público – Minas Gerais. 2. Despesa pública – Minas Gerais. 3. Execução orçamentária – Minas Gerais. 4. Emendas parlamentares – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Marcela Thais de Souza Mendes

Análise dos gastos de emendas parlamentares vis-à-vis a execução financeira do orçamento fiscal elaborado pelo Poder Executivo de Minas Gerais no período de 2015 a 2018: divergências e convergências

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

Isabella V. Freire Biondini

Prof^a. Isabella Virgínia Freire Biondini (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Daniele Oliveira Xavier

Prof^a. Daniele Oliveira Xavier (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Reinaldo Carvalho de Moraes

Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de novembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sempre guiar meus passos; à minha família por estar sempre por perto, por me dar forças e me mostrar que posso ir além; ao meu amor por acreditar nos meus sonhos e apoiá-los; às amigas que construí ao longo do curso, em meio a tantos desafios e conquistas; aos professores da Fundação João Pinheiro, que me mostraram novas formas de ver o mundo e me auxiliaram no processo de construção de conhecimento, em especial à minha orientadora Isabella Biondini, por sua dedicação e atenção no desenvolvimento deste trabalho. Às pessoas queridas que contribuíram com minha trajetória, muito obrigada.

RESUMO

Esse trabalho faz uma revisão acerca de fundamentações teóricas e conceitos relacionados ao orçamento público, no tocante à sua elaboração e execução. Estas, por sua vez, são pautadas no aparato normativo brasileiro e influenciadas pelo relacionamento entre os poderes executivo e legislativo. Foram observadas, no período de 2015 a 2018, as indicações parlamentares e as despesas executadas no orçamento fiscal, com enfoque para a função e a categoria econômica atendidas. O objetivo desse estudo foi analisar essas duas formas de utilização do recurso público, tendo em vista suas similaridades e diferenças. Os resultados encontrados demonstraram que há semelhanças e discrepâncias na destinação dos recursos por tais instrumentos no que se refere à natureza da despesa e às funções priorizadas. O orçamento fiscal teve preponderância de despesas correntes e se ocupou em sua expressiva maioria das obrigações legais, enquanto as emendas priorizaram os investimentos e complementaram áreas não priorizadas, voltando-se a gastos de natureza pouco atendida pelo orçamento fiscal.

Palavras-chave: orçamento, emendas parlamentares, funções, categoria econômica, despesa pública.

ABSTRACT

This academic paper is intended to promote a theoretical base review about public budget related to its drafting and implementation. These are based on the Brazilian normative apparatus and are influenced by legislative and executive powers relationship. Over the period 2015 to 2018, parliamentary amendments and public budget expenditure were observed with a focus on both function and economic category. The study purpose was to analyze these public budget utilization paying attention to the similarities and differences. The results demonstrate that there are discrepancies and likeness in the resource allocation by such instruments, related to prioritized function and economic category. There was a current expenses and legal obligations preponderance in the public budget. Opposite to that, the investments were significant in parliamentary amendments, which focused on underserved spending.

Keywords: budget, parliamentary amendments, functions, economic category, public expenditure.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Redes de Desenvolvimento Integrado PMDI 2011-2030	24
Figura 2: Eixos e Dimensões PMDI 2016-2027.....	25
Gráfico 1: Despesa total detalhada por função realizada pelo estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018.....	47
Gráfico 2: Montante dos valores destinados a cada função pelas indicações parlamentares para o estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018.....	49
Gráfico 3: Valores individuais das indicações parlamentares por função para o estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018.....	50
Gráfico 4: Despesas por categoria econômica para o estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018	53
Gráfico 5: Relação entre função e categoria das emendas parlamentares – soma de 2015 a 2018.....	56
Gráfico anexo B: Valores individuais das indicações parlamentares com pontos de exceção – 2015 a 2018.....	71

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Distribuição das despesas por poderes e órgãos do estado de Minas Gerais - 2016 a 2018	45
Tabela 2: Despesa por função realizada pelo estado de Minas Gerais – 2015 a 2018.....	46
Tabela 3: Indicação de emendas parlamentares por função para o estado de Minas Gerais – 2015 a 2018.....	48
Tabela 4: Despesa realizada por grupo para o estado de Minas Gerais – 2015 a 2018.....	52
Tabela 5: Indicação de emendas por grupo de despesa para o Estado de Minas Gerais – 2015 a 2018	53
Tabela 6: Indicações parlamentares por função e categoria econômica – soma de 2015 a 2018.....	55
Quadro 1: Comparativo do período 2015 a 2018.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

CEMG/89 – Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda à constituição

ECMG – Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989

IN – Instrução Normativa

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MG – Minas Gerais

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

SIGCON-MG – Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias do Estado de Minas Gerais

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	18
2.1	Fundamentação da independência e harmonia entre os Poderes.....	18
2.2	Funções do Estado	21
3	INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS.....	23
3.1	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).....	23
3.2	Ciclo Orçamentário	27
3.3	Classificação da Despesa	28
3.4	Alterações do Orçamento	30
3.4.1	Emendas parlamentares e emendas constitucionais recentes	30
3.4.2	Créditos Adicionais.....	32
3.4.3	Contingenciamento do Gasto e Limitação do Empenho	33
4	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL E SEUS EFEITOS PARA O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	34
4.1	Sistema eleitoral brasileiro	34
4.2	Presidencialismo de Coalizão	36
5	REPASSE DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS	39
5.1	Convênios.....	39
5.2	Parcerias.....	41
5.3	Doações.....	41
6	RESULTADOS.....	43
6.1	Análise quanto à função.....	45
6.1.1	Orçamento fiscal sob a óptica da função.....	45
6.1.2	Emendas parlamentares sob a óptica da função.....	47
6.2	Análise quanto à categoria.....	51
6.2.1	Orçamento Fiscal sob a óptica da natureza da despesa.....	51
6.2.2	Emendas Parlamentares	52
6.3	Análise conjunta de função e categoria.....	54
6.4	Considerações acerca dos resultados	57

7 CONCLUSÕES.....	61
REFERÊNCIAS.....	65
ANEXO A – Funções e subfunções: Portaria MOG nº42/ 1999	68
ANEXO B - Valores das indicações parlamentares com pontos de exceção.....	71

1 INTRODUÇÃO

O modelo orçamentário utilizado atualmente pelo poder público contempla um ciclo de instrumentos de planejamento e orçamento coordenados entre si, que são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta estrutura foi adotada pela administração pública com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que no art. 165, caput, determinou ao poder executivo iniciativa de elaboração desses instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro.

Tendo em vista o funcionamento do estado e o alcance do interesse público, a separação dos Poderes tem fundamento em Locke e Montesquieu e suporta a estrutura do estado brasileiro, cabendo a cada Poder atuar segundo as atribuições e prerrogativas definidas constitucionalmente (GROHMANN, 2001). Essas definições são reflexo dos princípios republicano e democrático.

É possível compreender a atuação estatal também sob a óptica das suas funções, que são legislativa, jurisdicional, administrativa e política. Nesse aspecto, cada poder teria maior ou menor parcela de cada função, sendo o poder legislativo predominantemente responsável pela função legislativa, o poder judiciário marcado pela função jurisdicional, e o poder executivo com destaque na função administrativa. A função política seria preponderante no poder executivo, seguida pelo poder legislativo e discreta no judiciário. (PIETRO, 2018).

A CRFB/88 estabeleceu um sistema de pesos e contrapesos entre os poderes e também a relação entre eles, sendo independentes e harmônicos entre si. Com isso em vista, os orçamentos de cada ente são elaborados de forma autônoma, tendo cada Poder a prerrogativa de elaborar o seu próprio orçamento.

Quando se trata de Direito Financeiro, há que esclarecer que a CRFB/88 traz normas que se aplicam a todos os entes federados, como o caput do art. 165, mas também apresenta regras aplicadas apenas à União, como os parágrafos desse mesmo artigo. Nesse contexto, no presente trabalho foram expostas preferencialmente as normas que estabelecem obrigações e limites para a esfera estadual.

No âmbito do direito financeiro-orçamentário, em Minas Gerais se integra ao sistema o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), e além disso, o

PPA é substituído pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), conforme determina a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/89).

O orçamento anual é um instrumento de curto prazo, que operacionaliza os programas de médio prazo e, para isso, as informações mais relevantes a serem consideradas em sua elaboração são obtidas no sistema de planejamento (GIACOMONI, 2012). Segundo a Constituição Estadual, os instrumentos orçamentários são de iniciativa do Poder Executivo e devem ser enviados ao Poder Legislativo para apreciação.

Nesse sentido, as casas legislativas, a fim de exercerem o seu papel no sistema de freios e contrapesos no tocante à questão orçamentária, participam do processo legislativo orçamentário incluindo as emendas parlamentares, que seguem algumas restrições e impedimentos impostos pela lei 4.320/64.

Tendo isso em vista, procura-se entender, a partir da pesquisa, a relação entre os recursos destinados às emendas parlamentares e os definidos pelo Poder Executivo, abordando-se as principais áreas que recebem os repasses, observando-se as funções contempladas, como saúde, educação e segurança pública, e o tipo de despesa, se corrente ou de capital, tendo em vista que os investimentos fazem parte das despesas de capital e o custeio compõe as despesas correntes.

Diante do exposto, teve-se como problema central de pesquisa: em que medida os recursos indicados por emendas parlamentares se diferem ou se assemelham das despesas realizadas pelo orçamento fiscal elaborado no Poder Executivo?

Essa questão se tornou ainda mais relevante ao se considerar o grande volume de recursos do orçamento estadual destinado às emendas parlamentares, que até o ano de 2018 era de 1,5 milhão de reais por deputado, segundo a Assembleia Legislativa (2017), o equivalente a aproximadamente 0,2% da receita corrente líquida (RCL). Em 2018, a Emenda à Constituição de Minas Gerais (ECMG) nº 96 inovou com o caráter impositivo das emendas e aumentou o percentual da RCL reservado a essa forma de destinação de despesa para 1,0%, que deve ser alcançado em 2022, aumentando gradativamente a partir de 2019.

Assim, em 2019 deve ser atendido o valor mínimo de 0,7% da RCL e aumentado 0,1 ponto percentual a cada ano, de modo que em 2022 seja alcançado o valor de 1,0% definido pela norma. Dessa forma, os recursos destinados por deputado

para o orçamento de 2019 totalizam aproximadamente 5,5 milhões de reais, segundo a LOA, com expectativa de aumento para os anos seguintes.

Além disso, foi aprovada em setembro de 2019 a Emenda à Constituição de MG nº 100, que torna obrigatória também a emenda indicada por bancada, o que aumenta ainda mais a participação das indicações parlamentares na RCL. Diante disso, se percebe que há uma diminuição da autonomia do Poder Executivo para utilizar as receitas do orçamento.

Assim, esse trabalho teve como principal objetivo analisar as emendas parlamentares no que se refere a função e categoria nas quais os recursos foram alocados, comparando-se os mesmos critérios no orçamento fiscal elaborado pelo Poder Executivo, a fim de verificar se as elas contribuem com os propósitos do orçamento ou se possuem finalidades diversas e independentes.

Para que alcance de tal propósito, os objetivos específicos foram:

a) Realizar uma revisão bibliográfica sobre os temas de direito constitucional e administrativo;

b) Analisar a relação entre os três poderes do estado, com uma abordagem da ciência política, no tocante ao presidencialismo de coalizão para se discutir direito financeiro, orçamento público e emendas parlamentares, de modo a abordar o planejamento orçamentário dos entes federados;

c) Pesquisar e analisar as execuções fiscais do orçamento de 2015 a 2018, separando os gastos por função e categoria e calcular o percentual referente a cada uma delas; analisar os dados referentes às emendas parlamentares de 2015 a 2018, separando-as por função e categoria e calcular os respectivos percentuais;

d) Comparar os percentuais obtidos em cada caso, ou seja, referente às execuções fiscais e às emendas parlamentares.

Ao se estabelecer o percurso desse trabalho, foram elaboradas três hipóteses que se confirmaram ao final. A primeira foi no tocante ao cumprimento do PMDI, por este contemplar diversas áreas que são condizentes com a demanda da sociedade. A segunda em relação à presença das funções saúde, segurança pública e educação entre os maiores gastos das duas ferramentas analisadas. Estudos de Baptista et al (2012) indicaram que as emendas parlamentares do orçamento federal representam uma proporção significativa dos investimentos em saúde, o que está de acordo com a hipótese sugerida para o âmbito estadual. Quanto à terceira, foi prevista

a prevalência da categoria econômica capital nas indicações parlamentares, devido a não obrigatoriedade com as despesas correntes, como ocorre no orçamento fiscal.

A pesquisa em questão teve finalidade básica, com o intuito de se conhecer como o recurso público foi empregado, quais as áreas que mais receberam os recursos discricionários do Poder Legislativo e qual a relação que estes possuíam com os gastos determinados pelo Poder Executivo. A proposta foi um trabalho descritivo, ao se observar os dados e perceber a relação entre as variáveis identificadas.

O tipo de documentação adotado foi a indireta, principalmente por fontes primárias, ao se buscar documentos oficiais disponibilizados em páginas do governo estadual e federal, mas também foram adotadas as secundárias, ao se buscar em livros e publicações informações relevantes à compreensão dos dados. As fontes primárias compuseram a pesquisa documental e ocorreram pela consulta em arquivos públicos, como a plataforma online da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e fontes para análises estatísticas, como o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (SIGCON-MG), que é a plataforma utilizada pelo estado de Minas Gerais para gestão dos convênios.

A técnica de coleta de dados foi primordialmente por pesquisa bibliográfica e documental. A concepção da pesquisa foi quantitativa, ao se analisar dados numéricos e estabelecer relação entre variáveis, por meio de técnicas estatísticas e levando à formulação de hipóteses. Com isso, se pretendeu realizar uma análise descritiva e avaliar as relações existentes entre os grupos de interesse, que são os parlamentares e o executivo.

Os dados analisados advêm das indicações de emendas parlamentares de 2015 a 2018, com as informações extraídas, em junho de 2019, da plataforma do SIGCON-MG e de relatórios sobre a execução fiscal do orçamento, apresentados pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais ao Tribunal de Contas do mesmo estado, presentes na plataforma online da ALMG e extraídos de agosto a outubro de 2019. Os dados foram separados por ano, função e categoria, para que se obtivessem insumos necessários para realização da comparação entre os valores coletados e calculados.

Quanto ao período escolhido para a análise, foi selecionado o ano de 2015 como início, pois a partir desse ano foi implementada uma nova versão do SIGCON-MG, a qual contempla os dados de convênios e parcerias em sua totalidade, o que

não acontecia até então com a versão anterior. Com o período de estudo selecionado foi possível analisar o comportamento de duas legislaturas diferentes. Isso por que o exercício de 2015 contemplou as emendas indicadas em 2014, ou seja, pelos parlamentares que compuseram a legislatura de 2011 a 2014, regida pelo PMDI 2011-2030 e pelo PPAG 2012-2015. Já os anos posteriores contemplados no estudo, 2016 a 2018, foram orientados pelo PMDI 2016-2027 e pelo PPAG 2016-2019.

Ademais, o último ano contemplado pela análise foi o de 2018, pois se objetivou a avaliação e comparação da execução financeira do orçamento, e não somente a fixação da despesa na Lei Orçamentária Anual, para que houvesse maior aproximação com a realidade dos gastos. Isso é relevante pois o orçamento contém a estimativa das despesas, que podem ser alteradas devido a fatores como frustração de receitas, discricionariedade dos gestores, créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), entre outros, conforme disciplina a lei nº 4.320/64.

O limite de abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo no ano de 2019 é de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada, assim como foi em 2018, 2017 e 2016. Em 2015 o limite foi de 10%, como determinado pela respectiva lei orçamentária. Com isso, se demonstra a importância de avaliar os valores efetivamente gastos do orçamento, ou seja, sua execução financeira. Matias-Pereira (2012) observa que o controle e avaliação dos orçamentos fica comprometida com o acompanhamento deficiente do processo orçamentário e do descumprimento sistemático pelos entes federados dos princípios orçamentários de periodicidade, especificação detalhada, autorização prévia, unidade orçamentária, clareza, compreensão e publicidade, que seriam requisitos de um orçamento democrático. Para ele, essa transgressão é realizada tanto na elaboração, quanto na sanção e execução, o que constitui um fator limitante para esse estudo.

Até a instituição do caráter impositivo das emendas parlamentares pela ECMG nº 96/18, o poder executivo tinha maior liberdade para cercear as indicações parlamentares, de acordo com sua discricionariedade, de modo que as emendas executadas estavam submetidas à concordância do poder executivo. Assim, a execução do orçamento poderia suprimir parcialmente as intenções do poder legislativo. Entretanto, a partir de 2019 isso passa a ser restrito aos impedimentos de ordem técnica e à frustração de receitas, de modo que deve ser atendida a ordem de prioridade indicada pelos parlamentares e ser executada de forma equânime.

Tendo isso vista, o interesse desse trabalho foi compreender as prioridades dos parlamentares nos anos anteriores, desvinculado da concordância do poder executivo. Por esse motivo foram analisadas as indicações parlamentares aprovadas, mesmo que não tenham sido efetivamente pagas, já que se pretendeu verificar o alinhamento ou não dos objetivos do legislativo e do executivo.

Este trabalho se constituiu de sete seções, contemplando a presente introdução e as considerações finais. Ele se estruturou por meio da retomada de teorias, na segunda seção, que sustentam a separação dos Poderes e moldam o funcionamento do estado na forma que se apresenta atualmente; na terceira se relacionou os instrumentos orçamentários existentes, esclarecendo o papel de cada um deles, e se consolidou diversas formas de alteração do orçamento e da execução orçamentária; na quarta seção, aprofundou-se as questões relacionadas ao sistema eleitoral brasileiro e seu característico presidencialismo de coalizão; na quinta apresentou-se as formas de repasse de recursos aos municípios, especialmente via emendas parlamentares, objeto do estudo; na sexta procedeu-se com a agregação e análise dos dados, objetivando compreendê-los melhor e propiciar as conclusões e comentários finais da última seção.

2 SEPARAÇÃO DOS PODERES

O Estado possui segmentos estruturais de divisão do seu poder geral e abstrato, que constituem os Poderes. Estes, segundo Carvalho Filho (2018), foram delineados por Montesquieu e são estruturas internas voltadas à execução de determinadas funções. Na concepção dos poderes, deveria haver equilíbrio entre eles, de modo a evitar a supremacia de um em relação a outro.

A compreensão atual é de que não há uma separação absoluta dos poderes, o que pode ser percebido na CRFB/88, que estabelece as atribuições de cada poder com o modulador predominantemente, além de prever interferências mútuas, estabelecendo um sistema de freios e contrapesos. Mesmo com a ausência de delimitação estrita entre eles, é importante ressaltar que a CRFB/88 tem como cláusula pétrea que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (PIETRO, 2018).

Pelo exposto, entende-se as emendas parlamentares como ferramenta de interlocução entre os poderes no sistema de governo brasileiro. Sendo assim, faz-se necessário compreender melhor a separação e a relação entre eles.

2.1 Fundamentação da independência e harmonia entre os Poderes

A preocupação com a concentração e abuso de poder existe desde a Grécia antiga, segundo Grohmann (2001). Ao longo da trajetória da sociedade, a teoria do governo misto surgiu e acreditava que o poder deveria ser exercido por uma combinação de monarquia, aristocracia e democracia, representando os interesses do monarca, dos aristocratas e do povo, sem delimitação funcional de cada agente, mas com limitações da possibilidade de um governo absoluto. Foi no renascimento inglês que se iniciou a noção de governo equilibrado, no qual os poderes, além de serem divididos com a mesma magnitude de poder, exerciam também influência uns sobre os outros.

Nesse cenário foram construídas as teorias de Locke, de Montesquieu e dos Federalistas sobre a separação parcial dos poderes, na qual existem atividades compartilhadas entre eles, como a função legislativa, a qual outro poder também exerce em certas condições. Esse sistema tem o papel de servir como freio e contrapeso. (GROHMANN, 2001). Como destaca Canello (2008), a revolução tecnológica e a globalização permitem que novos atores políticos participem dos

processos decisórios, entretanto os espaços institucionais permanecem como a principal arena de decisão política. Devido a isso, a retomada de teorias que estruturam o arcabouço institucional brasileiro ainda se justifica para auxiliar o entendimento dos processos políticos, em especial nas relações entre os poderes legislativo e executivo.

A separação dos poderes foi consolidada em um momento de organização política da burguesia, pautada em um pensamento liberal de encontro ao absolutismo monárquico no século XVIII. A sobreposição do capitalismo emergente ao mercantilismo deu lugar às demandas de maior liberdade, para que fosse possível o crescimento do capitalismo. Desse modo, aumentaram as demandas sociais, políticas e econômicas pressionando para que houvesse uma reorganização do Estado (CANELLO, 2008).

De acordo com Grohmann (2001), Locke, Montesquieu e os Federalistas são as principais referências no que se refere à separação dos poderes nos Estados-nação. Para Locke, o poder Legislativo é o maior, que pode estar alocado nas mãos de agentes diferentes, a depender do regime de governo, se democracia, oligarquia ou monarquia. Esse poder só encontra limites nas leis da natureza, contemplando o respeito a vida, propriedade e liberdade. Canello (2008) acrescenta que as leis elaboradas pelo poder Legislativo devem proteger a sociedade. Sobre o poder Executivo, caberia a execução das leis, a convocação do poder Legislativo, a prerrogativa de atuar discricionariamente em casos descobertos pela lei, e a possibilidade de atuar contrariamente à lei visando o bem público, com observância das leis da natureza. Por fim, o poder Federativo seria responsável pelas relações com outras nações. Diante disso, se percebe a dificuldade de delimitação estrita das funções de cada poder. Grohmann (2001) realça que a principal preocupação não é separar rigidamente os poderes, mas sim, enfraquecê-los individualmente e atender melhor o bem público.

Montesquieu, que visava a liberdade política, apresentou então a ideia de destacar um poder voltado para julgamentos e punição de crimes, o qual seria chamado mais tarde, na Constituição dos Estados Unidos da América, de poder judiciário (CANELLO, 2008). Montesquieu e Locke acreditavam que a natureza humana seria predisposta à tirania, desde que o indivíduo tivesse condições para tal, o que justificaria a separação dos poderes. Como explica Grohmann (2001, p. 78), “somente o poder tem força para barrar o poder”. Para isso, um poder deve ter aptidão

para barrar os demais objetivando um acordo, de modo a alcançar decisões mais moderadas e que contribuam para a gestão do estado. Assim, a liberdade política seria alcançada pelo impedimento do abuso de poder.

Nessa proposta, a separação dos poderes seria funcional, considerando-se o papel de cada um deles:

Montesquieu classificou os três poderes do Estado: o poder Legislativo (fazer as leis); o poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes (paz, guerra, segurança, prevenção de invasões etc.), que é o poder Executivo do Estado; o poder Executivo das coisas que dependem do direito civil (pune os crimes, julga conflitos entre indivíduos etc.), ou seja, o poder de julgar (GROHMANN, 2001, p.79).

Montesquieu inovou em sua teoria com a possibilidade de um poder limitar os demais, podendo barrar ou punir a ação do outro. Caberia ao Executivo vetar as leis do Legislativo e ao último punir os agentes do primeiro. Montesquieu se preocupou com a possibilidade de um poder precisar se subjugar à vontade do outro, devido a essa relação existente entre eles, e encontrou como solução garantir que os nobres somente seriam julgados pela mesma categoria social, o que, para ele, seria um estímulo à realização de acordos em lugar da temida paralisia decisória. Assim, se alcançariam políticas moderadas que promoveriam a liberdade política, tida como primordial para Montesquieu (GROHMANN, 2001).

Os Federalistas, por sua vez, avançaram para aspectos de governabilidade, conforme a leitura de Canello (2008). Os principais autores da teoria, Madison e Hamilton, se atentaram para a prática política. Madison acreditava na separação dos poderes, mas não a via como amplamente possível na prática, além de se preocupar com a ocupação do poder, receoso com a formação de majorias que pudessem se sobrepôr às minorias. Ele destacou dois fatores importantes para a separação dos poderes, quais sejam a independência financeira de cada poder e a motivação pessoal para os ocupantes dos cargos. Além disso, entendeu que seriam necessárias duas câmaras para compor o poder Legislativo, devido à sua força. Hamilton se voltou mais aos mecanismos de checagem de um poder sobre o outro.

Percebe-se então a influência desses pensadores nas constituições contemporâneas, inclusive a brasileira, que trazem a ideia de separação de poderes como instrumento garantidor da liberdade política ou econômica. Grohmann (2001) observa que o aumento da complexidade das sociedades modernas conduziu à elevação dos poderes e atribuições do executivo, ao se comparar com o legislativo.

Ademais, a homogeneidade dos partidos políticos poderia comprometer a separação dos poderes.

2.2 Funções do Estado

Como discutido na seção anterior (2.1) a separação pura dos poderes propôs a delimitação da atuação destes em funções específicas. Inclusive, adotando essa terminologia, a doutrina constitucionalista e administrativista majoritariamente se refere à separação de poderes como separação das funções estatais, como explica Matos (2016):

(...) haja vista que o poder do Estado é uno, ou seja, um só, não se divide, não é fracionado. O que na verdade são fracionadas são as funções estatais. Exemplo: função de legislar, administrar e julgar, todas exercidas cada qual por um grupo específico (MATOS, 2016, s.p.).

Nesse sentido, PIETRO (2018) destaca a diferença entre as três funções do Estado, considerando-se também que o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável:

(...) o poder estatal (...) desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as outras duas aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses (...); a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas. (PIETRO, 2018, p.119).

Ao se observar o tema sob o aspecto estritamente jurídico, nas três funções ocorre a emanção de atos de produção jurídica, que modificam uma situação jurídica anterior. Entretanto, existem diferenças em relação a cada função. A legislação é ato de produção jurídica primário, já que é fundado no poder soberano, ou seja, o Estado regula relações, permanecendo acima e à margem delas. A jurisdição corresponde aos atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários, na qual o órgão estatal também está acima e à margem das relações a que se referem seus próprios atos. Já a administração representa os atos de produção jurídica complementares, onde acontece aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato característico das leis, objetivando a realização dos interesses coletivos. Nesse caso, o órgão estatal é parte nas relações a que se referem os atos (PIETRO, 2018).

Acrescenta-se às duas últimas funções que, no caso da jurisdição, a atuação ocorre a partir da provocação da parte interessada e quando a lei não é

cumprida espontaneamente; e no caso da administração, a atuação é independente de provocação, visando o alcance dos fins estatais.

A produção jurídica complementar realizada pela função administrativa não é restrita a ela, contemplando também a função política ou de governo, relacionada com atividade de ordem superior e de direção geral do Estado, voltada a determinar os fins da ação do Estado e as diretrizes para as outras funções. Não há separação precisa entre a função administrativa e a política, pois em ambas há aplicação concreta da lei. Pietro (2018) exemplifica situações em que são realizados atos políticos, tais como a nomeação de Ministros de Estado, a nomeação de Comissões Parlamentares de Inquérito e convocação extraordinária do Congresso Nacional.

Ao se analisar a distribuição das funções entre os poderes do estado, é preciso compreender que não há uma separação absoluta destes. A função administrativa pode ser exercida pelos poderes legislativo e judiciário quando eles exercem o poder hierárquico e disciplinar. O legislativo pode ainda exercer a função de jurisdição em caso de processar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Do mesmo modo, o executivo exerce a função legislativa ao propor projetos de lei, vetar os aprovados pelo legislativo ou publicar medidas provisórias (PIETRO, 2018).

Quanto à função política, é possível observar que no direito brasileiro é dividida entre o executivo e o legislativo, com preponderância do primeiro. Ao poder judiciário caberia a parcela do controle relacionado à função política.

Como visto, o funcionamento do estado, as relações entre os poderes e as funções que o compõem tem como principal objetivo o desmembramento do poder supremo, como forma de evitar abusos e assim, assegurar que o interesse público se sobreponha ao particular. Tendo isso em vista e que a realização das funções depende de recursos, serão apresentados, na próxima seção, os instrumentos orçamentários, por meio do qual se realizam as políticas públicas e demandam o relacionamento entre os poderes legislativo e executivo no que se refere ao gasto público.

3 INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

Em Minas Gerais, os instrumentos que compõem o orçamento público são o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que serão descritos nessa seção. Essas leis são de iniciativa do poder executivo e devem passar por aprovação do legislativo.

3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

O Estado de Minas Gerais (MG) segue o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado para orientar suas ações de governo, conforme estabelece o Art. 231 da CEMG (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2019). O PMDI que orientou o orçamento do exercício de 2015, ano que faz parte desse estudo, foi publicado em 2011 e fazia previsões para o período 2011 a 2030. Em 2015 foi elaborado um novo PMDI, com planejamento para o período de 2016 a 2027, que orientou os exercícios de 2016 a 2019. Ao longo deste ano, primeiro do governo atual, está em elaboração um novo PMDI.

Como se observa, o período contemplado por um PMDI é maior do que o PPAG. Assim, ele contém diretrizes de longo prazo, enquanto o PPAG é um instrumento de médio prazo. Serão apresentados os dois PMDI que propiciaram diretrizes aos orçamentos analisados, para auxiliar na observação da existência de alinhamento entre os gastos planejados e indicados entre os poderes.

O PMDI 2011-2020 apresentava uma estratégia de desenvolvimento e de regionalização estratégica. Composto por quatro eixos, dentre os quais o primeiro era a compreensão da realidade em que os governos estão inseridos; o segundo consistia na integração com as áreas e parceiros na formulação das ações; o terceiro eixo focava na redução do sobretrabalho e no desperdício de recursos ao realizar as ações; por fim, o quarto eixo se preocupava com o monitoramento e avaliação das ações. Percebe-se que a construção dos eixos se assemelha ao ciclo das políticas públicas. De forma resumida por Souza (2016, p.29), a política pública é vista como um ciclo deliberativo em um processo dinâmico, constituída pelos estágios de “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

A proposta da organização estratégica nesse PMDI era baseada em 11 redes de desenvolvimento integrado, da qual faziam parte educação e desenvolvimento humano; atenção em saúde; defesa e segurança; desenvolvimento social e proteção; desenvolvimento econômico sustentável; ciência, tecnologia e inovação; desenvolvimento rural; identidade mineira; cidades; infraestrutura; governo integrado, eficiente e eficaz. A divisão apresentada pode ser melhor compreendida pela figura 1.

Figura 1: Redes de Desenvolvimento Integrado PMDI 2011-2030



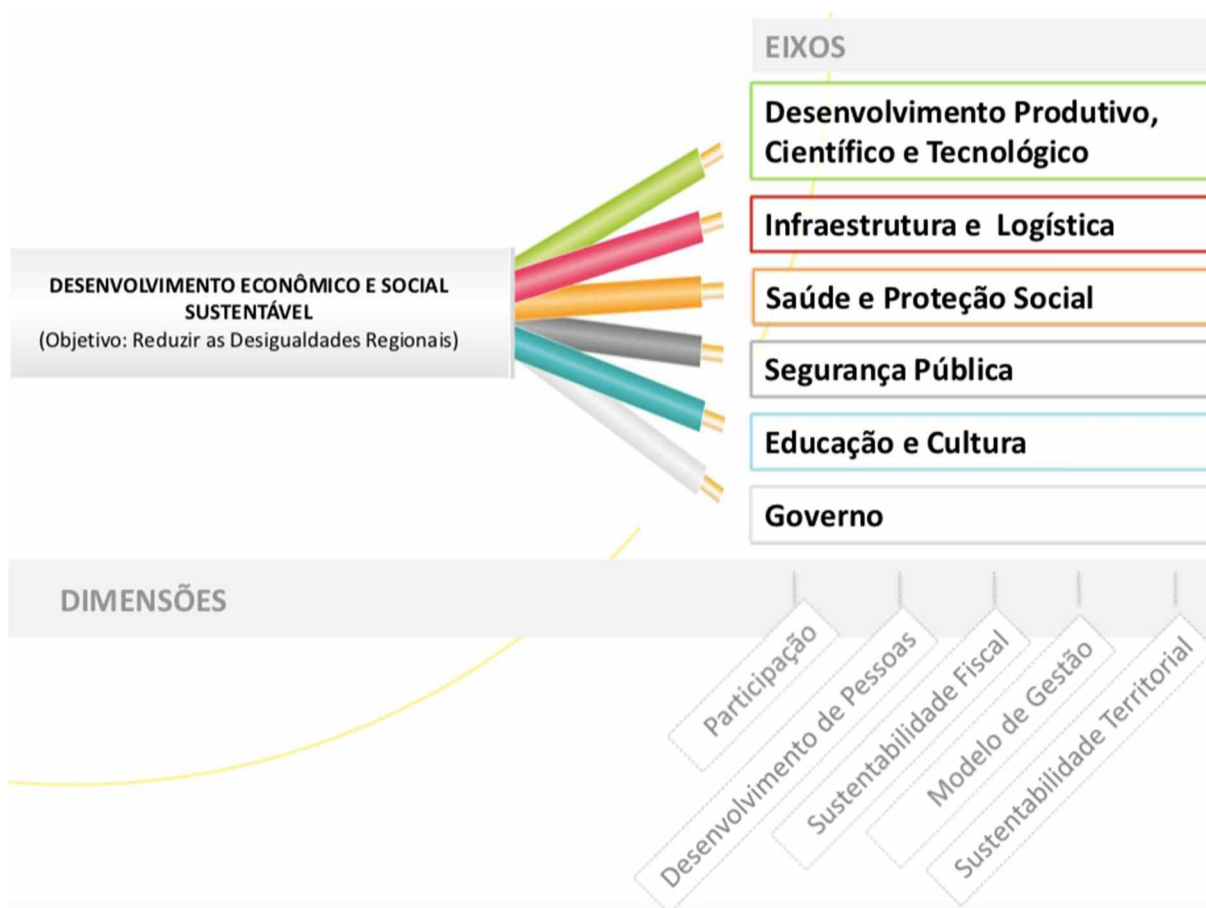
Fonte: PMDI 2011-2030

Foi dada atenção também à regionalização do estado, de modo a potencializar as vantagens comparativas, com a pretensão de definir estratégias adequadas para cada região de planejamento, quais sejam Noroeste, Norte, Rio Doce, Mata, Sul, Triângulo, Alto Paranaíba, Centro-Oeste, Jequitinhonha/Mucuri e Central. Foram destacadas a cadeia produtiva do agronegócio, contemplando a agroindústria, o terciário avançado e demais atividades de alto valor agregado; produção de *commodities* industriais, pela indústria extrativa mineral e pela metalurgia

básica, influenciado pelo cenário internacional e com cadeias produtivas integradas ao mercado externo; indústria automotiva, produção de bens de capital, artigos de vestuário, alimentos e bebidas.

Em relação ao PMDI 2016-2027, é composto por 6 (seis) eixos estratégicos e 15 (quinze) área de governo, e visa um desenvolvimento socioeconômico sustentável, integrado e que promova redução das desigualdades regionais. Cada eixo possui cinco dimensões, quais sejam participação, desenvolvimento de pessoas, sustentabilidade fiscal, modelo de gestão e sustentabilidade territorial. Essa estrutura pode ser mais facilmente entendida pela figura 2. É interessante verificar quais são as áreas que possuem destaque nesse plano, para que se tenha melhor compreensão sobre a complementaridade dos instrumentos.

Figura 2: Eixos e Dimensões PMDI 2016-2027



Fonte: PMDI 2016-2027

O primeiro eixo, Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, se atenta para a distribuição desigual da atividade produtiva do estado e contempla as áreas de ciência, tecnologia e inovação; agricultura, pecuária, abastecimento e

desenvolvimento agrário; e turismo. Ele tem o objetivo de ampliar a competitividade mineira, promover o desenvolvimento regional, incentivar o aumento da renda das famílias, desenvolver as indústrias, adensar as cadeias produtivas, entre outros.

O segundo eixo, Infraestrutura e Logística, se preocupa com a qualidade das malhas de transporte do estado, na qual se inclui o aeroviário, e abarca as áreas de Infraestrutura e Logística e de Desenvolvimento de Cidades e Regiões Metropolitanas. Os objetivos principais são apoiar planejamento e construção de infraestrutura pelos municípios, fomentar fiscalização de obras e transportes públicos, modernizar e integrar modalidades de transportes, entre outros.

O eixo Saúde e Proteção Social foca na melhoria das condições de acesso aos serviços e abrange as áreas de saúde; desenvolvimento e integração do norte e nordeste de Minas Gerais; assistência social e trabalho; direitos humanos e cidadania sem discriminação e sem violência; e esportes. A finalidade é ampliar a capacidade instalada, fortalecer a atenção básica, qualificar os gestores e direcionar a organização dos hospitais.

O quarto eixo, Segurança Pública, contempla a defesa social e se preocupa com o aumento recente dos índices de criminalidade. Os principais objetivos são aumentar a segurança e a sensação de segurança da população do estado, aumentar a efetividade das políticas de prevenção, aprimorar o sistema prisional, aprimorar as ações de prevenção de ocorrências, entre outros.

O eixo Educação e Cultura considera como relevante o acesso insuficiente das faixas etárias de 0 a 5 anos e de 15 a 17 anos aos estabelecimentos de ensino, a qualidade do ensino, a aprovação dos alunos e as manifestações culturais. Ele se divide em educação, cultura e diretrizes de ação, como valorização dos profissionais da educação, equalização dos insumos escolares, gestão escolar, coordenação das redes de ensino, correção de desigualdade do fluxo e qualidade. Os objetivos são universalizar a educação básica, assegurar infraestrutura física e tecnológica das escolas, valorizar a formação permanente dos servidores, apoiar as manifestações das culturas tradicionais e regionais, proteger o patrimônio, entre outros.

Por fim, o eixo Governo contempla o planejamento e gestão do estado, finanças públicas e política fiscal, que se orienta para a melhoria da prestação de serviços e boa governança, a qual está alinhada com intersectorialidade das políticas e com os resultados sociais, em um modelo gerencialista que se preocupa com a efetividade da intervenção pública e não somente com processos e aferição de

desempenho. Os objetivos estratégicos são ofertar serviços públicos integrados e de qualidade, ampliar a transparência da informação e as formas de participação social, assegurar sustentabilidade fiscal, entre outros.

3.2 Ciclo Orçamentário

O Plano Plurianual de Ação Governamental é um instrumento de planejamento de médio prazo do estado, como foi dito, pois define o escopo de atuação pelo período de quatro anos. Ele estabelece os programas e ações que serão realizados, com indicadores e metas físicas e orçamentárias. Esse plano é elaborado no primeiro ano do mandato do governante e deve se estender até o primeiro ano do próximo governo, de modo que garante certa continuidade do planejamento (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2019).

De acordo com Giacomoni (2012), a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece metas e prioridades que orientam a proposta orçamentária e é encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, que a aprova. Seu conteúdo é versado pela Constituição Federal e Estadual e, a partir de 2000, pela Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LDO dispõe sobre equilíbrio entre receitas e despesas, metas e riscos fiscais, programação financeira e cronograma de desembolso, critérios e formas de limitação de empenho, condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, entre outros (GIACOMONI, 2012).

Segundo a CRFB/88, a Lei Orçamentária Anual é composta pelos orçamentos fiscal, seguridade social e investimento das empresas. Esse último contempla os investimentos realizados por empresas em que o Poder Público detenha a maioria do capital social com direito a voto. O de seguridade social contempla as entidades e órgãos vinculados a saúde, previdência e assistência social, mas em Minas Gerais, o orçamento da seguridade não é separado, de modo que tais gastos são inseridos no orçamento fiscal.

Já o orçamento fiscal é o principal, segundo Giacomoni (2012) e contempla os Poderes, com seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Cada poder possui uma parcela do orçamento a ser utilizada, em consonância com a independência financeira dos poderes preconizada por Madison, como exposto anteriormente.

A CEMG/89, determina em seu art. 157 que a LOA deve detalhar as ações governamentais nos níveis de subprodutos e subatividades, fonte de recursos, natureza da despesa, órgão ou entidade e no § 3º estabelece que não deve conter disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, com ressalvas à abertura de crédito suplementar e à contratação de operação de crédito. Outra informação relevante para esse estudo está disciplinada pelo art. 158 da CEMG, o qual define as áreas que devem receber investimentos prioritários como educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, ensino, pesquisa, esporte, cultura e propostas das audiências públicas regionais.

O executivo envia o projeto de lei orçamentária ao legislativo, onde é emendado e aprovado, e devolvido para o executivo para sanção, com ou sem vetos. Em uma visão geral sobre os instrumentos, como observado por Pereira e Mueller (2002), as metas e diretrizes da LDO e PPA orientam a elaboração da LOA e esta, por sua vez, estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício seguinte ao de sua elaboração. Essa lei detalha programas e atividades, os quais devem estar condizentes com os outros instrumentos.

3.3 Classificação da Despesa

A despesa orçamentária pública é classificada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como “aquela executada por entidade pública e que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais.” A STN ressalta ainda que a despesa pública é o “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”.

A classificação usada para elaboração dos orçamentos desde o exercício de 2000 é a funcional e por programas, como explica Giacomoni (2012). A dotação orçamentária da despesa é composta por elementos que designam a classificação institucional, como a secretaria de governo e o setor responsável; a classificação funcional, que é a divisão em função e subfunção das grandes áreas de atuação do governo; a classificação por programas, composto por programas, desmembrados em projetos, atividades ou operação especial; a classificação por natureza da despesa, que contém a categoria econômica da despesa, as quais são desmembradas em grupos, as modalidades de aplicação e os elementos de despesa; além da

classificação complementar, composta por identificador de ação governamental, fonte de recursos e indicador de procedência e uso.

Como explica Matias-Pereira (2012), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulga orientações técnicas para os entes da federação, com conceitos e procedimentos, visando a conformidade e consolidação das contas públicas. A Portaria nº 42/1999 traz as funções e subfunções da despesa pública e consta no anexo A deste trabalho.

Foi dada aqui maior atenção à função e à categoria econômica, as quais serão utilizadas para comparação entre as emendas parlamentares e o orçamento fiscal. A classificação funcional abarca grandes áreas importantes como educação e saúde. A seguir são apresentadas as que tiveram maior destaque pelas ferramentas observadas, as quais, de maneira geral, estão condizentes com os eixos dos PMDI relacionados.

A função educação contempla os diversos níveis de ensino; a saúde contempla desde alimentação e nutrição à assistência hospitalar e ambulatorial; a segurança pública é composta por defesa civil, policiamento, informação e inteligência; a administração inclui planejamento orçamentário, administração geral, de receitas, normatização e fiscalização, entre outros; da agricultura fazem parte a promoção da produção agropecuária, irrigação, entre outros; ao transporte integram os diversos modais, como rodoviário, hidroviário e aéreo; em encargos especiais estão o refinanciamento e serviços da dívida, transferências para a educação básica e outras transferências; desporto e lazer se atenta ao desporto de rendimento, comunitário e lazer; cultura é composta por difusão cultural, patrimônio histórico, artístico e arqueológico; previdência social se ocupa do regime estatutário, da complementar, básica e especial.

Já dentro da classificação por natureza constam como categorias as despesas correntes, voltadas para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos, e que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital; e as de capital, correspondente às despesas que contribuem diretamente para a produção de bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, para a formação de um bem de capital.

O desmembramento da categoria, como dito, refere-se aos grupos de natureza da despesa. As despesas correntes são compostas pelos grupos pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Já a

categoria de despesas de capital é composta pelos grupos investimentos; inversões financeiras e amortização da dívida.

Assim, uma despesa pode ser vista sob diferentes ópticas, como a funcional e a da natureza da despesa. As verbas parlamentares e as execuções fiscais do orçamento no período analisado serão observadas com atenção voltada às suas categorias e suas funções, como forma de estabelecer grandes grupos que possibilitem a comparação entre si.

Tendo em vista que é por meio das despesas públicas que ocorre o funcionamento do estado, pois assim se define quais políticas públicas serão priorizadas, secretarias de estado que receberão mais recursos, atividades e programas que serão realizados, entre outros, se percebe a potencialidade do gasto público para solucionar os desafios impostos ao estado de Minas Gerais, o que torna pertinente a compreensão da qualidade do gasto, contemplando a função e a categoria da despesa. A partir dessa análise é possível perceber se há similaridade ou disparidade entre o gasto indicado pelo poder legislativo e a despesa realizada pelo executivo, o que auxilia a entender se os recursos estão sendo utilizados em consonância ou em discordância entre si.

3.4 Alterações do Orçamento

O Orçamento Público é um conjunto de instrumentos que dialogam com a diversidade intrínseca à realidade da população, dos entes federativos e dos poderes. Essa realidade é mutável e precisa de adaptações que correspondam às necessidades identificadas, e para que isso seja possível, existem alternativas previstas para alteração das leis orçamentárias. Entretanto, é importante ter em vista que o planejamento administrativo também deve ser priorizado, e deve haver esforço para o cumprimento das diretrizes, metas e alocações de recursos inicialmente previstas.

3.4.1 Emendas parlamentares e emendas constitucionais recentes

A inclusão das emendas parlamentares na LOA é feita no momento de apreciação desta pelo Poder Legislativo. A CRFB/88 em seu art. 166, § 3º e a CEMG/89 em seu art. 160, III estabelecem restrições às emendas, dentre as quais a compatibilidade com o PPA e a LDO; a indicação dos recursos, não sendo admitidos

os provenientes de anulação de despesa com serviços da dívida, transferências constitucionais, pessoal e encargos.

A lei 4.320/64, que é uma norma geral, recepcionada pela CRFB/88, também estabelece limites quanto à inclusão de emendas parlamentares na LOA, quais sejam: não alterar dotação de custeio, não conceder dotação para serviço que não tenha sido criado anteriormente, entre outros.

A CEMG/89 determina em seu art.160, §8º inserido pela EC nº 96/2018, o mínimo de informação que deve ser fornecida pelos parlamentares em relação às suas emendas individuais, como nome do beneficiário, respectivo valor e ordem de prioridade.

Segundo a Câmara dos Deputados, o tipo e o número de emendas varia de acordo com os autores, que podem ser parlamentar, comissão ou bancada:

Ao projeto de lei do orçamento (PLOA), cada Deputado Federal (513 no total) e cada Senador (81) podem apresentar até 25 emendas individuais para modificar a programação de despesa do orçamento da União. As comissões permanentes da Câmara e do Senado e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional podem apresentar 8 emendas cada. Já a quantidade de emendas de cada bancada estadual varia de 18 a 23, a depender da quantidade de parlamentares eleitos de cada estado (Câmara dos Deputados, s.a., s.p.).

As normas que tratam de direito financeiro utilizam, frequentemente, a Receita Corrente Líquida (RCL) como parâmetro em suas definições, como na limitação da inclusão das emendas parlamentares ao orçamento. A RCL é definida pela LRF como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as transferências constitucionais e as contribuições dos servidores para o sistema previdenciário.

Em 2014 foi instituído na União o orçamento impositivo em relação às emendas individuais, inicialmente pela LDO e, em seguida, pela EC nº 86/2015. A execução das despesas fixadas pelas emendas era discricionárias até então, quando passou a ser de execução obrigatória, igualitária e impessoal, até o limite de 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. Recentemente foi instituído o caráter impositivo das emendas de bancada na esfera da União, pela EC nº 100 de 26 de junho de 2019, até o limite de 1% da RCL realizada no exercício anterior. Essas possibilidades de alteração do orçamento foram instituídas gradualmente no Estado de Minas Gerais.

Em 2018 foi aprovada no estado mineiro a EC nº 96/2018, que definiu as emendas parlamentares individuais como impositivas, até o limite de 1% da RCL prevista no projeto orçamentário encaminhado pelo Poder Executivo, diferentemente da determinação da EC nº 86/2015 da União, que considera a RCL do exercício anterior. Desse total, metade deve ser destinada à área da saúde e ser computada no cálculo do cumprimento do mínimo constitucional imposto pelo art. 198 da CRFB/88.

O alcance do percentual do gasto será feito de forma gradual, como definido pelos art. 139 e 140 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CEMG/89, iniciando em 2019 com 0,7% da RCL e chegando até 2022 com o valor definido pelo art. 160 de 1%. Existe a ressalva de que não será obrigatória a execução em caso de impedimentos de ordem técnica, mas os parlamentares ainda poderão optar por remanejamento da programação, em casos de impedimento insuperável, ou por apresentar propostas saneadoras.

O texto constitucional define que a execução das programações obrigatórias deve ser equitativa, ou seja, igualitária e impessoal, independente de sua autoria. Em relação à conta de restos a pagar, podem ser considerados como cumprimento da execução financeira imposta pela CEMG/89 até o limite de 0,35% da RCL realizada no exercício anterior.

Seguindo os rumos da União, após a aprovação da impositividade das emendas parlamentares individuais, o Estado de Minas Gerais aprovou a Emenda à Constituição nº 100 de 04 de setembro de 2019, que faz com que as emendas de blocos e bancadas tenham execução obrigatória, também de forma equitativa, no montante correspondente a 0,0041% da RCL realizada no exercício anterior, por deputado que compõe a bancada, a ser alcançado de forma gradativa até 2022. Como compõem a ALMG 77 deputados estaduais, o valor total das emendas de bancada corresponderá a 0,3157% da RCL realizada no exercício anterior.

3.4.2 Créditos Adicionais

Como explica Giacomoni (2012), seria impraticável se não houvesse possibilidade de alteração do orçamento durante sua execução, para cobrir imprevistos ou viabilizar novas despesas. Dessa forma, os créditos adicionais permitem alterações nos casos de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA e constituem os créditos especiais, no primeiro caso; suplementares, no segundo caso; e extraordinários, para situações imprevisíveis e urgentes. Já os

recursos que permitem a abertura dos créditos adicionais são superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e operações de crédito.

Pereira e Muller (2002) destacam o fato de que mesmo após a aprovação do projeto de lei pelo legislativo, o jogo orçamentário continua e, devido às ferramentas de alteração apresentadas, é possível modificar o orçamento e acrescentar novas emendas. Isso faz com que o processo orçamentário constitua um jogo sequencial, onde executivo e legislativo interagem em diversas ocasiões.

3.4.3 Contingenciamento do Gasto e Limitação do Empenho

Além das possibilidades de alteração expostas, a execução orçamentária pode ocorrer abaixo do previsto no caso de frustração de receitas, já que a liberação dos recursos deve seguir a programação financeira de desembolso, como estabelecido no Decreto-lei n. 200/67 e na LRF. Assim, deve ser feita a programação financeira e o cronograma de execução mensal do desembolso, e segundo o art 9º da LRF, caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, deve-se limitar o empenho e contingenciar os gastos, que serão normalizados na medida em que se restabelece a receita prevista.

Diante do exposto, se percebe que o planejamento orçamentário inicial não implica necessariamente em execução orçamentária idêntica, de modo que a análise restrita aos valores previstos pode não condizer com a realidade e assim, comprometer os resultados. Por isso se optou nesse trabalho a fazer o estudo dos gastos executados do orçamento fiscal, buscando maior fidedignidade.

A elaboração e a execução do orçamento estão ligadas ao relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, contemplando todas as suas restrições e limitações. Por isso, a próxima seção se preocupa em entender melhor essa relação e seus efeitos práticos no planejamento orçamentário.

4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL E SEUS EFEITOS PARA O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

A divisão dos poderes e funções é importante para que o poder estatal supremo seja distribuído e o interesse público seja melhor alcançado, coordenando as atividades e evitando a concentração do poder. Como visto, as instituições governo e parlamento foram produtos da contestação da autoridade do monarca nos séculos XVII e XVIII e passaram continuamente por especialização de funções, até a atualidade. Matias-Pereira (2012) destaca que o poder legislativo sofreu redução de sua capacidade normativa, com prevalência de observância a posteriori das normas definidas pelo executivo. Segundo o autor, o poder executivo vem afirmando sua hegemonia no sistema político, dificultando a atuação dos demais poderes do Estado.

A atuação do Estado está diretamente relacionada aos ocupantes dos postos de chefia dos poderes, o que torna relevante analisar o sistema eleitoral brasileiro, por meio do qual se ocupam os cargos eletivos. Suas regras interferem na relação entre os poderes, peculiar ao sistema brasileiro e conhecida como presidencialismo de coalizão.

4.1 Sistema eleitoral brasileiro

Apesar de não haver uniformidade na compreensão acerca dos agentes públicos na doutrina, essa ideia está vinculada a de governo e de função política, sendo o primeiro relacionado ao órgão e o segundo à atividade. Nesse contexto, a função política contempla as atividades de direção e as colegislativas, com a fixação de metas, diretrizes e planos governamentais (PIETRO, 2018).

Como apresenta Pietro (2018), não é suficiente o exercício de atribuições constitucionais para que aqueles que as exercem possam ser considerados agente político, pois assim todos os servidores integrados em instituições com essa competência seriam assim considerados. Dessa forma, são:

(...) agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.” (PIETRO, 2018, p. 743).

Considerando-se os agentes políticos com investidura por eleição, a CRFB/88, a lei federal nº 4.737/1965, que é o código eleitoral brasileiro, e a lei federal nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, trazem diretrizes sobre a periodicidade, critério e o número de representantes que serão eleitos a cada pleito. Dentre os agentes políticos listados, os prefeitos, governadores e presidente compõe o poder executivo; e os senadores, deputados federais e estaduais e vereadores integram o poder legislativo.

A CRFB/88 estabelece o mandato de oito anos para senadores, com renovação a cada quatro anos, alternando entre um e dois terços, já que cada estado tem direito a eleger três senadores. Para os demais representantes do povo, o mandato é de quatro anos.

Os deputados federais e estaduais e os vereadores possuem representação proporcional, enquanto nos demais casos, adota-se o princípio majoritário, ou seja, por maioria absoluta de votos, como determina a CRFB/88 e o código eleitoral.

Outro fator importante a ser evidenciado é que as eleições municipais ocorrem alternadamente aos demais cargos eleitos pelo povo, com intervalo de dois anos entre elas e as estaduais e federais, as quais ocorrem simultaneamente.

Acerca do tema, são relevantes os seguintes trechos da CRFB/88:

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos (...); Art. 29. (...) I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.; Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional (...); § 1º O número total de Deputados (...) proporcionalmente à população, (...) nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.; Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.; § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.; § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.; Art. 77. (...) § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos(...). (CRFB, 1988, s.p.).

Sobre o código eleitoral brasileiro, destacam-se os seguintes artigos:

Art. 83. Na eleição direta para o Senado Federal, para Prefeito e Vice-Prefeito, adotar-se-á o princípio majoritário.; Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei.; Art. 85. A eleição para deputados federais, senadores e suplentes, presidente e vice-presidente da República, governadores, vice-governadores e deputados estaduais far-se-á, simultaneamente, em todo o País (Lei nº 4.737, 1965, s.p.).

Quanto à lei 9504/97, evidenciam-se os pontos que seguem:

Art. 1º (...) Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições: I - para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital; II - para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos (Lei 9504, 1997, s.p.).

Assim, se percebe que a mudança do chefe do executivo ocorre simultaneamente à mudança da legislatura do poder legislativo de uma mesma esfera, e que não há relação de dependência entre eles para a ocupação dos cargos eletivos.

4.2 Presidencialismo de Coalizão

O sistema eleitoral brasileiro não dá incentivos à cooperação entre os parlamentares e o chefe do executivo, já que seus mandatos não são dependentes entre si (ARRETCHÉ E RODDEN, 2004). Segundo Arretche (2010), a leitura da política brasileira como dominada por negociações particularistas se apoia no efeito que as regras eleitorais exercem sobre o comportamento dos parlamentares.

Comparativamente a outros países, como destacam Arretche e Rodden (2004), no Brasil os presidentes possuem grande poder na elaboração e execução do orçamento, de modo que podem utilizar os recursos fiscais para conquistar eleitores. Porém, eles fazem a necessidade de alcançar a aprovação legislativa em um parlamento diverso.

Na forma como as regras são estabelecidas pela legislação, cabe aos parlamentares tramitarem a agenda legislativa do presidente. Assim, como apontam Pereira e Mueller (2002), a execução das emendas parlamentares individuais ao

orçamento anual é um dos mecanismos mais relevantes de negociação entre o Executivo e o Congresso.

Desse modo, se estabelece o presidencialismo de coalizão existente no Brasil, no qual o presidente usa seus recursos para influenciar os votos das tramitações legislativas de seu interesse, enquanto os parlamentares buscam direcionar recursos aos seus distritos eleitorais.

Essa análise feita na esfera federal cabe também na estadual, onde o chefe do executivo é o governador e faz negociações com os deputados estaduais por meio das emendas parlamentares. Ainda de acordo com Arretche e Rodden (2004), a transferência intergovernamental de recursos pode contribuir tanto para alcançar os objetivos de política, como para premiar os antigos colaboradores e incentivar o auxílio de novos parlamentares, visando manter coalizões majoritárias na casa legislativa.

Quanto ao planejamento orçamentário, cabe ao legislativo receber o projeto de lei orçamentária elaborado pelo poder executivo e apreciá-lo em quatro meses, considerado um prazo curto por Matias-Pereira (2012), tendo em vista a dimensão e complexidade da matéria. É nesse momento que ocorre a participação mais efetiva do parlamentar, ao emendar o orçamento, visto que a função normativa do poder legislativo teve redução de seu alcance. Para esse autor, o poder executivo estabeleceu-se como principal indutor do processo de modernização nas sociedades contemporâneas e entende que há uma preponderância desse poder sobre o legislativo, mas destaca que é primordial para o sucesso do Estado democrático a harmonia das relações entre os poderes executivo e legislativo.

Até o ano de 2018, a execução das emendas parlamentares em Minas Gerais ficava a critério do executivo, que decidia se iria ou não realizar os repasses financeiros, mesmo com a definição de que cada parlamentar teria o valor de R\$1,5 milhão para destinar recursos via emenda. Além disso, o poder executivo possui uma verba para negociação de emendas parlamentares além dessa cota pré-definida. Nesse modelo, as formas de inclusão de despesas no orçamento são decididas caso a caso e podem ser utilizadas como forma de negociação. A partir de 2019, com a emenda nº 96 de julho de 2018 à CEMG/89, foi estabelecida a execução obrigatória das emendas parlamentares, exceto nos casos de impedimentos de ordem técnica, até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida, a ser alcançado de forma gradativa até 2022, com uma estimativa de valores próximos a R\$ 8 milhões por deputado.

Como o orçamento fiscal tem constrangimentos quanto às possibilidades de alocação de recursos, estabelecidos pela CF e pela LRF, e tendo em vista a crise fiscal recente na qual se encontra o Estado de Minas Gerais, grande parte do orçamento fiscal é destinado aos gastos correntes, como custeio da máquina pública e pagamento de juros e encargos da dívida, restando poucos recursos de destinação livre. Já para as emendas parlamentares não existe tal restrição, de modo que elas devem respeitar as questões de ordem técnica e as áreas de destinação do recurso, sem limitação de investimentos ou custeio.

Outra inovação dessa emenda constitucional que possui relação com o presidencialismo de coalizão é que a liberação dos recursos para os parlamentares deve ser equitativa, conforme seu art. 160, § 6º, ou seja, não é possível favorecer os projetos de um deputado em detrimento de outro.

Com isso, se percebe que a implementação das emendas individuais impositivas reduz o poder de barganha do poder executivo ao negociar a liberação de recursos do orçamento fiscal para a execução das emendas parlamentares, e confere maior liberdade política e econômica ao legislativo. Além disso, o aumento do valor destinado a essa ferramenta faz com que o volume de recursos planejado de forma conjunta no orçamento fiscal seja reduzido, propiciando um gasto mais pulverizado na medida em que não há obrigatoriedade de que as emendas sejam relacionadas entre si, mas às diretrizes dos instrumentos orçamentários.

Pietro (2018) aponta que no direito brasileiro é compreensível a identificação de Governo com Poder Executivo, dado o regime presidencialista e a grande concentração de poderes com o Presidente da República. A autora argumenta que a atual Constituição ainda confere maior parcela de atuação política ao Poder Executivo, ao menos no que se refere às iniciativas. O que reduz esse efeito é a sujeição, à aprovação do legislativo, de sua atuação relacionada a função política, como traçar grandes diretrizes e elaborar planos de governo. Dessa forma, aumenta-se a participação do legislativo sobre as decisões de Governo.

5 REPASSE DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS

Os meios utilizados para repassar os recursos das emendas parlamentares aos Municípios ou Organizações da Sociedade Civil (OSC) são, respectivamente, os convênios de saída e os termos de fomento. Podem ser destinados também recursos via modalidade de execução direta, quando é realizada a compra do bem diretamente pelo estado.

Os dados referentes aos convênios e parcerias são inseridos no SIGCON-MG, sistema que centraliza as informações de todas as secretarias de estado e tem a finalidade de acompanhar, coordenar e controlar os instrumentos financeiros relacionados com a entrada e a saída de recursos do Estado de Minas Gerais, de acordo com o Decreto nº 46.281/2013 que o regulamenta.

5.1 Convênios

Segundo Justen Filho (2010), um convênio é um “acordo de vontades, em que [...] uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes”. Entretanto, ao se considerar os demais instrumentos existentes de atuação conjunta entre a Administração Pública e outra parte que não a integre, como os termos de fomento e de colaboração, tem-se a interpretação de que o convênio é um acordo de vontade no qual as partes integram a Administração Pública (SIGCON-MG, 2018). No presente estudo, os convênios se dão entre o Estado de Minas Gerais e seus Municípios, configurando convênios de saída sob a óptica do caixa do estado.

Os convênios devem obedecer as diretrizes impostas pela norma 8.666/1993, em seu art. 116, que determina que as disposições dessa lei federal de licitações e contratos da Administração Pública devem se aplicar, no que couber, aos convênios, e que a celebração destes deve ser precedida de aprovação do plano de trabalho, o qual, por sua vez, deve conter, no mínimo:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador (Lei 8.666/1993, art. 116, § 1º).

Após a assinatura do convênio, o concedente, ou seja, o ente que repassa o recurso, deve dar ciência à Câmara Municipal ou à Assembleia Legislativa relacionada ao conveniente, ou seja, a parte que recebe o recurso. A lei estabelece ainda que as parcelas do convênio podem ficar retidas nos casos de desvio de finalidade da aplicação dos recursos, atrasos no cumprimento das etapas, entre outros elencados pelo § 3º do art. 116. Os saldos de convênio devem ser aplicados em cadernetas de poupança ou fundos de aplicação financeira enquanto não utilizados. Ao final da execução do objeto ou da rescisão do convênio, o saldo remanescente deve ser devolvido ao órgão repassador dos recursos, incluindo as receitas obtidas pelo rendimento das aplicações.

Como não existe uma norma federal específica para convênios, aplica-se a eles, no que couber, as disposições referentes aos repasses de recursos públicos. Assim, os convênios são disciplinados também pela lei federal nº 4.320/64, pela lei complementar nº 101/00, pela lei federal nº 9.504/97, art. 73 e pela CRFB/88, art. 241.

É importante diferenciar os convênios e os contratos, mesmo que estejam sujeitos, de modo geral, às mesmas normas. Segundo Pietro (2018), os dois tem em comum o fato de serem um acordo de vontades. Entretanto, divergem em vários pontos, tais como:

- a) no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos (...);
- b) os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los (...);
- c) no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum (...);
- d) no convênio, verifica-se a mútua colaboração (...);
- e) (...) no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, (...), no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim (...) esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas (...) (PIETRO, 2018, p.427-428).

Assim, após a conclusão do objeto, rescisão ou cancelamento do convênio, deve ser realizada a prestação de contas dos recursos repassados pelo conveniente.

5.2 Parcerias

A lei federal nº 13.019/14 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). A relação entre ambas deve ser de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. A parceria objetiva a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política que tem como propósito o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional no que se refere às relações das OSC com o estado. Em Minas Gerais, o decreto nº 47.132/2017 regulamenta o MROSC, em conformidade com a lei federal nº 13.019/14. Ambas as normas definem como termo de fomento o instrumento para formalizar parcerias entre Administração Pública e OSC para consecução de interesse público e que envolva transferência de recursos financeiros para realização de projetos desenvolvidos ou criados pelas OSCs.

A OSC é definida pelo art. 2º dessa lei como: entidade privada e sem fins lucrativos, que não distribua excedentes operacionais e dividendos e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social; sociedades cooperativas e as organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social.

5.3 Doações

A execução de emendas via doações é regida por diferentes aparatos normativos. A lei federal 8.666/1993, estabelece em seu art. 17 que para proceder com a alienação de bens, deve haver interesse público devidamente justificado. A lei estadual nº 18.692/2009, art. 15, determina que a transferência do bem pode ser cancelada em caso de utilização em desacordo com o plano de trabalho ou prática de irregularidades na utilização do bem. Nos casos de emendas parlamentares cumpridas por execução direta, o estado compra o bem e transfere ao destinatário por meio de doações.

O decreto estadual nº 45.242/2009, em seu art. 71, estabelece que a doação somente será permitida para fins e uso de interesse social, além de precisar comprovar conveniência e oportunidade sócio-econômica ao ser comparada com outras formas de alienação. Além disso fica restrita a casos específicos, como destinada a outros entes da federação e organização da sociedade civil.

De forma similar, a Resolução Seplag nº 37 de 2010, art. 31, determina que as doações devem ter fins e uso de interesse social e oportunidade e conveniência sócio-econômicas, além de serem restritas a casos específicos, como para outros entes da federação ou para instituições filantrópicas reconhecidas de utilidade pública pelo Estado.

6 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados dos exercícios financeiros e as emendas parlamentares de 2015 a 2018, evidenciando a função e a categoria econômica. A primeira subseção apresenta os valores sob a óptica da função; a segunda sob a óptica da categoria; a terceira subseção traz uma análise conjunta dos dois parâmetros para as emendas parlamentares; e a quarta faz considerações sobre os resultados apresentados.

Ao final de cada exercício financeiro, o chefe do poder executivo apresenta ao poder legislativo a prestação das contas do governo. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais analisa os valores, faz o(s) ajuste(s) que considerar necessário e envia aos deputados para apreciação e julgamento, conforme art. 71 da CRFB e art. 76 da CEMG.

De acordo com a Lei 4.320/64, que foi recepcionada em parte pela Constituição Federal de 1988, as despesas pertencentes ao exercício financeiro são as empenhadas, conforme art. 35, II. Cabe destacar que após o empenho, seguem as fases de liquidação e pagamento, de modo que o empenho não é uma garantia de que um bem ou serviço será efetivamente adquirido futuramente, e, portanto, que a despesa pública se concretizará.

Com esse respaldo legal, o governo de Minas Gerais apresenta nos seus Relatórios Contábeis a despesa empenhada, considerando-a para o cálculo da execução orçamentária. É importante ressaltar que, quando se trata de despesa com saúde e educação, existe uma Instrução Normativa do Tribunal de Contas, IN 05/12, que determina que são consideradas para o cálculo do mínimo constitucional as despesas pagas e as empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar somente até o limite da disponibilidade de caixa. Desse modo, nem todas as despesas empenhadas podem ser consideradas no cálculo do cumprimento do índice constitucional.

Assim sendo, a prestação de contas do executivo é feita a cada ano por meio dos relatórios contábeis, que estão disponíveis na plataforma online da ALMG. Esses relatórios apresentam mudanças na estrutura de apresentação dos resultados e não agrupam os dados do exercício de forma padronizada nos diferentes anos. Por isso, as tabelas elaboradas com base nessa fonte não possuem todos os valores

preenchidos ou tem alguma alteração destacada, resultante de adaptações realizadas pela autora.

Os relatórios contábeis apresentam tabelas, gráficos e textos explicativos, que foram utilizados para estruturar as informações de acordo com os objetivos desse trabalho. Os dados das indicações parlamentares foram extraídos da plataforma do SIGCON-MG em formato de planilha, permitindo o agrupamento e apresentação em gráficos e tabelas.

Para se analisar as despesas do período de 2015 a 2018, corrigiu-se os valores de acordo com a inflação para o ano de 2018, por ser o último da série estudada. Para tanto, foi utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A variação acumulada desse índice no ano de 2015 foi de 10,67%; 2016 foi 6,29%; e 2017, 2,95%.

Os relatórios contábeis apresentam as despesas de todo o orçamento, incluindo todos os órgãos e poderes da administração direta e indireta, objetos do orçamento fiscal. Os valores totais das despesas realizadas nos orçamentos fiscais do período analisado foram R\$ 103,080 bilhões em 2015; R\$ 96,436 bilhões em 2016; R\$ 101,293 bilhões em 2017 e R\$102,987 bilhões em 2018, em valores de 2018. Os relatórios contábeis dos exercícios de 2016 a 2018 apresentam esses valores distribuídos nos órgãos e poderes da Administração Pública, os quais estão apresentados na tabela 1. O relatório de 2015 não explicita essa divisão.

Tabela 1: Distribuição das despesas por poderes e órgãos do estado de Minas Gerais - 2016 a 2018

Em milhões R\$

Ano	2016		2017		2018	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Responsável pela despesa						
Poder Executivo	89,1	85.963	89,7	90.835	89,7	92.399
Poder Judiciário	6,1	5.883	5,7	5.784	5,8	5.927
Ministério Público			2,0	2.060	2,0	2.036
Poder Legislativo, sem TCE	3,6	3.472	1,5	1.480	1,4	1.475
Tribunal de Contas			0,7	711	0,7	708
Defensoria Pública	1,2	1.118	0,4	422	0,4	442
Total	100	96.436	100	101.293	100	102.987

Fonte: Relatórios Contábeis dos exercícios de 2016 a 2018. Elaboração própria.

Nota 1: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Nota 2: Em 2016 foram agrupados os valores referentes ao Ministério Público e Poder Legislativo, e os do Tribunal de Contas e Defensoria Pública

É possível observar que aproximadamente 90% dos recursos do orçamento fiscal são executados pelo poder executivo. O grande volume se justifica, pois os gastos com as políticas públicas e as entregas de bens e serviços à sociedade, de modo geral, são feitos por meio desse poder.

Nas próximas subseções serão apresentados os valores gastos no orçamento fiscal e os indicados por emendas parlamentares, separados por função, que contempla a área a qual foi destinada a despesa, e por natureza da despesa, que diz sobre o tipo de gasto.

6.1 Análise quanto à função

6.1.1 Orçamento fiscal sob a óptica da função

As despesas realizadas em cada exercício financeiro, separadas por função, são apresentadas na tabela 2 a seguir. Esse agrupamento de dados está exposto dessa forma nos relatórios contábeis de 2015 e 2016, mas não estão explicitados nos anos de 2017 e 2018. Tendo esse fator limitante em vista, para esses anos foi necessário fazer a relação entre os gastos totais por eixo do PMDI e os gastos

com pessoal por função, para se chegar à despesa total por função a cada ano, apresentados na seguinte tabela.

Tabela 2: Despesa por função realizada pelo estado de Minas Gerais – 2015 a 2018

Em milhões R\$

Ano	2015		2016		2017		2018	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Segurança Pública	17,7	18.238	18,0	17.358	20,3	20.600	19,8	20.378
Educação	10,9	11.254	11,9	11.524	12,0	12.202	11,1	11.461
Saúde	11,8	12.146	11,7	11.254	5,8	5.877	5,0	5.119
Previdência Social	15,6	16.052	16,4	15.835	16,0	16.214	16,1	16.619
Assistência Social	-	NC	-	NC	3,6	3.631	2,9	3.019
Cultura	-	NC	-	NC	7,3	7.432	7,3	7.496
Administração	-	NC	2,9	2.787	2,9	2.907	2,5	2.550
Judiciária	3,6	3.661	4,7	4.494	3,3	3.311	3,3	3.392
Essencial à Justiça	-	NC	2,2	2.102	1,7	1.729	1,7	1.751
Legislativa	-	NC	1,6	1.581	1,2	1.238	1,2	1.215
Encargos Especiais	28,7	29.587	26,9	25.951	-	NC	-	NC
Demais funções	11,8	12.142	3,7	3.549	25,8	26.152	29,1	29.987
Total	100	103.080	100	96.436	100	101.293	100	102.987

Fonte: Relatórios Contábeis dos exercícios de 2015 a 2018. Elaboração própria.

Nota 1: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

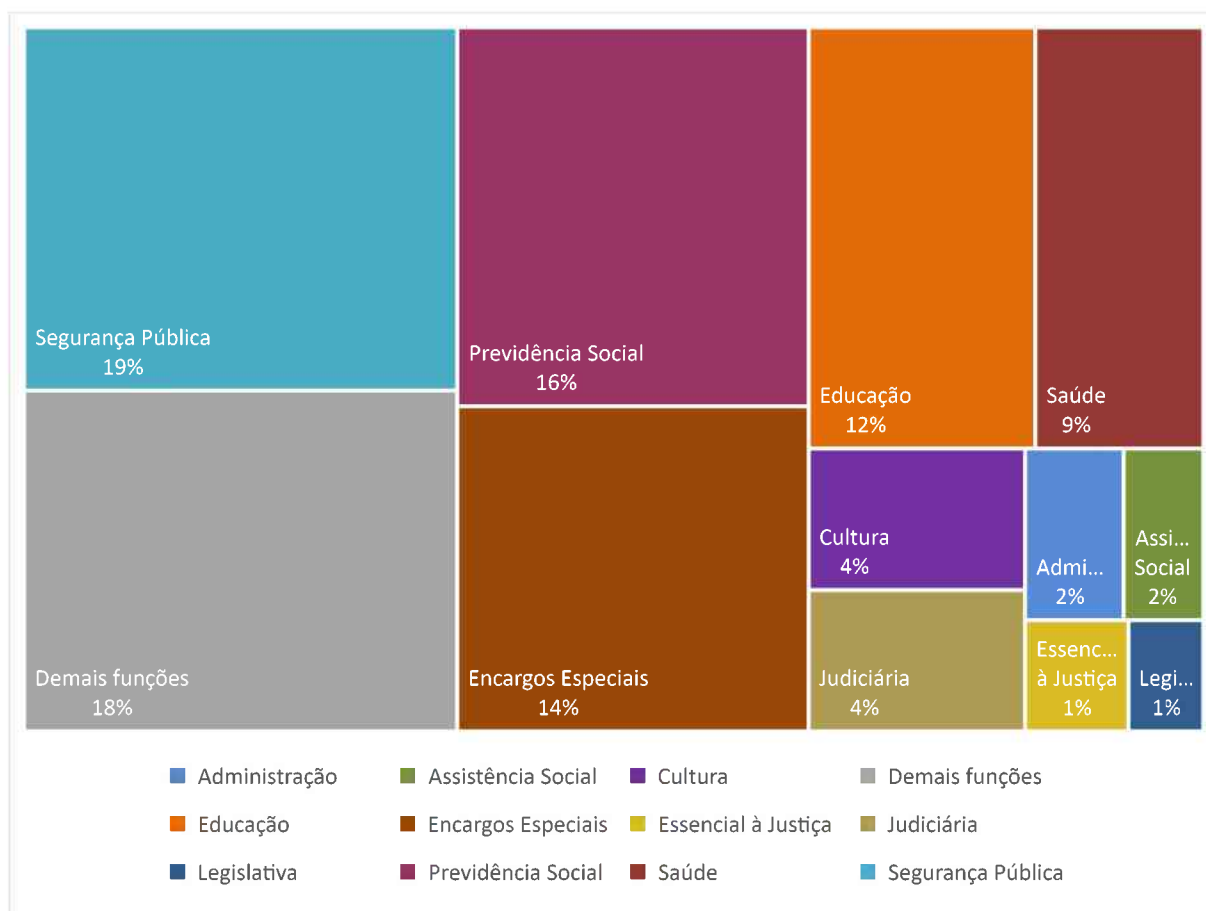
Nota 2: Os dados de 2017 e 2018 foram obtidos a partir dos eixos do PMDI e dos gastos com pessoal

Nota 3: NC representa os valores que não constam nos relatórios

Na divisão “demais funções” se incluem as funções trabalho, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, transporte, desporto e lazer.

O gráfico a seguir mostra a distribuição percentual por função, considerando-se todos os anos do período estudado.

Gráfico 1: Despesa total detalhada por função realizada pelo estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018



Fonte: Relatórios Contábeis dos exercícios de 2015 a 2018. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Observa-se que os maiores gastos do orçamento fiscal foram em segurança pública, previdência social e encargos especiais, no qual se incluem dívida e serviços da dívida; seguidos de educação, saúde e cultura. Em menor escala, mas ainda com valores significativos, figuram as funções judiciária e essencial à justiça, administração, assistência social e legislativa. As demais funções correspondem a 18% (dezenove por cento) do valor total. Observa-se, pelos relatórios, que algumas áreas que recebem mais recursos anualmente são também as que possuem maior gasto com pessoal, como educação, segurança pública e previdência social.

6.1.2 Emendas parlamentares sob a óptica da função

As destinações dos gastos por função das emendas parlamentares, que foram incluídas nos orçamentos de 2015 a 2018, estão apresentadas na tabela 3. Essa separação por função foi realizada de acordo com a área fim que recebeu os

recursos e com a finalidade atendida, pois a parte da dotação que especifica a classificação por função não estava disponível na base de dados. Isso é razoável ao se considerar que a classificação por função, como visto na seção 3.3, representa as grandes áreas que podem ser contempladas pela despesa pública.

Tabela 3: Indicação de emendas parlamentares por função para o estado de Minas Gerais – 2015 a 2018

Em milhares R\$

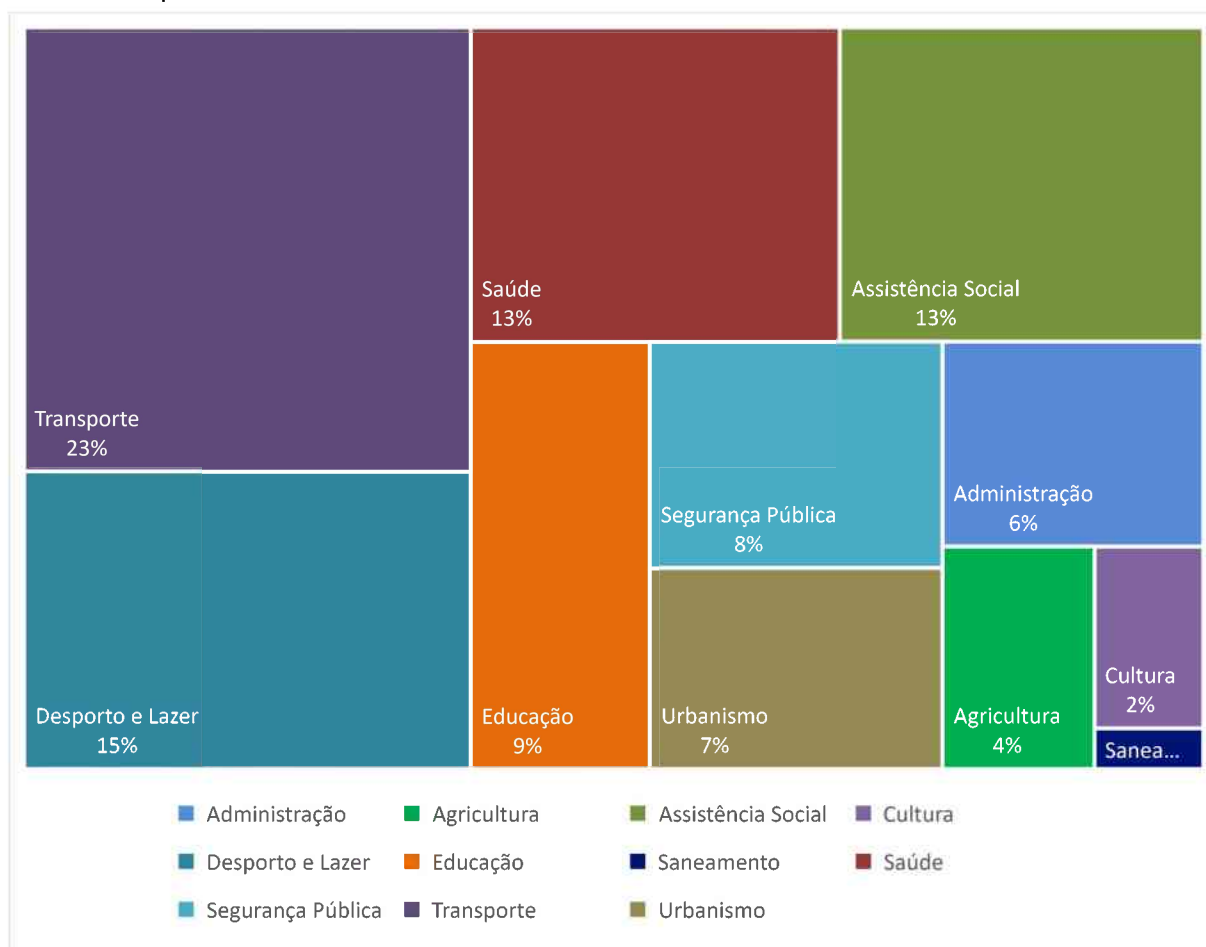
Ano	2015		2016		2017		2018	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Administração	2,9	4.242	6,3	7.928	7,2	8.553	8,9	9.761
Agricultura	6,1	8.920	3,1	3.885	5,5	6.475	0,0	0
Assistência Social	24,9	36.457	2,9	3.618	20,2	24.016	1,0	1.062
Cultura	3,9	5.705	0,5	640	3,1	3.678	1,2	1.261
Desporto e Lazer	12,9	18.837	14,2	17.975	17,7	20.947	16,5	18.056
Educação	5,1	7.502	13,9	17.585	7,9	9.418	8,3	9.058
Saneamento	0,5	774	0,3	412	0,1	124	1,1	1.204
Saúde	15,9	23.194	10,5	13.290	9,2	10.938	17,1	18.730
Segurança Pública	4,5	6.638	7,6	9.561	8,0	9.502	11,0	12.053
Transporte	16,3	23.881	34,4	43.598	14,9	17.658	25,5	27.953
Urbanismo	6,9	10.051	6,4	8.081	6,2	7.351	7,4	8.115
Total	100	146.201	100	126.574	100	118.660	98	109.540

Fonte: SIGCON – MG. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

O agrupamento da destinação dos gastos de todo o período estudado, em cada função está apresentado no gráfico 2, com os valores corrigidos de acordo com a inflação.

Gráfico 2: Montante dos valores destinados a cada função pelas indicações parlamentares para o estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018



Fonte: SIGCON – MG. Elaboração própria.

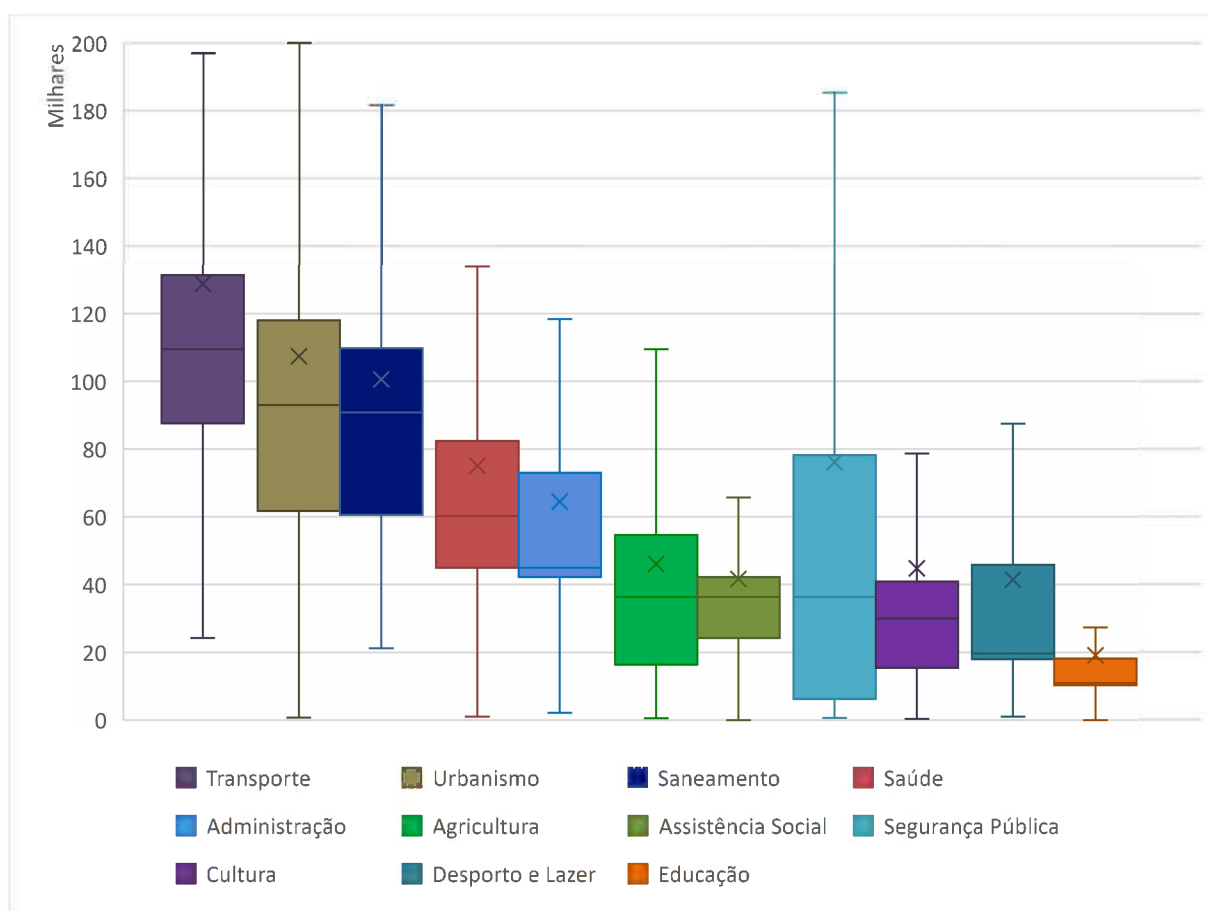
Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Observa-se maior destinação de gastos para as funções transporte, desporto e lazer, saúde e assistência social. Também merecem destaque as funções educação e segurança pública, que estão entre as seis áreas que receberam mais recursos. Foi dada atenção também a urbanismo, onde se destacam reformas em praças públicas, igrejas e iluminação. Em menor escala estão administração, agricultura, cultura e saneamento. No período analisado, não houve destinação de gasto para as funções comunicações, direitos de cidadania, encargos especiais, gestão ambiental, habitação, indústria, judiciária, legislativa, previdência social e trabalho. Cabe ressaltar a restrição constitucional que impede que sejam feitas emendas parlamentares à dotação para pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferência tributária constitucional aos municípios, conforme disciplina o art. 160, inciso III, alínea b da CRFB/88. Além disso, algumas áreas demandam um valor alto

de investimento fixo e não promovem tanta visibilidade imediata por parte da comunidade, como ciência e tecnologia e gestão ambiental, o que pode ocasionar uma opção pouco favorecida pelas emendas. Outras funções não priorizadas demandariam um gasto mais coordenado e permanente, como indústria, comunicações e energia.

Para entender melhor a distribuição dos valores individuais das emendas parlamentares, organizou-se tais indicações por quartis de intervalos, para cada função contemplada, como se pode ver no gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3: Valores individuais das indicações parlamentares por função para o estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018



Fonte: SIGCON – MG. Elaboração própria.

Nota 1: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Nota 2: Foram retirados os valores de exceção

Observa-se que, de modo geral, os valores medianos indicados para cada função variaram de R\$ 20 mil a R\$ 100 mil reais, o que configura um valor baixo ao se considerar o montante de gasto público necessário para promover mudanças substanciais.

Verifica-se também que são destinados valores relativamente altos para saneamento, mas o valor total é menos representativo ao se analisar todas as indicações. O oposto ocorre com as emendas para educação, desporto e lazer e assistência social, que possuem um alto montante, distribuído em valores individuais baixos. Essas foram as funções que receberam o maior número de indicações no período, sendo educação a primeira, seguida de desporto e lazer, e assistência social.

Foram retirados desse gráfico os pontos de exceção, os quais podem ser visualizados no anexo B, mas verificou-se que saúde, segurança pública e transporte apresentam mais valores discrepantes. Essas funções serão detalhadas na seção 6.3 em relação ao tipo de despesa, onde se demonstra que sua maior parte foi em investimentos nas últimas duas áreas, enquanto na saúde ficou um valor semelhante entre os gastos de custeio e de investimento. Transporte apresenta a maior mediana, o que se justifica pelo tipo de entrega relacionada, como construção de pontes, pavimentação, calçamento e recapeamento, que envolvem altos montantes para execução.

6.2 Análise quanto à categoria

6.2.1 Orçamento Fiscal sob a óptica da natureza da despesa

A despesa realizada de cada exercício está separada de acordo com seu grupo, na tabela 4. O grupo de despesa é uma subdivisão da categoria, e fazem parte da classificação por natureza da despesa.

Tabela 4: Despesa realizada por grupo para o estado de Minas Gerais – 2015 a 2018

Em milhões R\$

Ano Grupo	2015		2016		2017		2018	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Pessoal e Encargos Sociais	51,1	52.632	53,3	51.376	50,9	51.573	50,3	51.777
Juros e Encargos da Dívida	3,9	4.008	1,6	1.520	2,8	2.882	4,4	4.511
Outras Despesas Correntes	36,7	37.826	40,0	38.527	40,8	41.279	40,6	41.822
Subtotal (correntes)	91,6	94.466	94,8	91.423	94,5	95.734	95,3	98.110
Investimentos	3,7	3.859	3,1	3.030	3,4	3.397	1,5	1.534
Inversões Financeiras	0,5	511	0,3	323	0,6	618	0,4	372
Amortização da Dívida	4,1	4.243	1,7	1.659	1,5	1.544	2,9	2.971
Subtotal (capital)	8,4	8.613	5,2	5.012	5,5	5.559	4,7	4.877
Total	100	103.079	100	96.435	100	101.293	100	102.987

Fonte: Relatórios Contábeis dos exercícios de 2015 a 2018. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Observa-se que em todos os anos analisados o gasto com pessoal está próximo a 50% da despesa total realizada. Nele estão consideradas as despesas com os três poderes, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado, as quais compõem o orçamento fiscal. Os gastos com o grupo outras despesas correntes, que incluem as despesas de custeio e as transferências aos municípios relativas à sua participação na receita tributária, equivalem aproximadamente a 40%. Os gastos em despesa corrente estão acima de 90% em todo o período analisado. Dentre as despesas de capital, os investimentos variam entre 1,5% a 3,7% do gasto total, ficando em 2,9% considerando-se o montante do intervalo estudado.

Os gastos com as despesas correntes, em todo o período da análise, totalizam 94% e com as de capital, 6%, o que será apresentado no gráfico 4 da subseção seguinte.

6.2.2 Emendas Parlamentares

As indicações parlamentares dos exercícios de 2015 a 2018 estão apresentadas na tabela 5, separadas por grupo de despesa, subdivisão da categoria.

Tabela 5: Indicação de emendas por grupo de despesa para o Estado de Minas Gerais – 2015 a 2018

Em milhares R\$

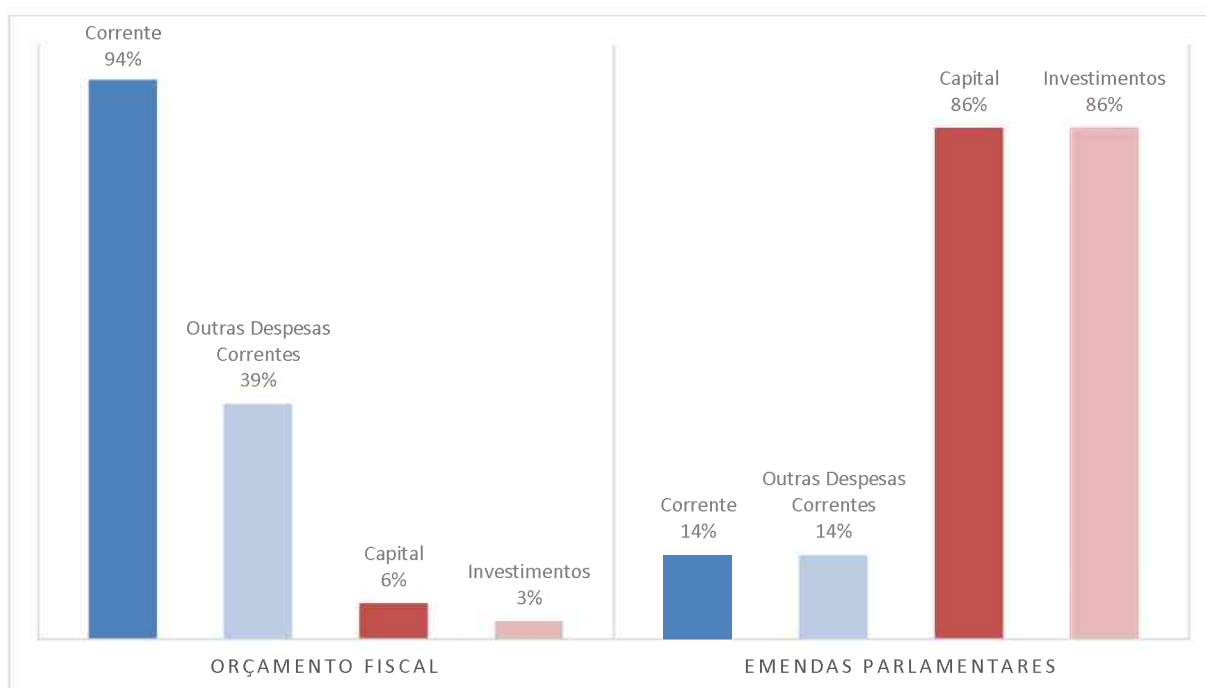
Ano	2015		2016		2017		2018	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Outras Despesas Correntes	17,3	25.349	8,5	10.816	15,2	18.040	15,1	16.501
Investimentos	82,7	120.853	91,5	115.758	84,8	100.620	84,9	93.040
Total	100	146.202	100	126.574	100	118.660	100	109.540

Fonte: SIGCON - MG. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Em todo o período, as indicações para despesas de capital, representadas pelo grupo investimentos, foram equivalentes a 86%, restando às despesas correntes 14%, com o grupo outras despesas correntes. Esse resultado pode ser visto no gráfico 4, comparativamente às despesas do orçamento fiscal separadas por categoria econômica e com destaque para os grupos coincidentes com as indicações parlamentares, em relação ao valor total do período.

Gráfico 4: Despesas por categoria econômica para o estado de Minas Gerais – soma de 2015 a 2018



Fonte: Relatórios Contábeis dos exercícios de 2015 a 2018 e SIGCON - MG. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Observa-se uma relação inversa entre o orçamento fiscal e as emendas parlamentares no que se refere à predominância da categoria econômica das despesas. Além disso, verifica-se que as emendas são destinadas somente a uma subdivisão de cada categorias, de modo que as despesas de capital foram representadas somente pelo grupo investimentos e as correntes se restringiram às outras despesas correntes. Diferentemente, no orçamento fiscal os recursos são mais distribuídos entre as subdivisões das categorias, restando aos investimentos 3% das despesas totais e às outras despesas correntes 39%.

6.3 Análise conjunta de função e categoria

No caso das emendas parlamentares, foi possível fazer o cruzamento dos dados de função e categoria, pois eles são disponíveis como dados abertos. Por esse motivo, tal tratamento não pôde ser realizado com os relatórios contábeis, restando a estes apenas a informação de que somente três por cento das despesas totais são com investimentos.

Essa perspectiva permite compreender melhor qual o tipo do gasto público indicado pelas emendas parlamentares a cada função. A partir da tabela 6 e gráfico 5 a seguir, foi possível verificar que a segurança pública recebe quase seis vezes mais indicações para despesas de capital do que corrente; assistência social, dez vezes mais; agricultura, três vezes mais; desporto e lazer recebe quase quatro vezes mais e educação recebe quase cem vezes mais indicações em despesas de capital.

Tabela 6: Indicações parlamentares por função e categoria econômica – soma de 2015 a 2018
Em milhares R\$

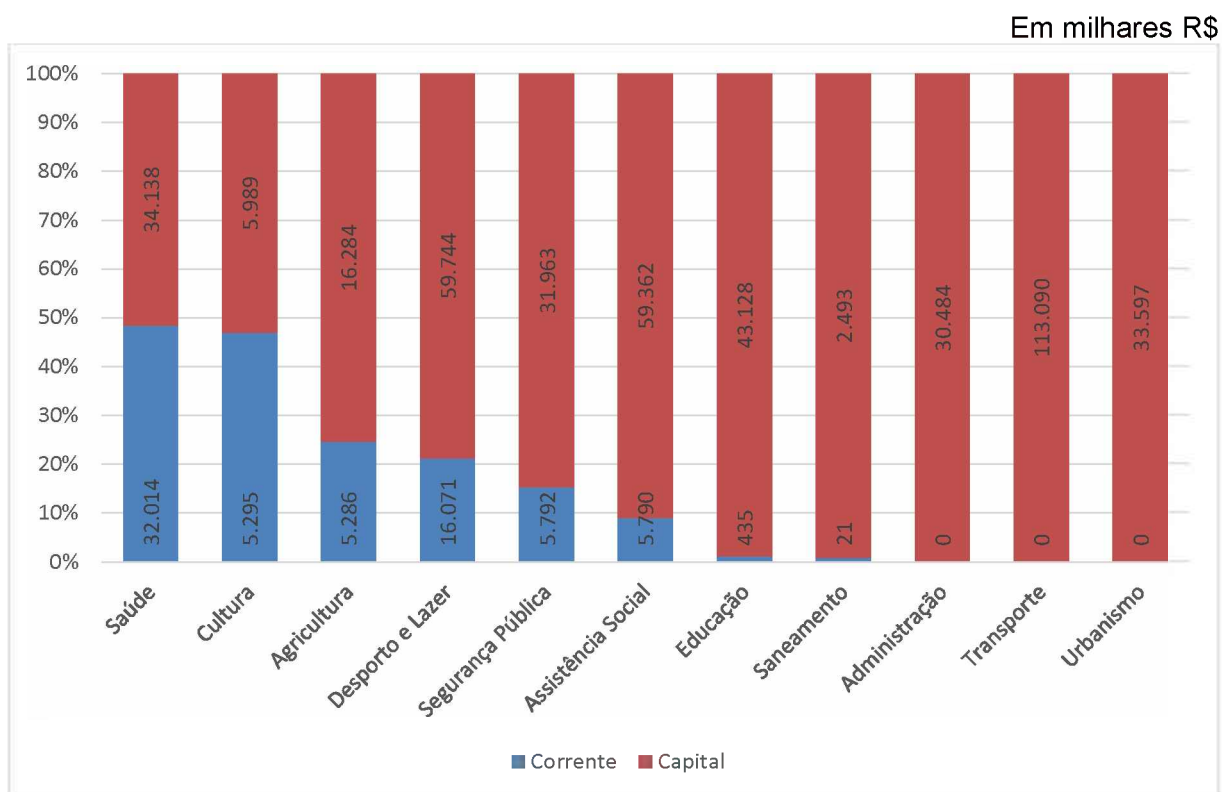
Função	Corrente (Outras despesas correntes)	Capital (Investimentos)
Administração	0	30.484
Agricultura	5.286	16.284
Assistência Social	5.790	59.362
Cultura	5.295	5.989
Desporto e Lazer	16.071	59.744
Educação	435	43.128
Saneamento	21	2.493
Saúde	32.014	34.138
Segurança Pública	5.792	31.963
Transporte	0	113.090
Urbanismo	0	33.597
Total Geral	70.704	430.271

Fonte SIGCON - MG. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

Todos os recursos indicados em despesas de capital foram para o grupo investimentos e os destinados a despesas correntes foram para o grupo outras despesas correntes. Isso se relaciona com a proibição de direcionar recursos via emenda para pagamento de pessoal, de dívida e para transferências constitucionais, os quais estão inseridos nos grupos de despesas correntes não contemplados. Os valores da tabela 6 estão representados percentualmente no gráfico 5 seguinte, o que permite maior clareza sobre as proporções da categoria econômica em cada caso.

Gráfico 5: Relação entre função e categoria das emendas parlamentares – soma de 2015 a 2018



Fonte: SIGCON - MG. Elaboração própria.

Nota: Valores ajustados pelo IPCA para 2018

No caso da educação, a despesa de capital é voltada principalmente para aquisição de mobiliário e de equipamentos de informática, reformas no pátio, refeitório e muro. Para desporto e lazer, a maior parte da despesa de capital é composta por academia ao ar livre, quadras de futebol e arquibancadas. Na agricultura se destinam recursos principalmente para aquisição de maquinário agrícola. A assistência social recebe indicações para aquisição de veículos, de mobiliários como cadeira de rodas e camas, e de equipamentos, como de informática ou máquina de costura. Transporte direciona recursos principalmente, como já dito, para pavimentação, calçamento e recapeamento; enquanto gastos em urbanismo promovem, em sua maioria, obras em praças públicas.

A função segurança atende primordialmente aquisição de viaturas, sistemas de monitoramento, móveis e equipamentos. Essa área merece destaque quanto ao predomínio da despesa de capital, ao se considerar um estudo feito por Carmo (2019) que verificou que a maior parte das despesas em segurança pública no estado de Minas Gerais ficam a cargo do pagamento de pessoal. Sob essa

perspectiva, as emendas são uma forma de complementar e fornecer recursos para a compra de material e equipamentos, cobrindo custos não priorizados pelo orçamento fiscal como um todo. Outro fator interessante sobre as indicações para essa função é que constitui umas das que possuem mais *outliers* ou pontos de exceção. Enquanto a mediana do período estudado é próxima a R\$ 40 mil, estão presentes valores altos de indicação, que variam de R\$ 500 mil a R\$ 1.300 mil. Há o risco de que essas discrepâncias sejam originadas por indicações pautadas preponderantemente em negociações políticas, o que pode comprometer municípios que não possuam tal relacionamento.

As indicações para despesas correntes mais expressivas são na função saúde, com aquisição de medicamentos e materiais de consumo dessa área. Para a função desporto e lazer, os gastos em despesa corrente são predominantemente para aquisição de materiais esportivos; para assistência social, são fraldas, colchões, alimentos e material para cursos de capacitação; para segurança pública, custeio de materiais; para cultura, aquisição de materiais e realização de eventos e oficinas; e para agricultura, kit feira, sementes e insumos.

6.4 Considerações acerca dos resultados

A partir de todos os dados apresentados, construiu-se o seguinte quadro como forma de sintetizar os principais resultados encontrados no período estudado.

Quadro 1: Comparativo do período 2015 a 2018

Crítérios	Emendas Parlamentares	Orçamento Fiscal
1ª Função	Transporte	Segurança Pública
2ª Função	Desporto e Lazer	Previdência Social
3ª Função	Saúde	Encargos Especiais
4ª Função	Assistência Social	Educação
5ª Função	Educação	Saúde
6ª Função	Segurança Pública	Cultura
Despesas correntes	14%	94%
Despesas de capital	86%	6%

Fonte: Relatórios Contábeis dos exercícios de 2015 a 2018 e SIGCON - MG. Elaboração própria.

Com base nas informações que constam nas seções anteriores, foi possível observar o comportamento das emendas parlamentares e das despesas do orçamento fiscal, no que se refere às funções e categorias priorizadas.

Sobre as funções, ambas as ferramentas de destinação da despesa pública possuem saúde, educação e segurança pública em comum dentre as seis que receberam maior destaque. Cabe ressaltar que a partir de 2019 se tornou obrigatório que metade das emendas seja para a área da saúde, o que não estava presente durante o intervalo de tempo analisado. O orçamento fiscal tem a obrigatoriedade de cumprir o mínimo constitucional em saúde e educação, com base na receita de impostos, e essas funções figuraram respectivamente em quinto e quarto lugar das suas maiores despesas. A segurança pública foi a área que recebeu mais recursos do orçamento fiscal.

Dentre as funções não coincidentes das duas ferramentas observadas, a previdência social se encontra como segunda maior do orçamento fiscal, seguida de encargos especiais, os quais incluem dívida e serviços da dívida. Em sexto lugar ficou cultura, com 3,7% dos gastos totais. Nas indicações parlamentares, transporte ocupou o primeiro lugar e nessa função estão incluídos serviços muito sensíveis aos cidadãos, como pavimentação de vias e construção de pontes. A segunda função de destaque foi desporto e lazer, tendo como principais objetos a construção de quadras esportivas, campos de futebol, arquibancadas e academias ao ar livre. Assistência social ocupou a quarta posição de maior montante indicado, a qual tem participação preponderante das organizações não governamentais (ONG) que atuam nessa área. Isso pode ser visto nos anos onde ocorrem eleições para representantes das esferas públicas, pois há proibição de destinação de recursos às ONGs e conseqüentemente ocorre uma queda significativa na destinação de recursos à assistência social.

Tendo isso em vista, percebe-se que as emendas parlamentares destinaram o maior montante dos gastos a algumas áreas diferentes do orçamento fiscal, uma vez que incluíram transporte, desporto e lazer e assistência social dentre os seis maiores gastos, os quais não figuravam entre os seis primeiros no orçamento fiscal. Observa-se que todas essas áreas representam visibilidade social, visto que estão diretamente relacionadas a percepção do bem ou serviço pelos cidadãos. Limongi e Figueiredo (2005) entendem que promover benefícios tangíveis pode garantir maior retorno eleitoral aos políticos.

No caso do orçamento fiscal, existem imposições legais para o pagamento da dívida e dos serviços desta, dos mínimos constitucionais e da previdência social, de modo que quatro das cinco funções que receberam maiores recursos se prestam a cumprir tais exigências. Para a função segurança, não há um mínimo a ser gasto,

mas ela representa a maior parcela da despesa pública em todo o período. Entende-se que é uma demanda constante da sociedade e também é capaz de promover visibilidade aos governantes que a evidenciam.

Foi observada também a categoria econômica da despesa, a qual indica o tipo de bem ou serviço que foi produzido, sendo os correntes os que contribuem para manutenção de serviços anteriormente criados ou as despesas que não correspondem à prestação direta de bens ou serviços; e as de capital, as que contribuem para a formação de bem de capital e de produtos para revenda, a concessão de empréstimo e a amortização de dívidas, conforme define Giacomoni (2012). Quanto a esse critério, verificou-se uma relação inversa entre o orçamento fiscal e as emendas parlamentares. Uma razão de aproximadamente 90% para 10% de despesas de capital e corrente se apresentou em ambos os casos, mas com maioria de despesa corrente para o orçamento fiscal e de capital para as indicações parlamentares.

O grupo de investimentos do orçamento fiscal representou 50% das despesas de capital, o equivalente a 3% das despesas totais. No caso das emendas parlamentares, todas as indicações para despesas de capital foram para o grupo investimento e representaram 86%. Uma das justificativas para esse comportamento é o impedimento constitucional de emendas para pagamento de dívida e pagamento de pessoal, e a ausência de obrigatoriedade para custeio da máquina pública.

Um fator positivo em relação às emendas parlamentares é a sua capacidade de atender a demandas diversas e relativamente simples, mas que podem fazer grande diferença para os seus destinatários. Porém, observou-se que os valores destinados por indicação são baixos quando comparados ao volume de recurso necessário para promover mudanças estruturais e mais substantivas. Isso caracteriza um gasto pulverizado, não voltado ao atingimento de um resultado comum. Ainda nos casos de alocação de recursos em uma mesma ação do orçamento, não se observa, de modo geral, continuidade e alinhamento dos projetos. Ainda sobre seus efeitos, Baptista et al (2012) constatou que o padrão de gastos via emendas parlamentares no âmbito da União indicava uma relação entre parlamentares e governo orientada por interesses políticos particularistas no lugar de propósitos públicos. O referido estudo ressalta que as emendas possuem tanto caráter de recurso político como mecanismo financeiro.

Em relação ao PMDI, ambos se mostraram compatíveis, pois os maiores gastos das emendas e dos orçamentos atendiam a algum eixo destacado. Pode-se entender que houve cumprimento dos instrumentos orçamentários, pois o plano que estipula as diretrizes iniciais foi atendido.

7 CONCLUSÕES

Como visto, os estados contemporâneos entendem como necessária a separação dos poderes e das funções como uma forma de impedir o abuso de um detentor de poder absoluto, mesmo que se admita ser inexequível a separação total, tendo em vista que os poderes tangenciam os mesmos objetos e funções. O controle sobre os recursos financeiros do estado acarreta em detenção de parcela expressiva de influência sobre a política, a economia e a sociedade. Tendo isso em vista, os dispêndios públicos devem seguir os trâmites, normas e instrumentos adequados, impostos pelo aparato normativo do estado.

Nesse contexto, as emendas parlamentares podem ser entendidas como um modo de diálogo entre os poderes. Dado o sistema de governo presidencialista, a princípio com certa preponderância do executivo, pode-se entender que as emendas parlamentares exercem o papel de distribuir a função política entre os poderes, o que caracteriza, dentre outros fatores, o presidencialismo de coalizão. Esse contra peso deve ser feito na medida certa, buscando um equilíbrio e sem comprometer as entregas à sociedade. Por isso é importante que os bens e serviços priorizados sejam condizentes com o potencial alcance dos resultados, a serem promovidos com os recursos disponíveis.

Diante do exposto, procurou-se entender em que medida as estruturas analisadas se assemelham ou se diferem, no que tange à área de destinação das despesas, relacionada com a função, e ao tipo do gasto, condizente com a categoria econômica, com base no período estudado.

Uma similaridade encontrada foi em relação ao seguimento das diretrizes do PMDI, por meio de suas redes de desenvolvimento ou eixos, dos respectivos exercícios financeiros. As principais funções atendidas em cada ferramenta estavam de acordo com as áreas evidenciadas nos planos de desenvolvimento. É importante ressaltar que cada eixo ou rede abrange funções diversas, o que permite uma margem grande de atuação dentro de seu escopo.

O valor alocado por indicação parlamentar foi, de modo geral, baixo, na ordem de milhares de reais, o que pode remediar condições indesejadas ou promover pequenas melhorias em situações pontuais, mas não é suficiente para promover mudanças em larga escala, estruturais e contínuas. O desmembramento do recurso em valores menores pode ser feito por diversos motivos, como alcance do maior

número de pessoas beneficiadas pelo bem ou serviço promovido, de maior visibilidade eleitoreira ou pela necessidade de distribuir aos seus demandantes o valor pré definido de R\$ 1,5 milhão por parlamentar, o qual poderia ser aumentado ou reduzido de acordo com suas negociações com o executivo. A repartição do recurso definido constitucionalmente por parlamentar aumentou significativamente para o exercício de 2019, o qual está em andamento, e ainda será elevada nos próximos anos, para cerca de R\$ 8 milhões por parlamentar. Assim, a análise da variação dos valores por indicação poderá ser feita em um estudo futuro.

Observou-se que metade das seis funções priorizadas em cada caso coincidiram, quais sejam segurança pública, saúde e educação, mas houve diferença na posição ocupada por elas. Ficaram entre primeiro a quinto lugar no orçamento fiscal, enquanto ocuparam terceira a sexta posição nas emendas. Quanto as três funções não coincidentes dos maiores gastos, compuseram, no orçamento fiscal, previdência social, encargos especiais, e cultura, sendo as duas primeiras impedidas constitucionalmente de receberem recursos por indicações parlamentares; e dentre as emendas, transporte, desporto e lazer e assistência social, figurando essa última em nono lugar dentre as maiores despesas do orçamento fiscal. Foi possível concluir que as emendas parlamentares se ocuparam, em grande parte, de áreas não protegidas constitucionalmente, como transporte e desporto e lazer, os dois maiores recebedores de recursos. Isso pode ser capaz de suprir eventuais carências não cobertas pelas obrigações legais e que são importantes em matéria de infraestrutura e de bem-estar social.

Além da área que recebe o recurso, é importante se atentar também à sua natureza, como no caso da segurança pública, desporto e lazer, assistência social e agricultura, que receberam notadamente mais recursos das indicações parlamentares para capital do que correntes, sendo a primeira uma categoria econômica muito restrita no orçamento fiscal, especialmente no grupo investimentos. As emendas parlamentares, como restou demonstrando, estão mais direcionadas ao financiamento de bens e serviços complementares, e em áreas que não são salvaguardadas por vinculações de receitas para cumprimento de gasto mínimo como educação e saúde, e mesmo quando são direcionadas para essas dimensões, não são atribuídas a elas as obrigações correntes do estado, o que permite maior liberdade para alocação dos recursos em despesas de capital. Como resultado, observou-se grande representação dessa categoria econômica dentre as indicações

parlamentares, como já era esperado, com 86% em despesas de capital, acompanhada de uma relação inversa quando se observa o orçamento fiscal, o qual gastou 94% em despesas correntes. A geração de bens de capital é mais tangível pela sociedade do que os gastos em despesas correntes, o que pode promover maior percepção social de atuação efetiva dos governantes e de atenção dispensada às demandas da população.

Como dito, os dispêndios em investimentos são muito limitados no poder executivo, restando a eles 3% das despesas totais. Tendo em vista que os investimentos são ferramentas importantes para aumentar o potencial econômico do estado, a autonomia para destinar recursos para esse grupo de despesa é fundamental em um contexto de crise econômica. É importante que haja alinhamento dos gastos visando um objetivo comum, para que o recurso público seja capaz de promover resultados de curto, médio e longo prazo, que atendam às necessidades da sociedade como um todo e que promovam melhorias substantivas na qualidade de vida, independente do poder responsável pela gestão do recurso.

Diante do exposto, conclui-se que há pontos de convergência e de divergência entre a priorização da despesa pelas emendas parlamentares e pelo orçamento fiscal. Observa-se certa similaridade na destinação dos recursos quanto às funções, dado que três dentre as seis que receberam maior visibilidade se sobrepujaram, porém, é importante considerar que, mesmo entre elas, houve diferenciação quanto à natureza da despesa, ficando as emendas responsáveis, em maior parte, pelas despesas de capital. Para além dessas funções coincidentes, percebe-se em todos os casos uma expressiva assimetria quanto à natureza da despesa, ficando as emendas parlamentares com uma proporção alta de despesas de capital, e o orçamento fiscal, com as correntes.

Por um lado, isso pode ser visto de forma positiva sobre a amplitude e variedade de possibilidades de utilização dos recursos via emendas parlamentares, por outro, pode ser visto como um limitante do poder executivo para utilização dos recursos que não estão restritos a usos específicos. Verifica-se que as emendas parlamentares alcançam áreas pouco cobertas pelo orçamento fiscal, o que pode ser avaliado como uma relação de complementaridade, tanto no que se refere à função quanto à categoria econômica. Por outro lado, pode-se indagar se as emendas não se apropriam de recursos que poderiam ser utilizados de forma ordenada pelo poder

executivo para atendimento de tais demandas, acarretando uma relação de divergência e desalinhamento entre essas estruturas de utilização do recurso público.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Federalismo e igualdade territorial**: uma contradição em termos? Dados, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/218/21817696003.pdf>. acesso em: 06 de jun. 2019.
- ARRETCHE, M.; RODDEN, J. **Política distributiva na federação**: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v47n3/a04v47n3.pdf>. Acesso em: 05 de jun. 2019.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Emendas parlamentares ajudam a direcionar recursos públicos**: Instrumento legislativo modifica o Orçamento do Estado com o intuito de melhorar a provisão de bens e serviços. 04 de ago. 2017. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2017/07/27_emendas_parlamentares.html. Acesso em: 05 de mai. 2019.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Planejamento e orçamento público**: Contas do Governador. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/contas_governador.html. Acesso em: 09 de ago. de 2019.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria et al. **As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.28, p.2267-2279, 2002. Disponível em: https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0102-311X2012001400006&script=sci_arttext&tlng=es. Acesso em: 23 de nov. de 2019.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 de mai. 2019.
- BRASIL. **Decreto-lei no 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 de jul. 2019.
- BRASIL. **Lei no 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 15 de jul. 2019.
- BRASIL. **Lei no 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 04 de mai. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cartilha**: entenda o orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 30 de ago. de 2019.

CANELLO, Júlio. **Comentários à organização dos poderes**: aspectos da teoria política, direito constitucional e a institucionalidade brasileira. Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 21, no 01, jan/jun 2008, p. 09-20. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/768/527>. Acesso em: 29 de ago. 2019.

CARMO, Mariana Marcatto. **Planejamento e execução orçamentária**: uma análise do eventual hiato entre fases orçamentárias e financeira das despesas públicas nas funções saúde e segurança pública do estado de Minas Gerais entre 2012 e 2018. Monografia. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual São Paulo: Atlas, 2012. 374 p. : il;. ISBN 978-85-224-5967-3.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas**: a América Latina em perspectiva comparada. Sociologia e Política, Curitiba, no 17, p. 76-88, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a07n17>. Acesso em: 25 de ago. de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**: IPCA. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 04 de out. de 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2010. 14 ed. São Paulo: Dialética, p. 952.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo orçamentário e comportamento legislativo**: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v48n4/28478.pdf>. Acesso em: 23 de nov. de 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 2012. 6 ed. São Paulo: Atlas, p. 345-347.

MATOS, Francisco De Castro. **Separação dos poderes**: sistemas de freios e contrapesos. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52803/separacao-dos-poderes-sistemas-de-freios-e-contrapesos>. Acesso em: 12 de set. de 2019.

MINAS GERAIS. **Constituição** (1989). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 03 de mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto no 46.281**, de 23 de julho de 2013. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46281&comp=&ano=2013&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 05 de mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei no 23.086**, de 17 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23086&comp=&ano=2018>. Acesso em: 27 de mai. 2019.

MINAS GERAIS. **PMDI 2011-2030**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2011/documentos/pmdi_2011_2030.pdf. Acesso em: 25 de ago. 2019.

MINAS GERAIS. **PMDI 2016-2027**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/transicao/pmdi/pmdi> . Acesso em: 27 de mai. 2019.

MINAS GERAIS. **PPAG 2016-2019 (REVISÃO 2019)**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/transicao/ppag/ppag-2016-2019-revisao-2019>. Acesso em: 27 de mai. 2019.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 29 de ago. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Classificações orçamentárias**.

Disponível em:

https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376. Acesso em: 29 de ago. 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Funções e Subfunções**: Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/Classificação+Funcional.pdf/aa2723e7-850f-4098-9c4c-4e194f0f914c>. Acesso em: 15 de set. 2019.

SIGCON-MG. **Manual do usuário**: convênios: Somente Concedentes. 2018.

Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/convenios-2/manuais-convenios>. Acesso em: 16 de mai. 2019.

SIGCON-MG. **Manual sobre o marco regulatório das organizações da sociedade civil em Minas Gerais**. 2017. Disponível em:

http://www.sigconsaida.mg.gov.br/images/manuais/manual_mrosc_jan_2018_.pdf. Acesso em: 16 de mai. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 25 de ago. 2019.

ANEXO A – FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES: PORTARIA MOG Nº42/ 1999

Função	Subfunção
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário 091 - Defesa da Ordem Jurídica
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial

	368 - Educação Básica
13- Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392- Difusão Cultural
14- Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15- Urbanismo	451 - Infra-estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16- Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18- Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19- Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20- Agricultura	605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação 608 - Promoção da Produção Agropecuária 609 - Defesa Agropecuária
21- Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22- Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23- Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24- Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25- Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Combustíveis Minerais 754 - Biocombustíveis
26- Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27- Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa

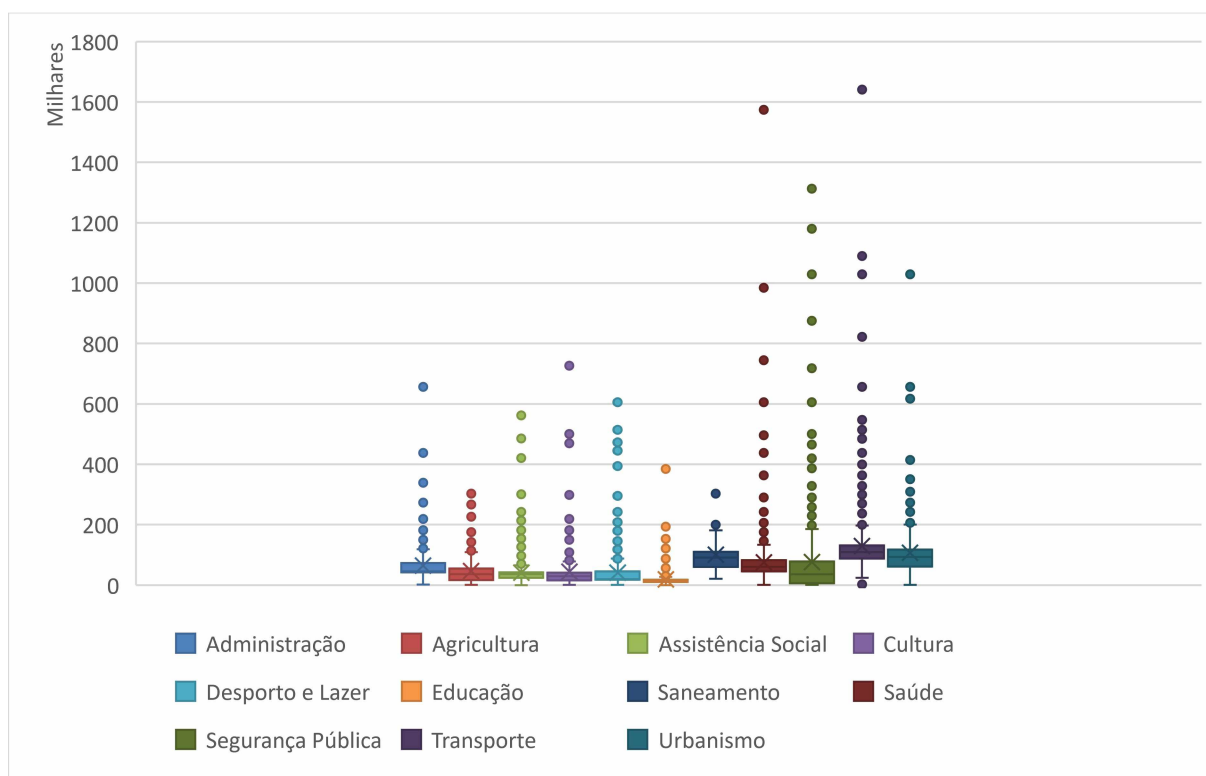
845 - Outras Transferências
846 - Outros Encargos Especiais
847 - Transferências para a Educação Básica
997 - Reserva do RPPS
999 - Reserva de Contingência

99

Fonte: Portaria MOG nº42/ 1999

ANEXO B - VALORES DAS INDICAÇÕES PARLAMENTARES COM PONTOS DE EXCEÇÃO

Gráfico anexo B: Valores individuais da das indicações parlamentares com pontos de exceção – 2015 a 2018



Fonte: SIGCON – MG. Elaboração própria.

Nota 1: Valores ajustados pelo IPCA para 2018