

Revista da

# CGU

ANO I - Nº 1  
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR



# Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR

## Revista da CGU

Brasília, DF  
2006

**Jorge Hage**

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

**Luiz Navarro de Britto Filho**

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**

Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**

Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**

Corregedor-Geral da União

**Virgínia Charpinel Junger Cestari**

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

# S umário

---

Editorial .....	5
Apresentação .....	7
É possível evitar a corrupção? .....	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas .....	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção .....	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas .....	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal .....	77
Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros? .....	86
Corrupção e crescimento econômico .....	103
Percepções pantanosas .....	117

# Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros?

*José Antônio Meyer Pires Júnior, Administração – UFJF  
Especialização em Ciências Contábeis – UNB  
Mestrado em Economia do Setor Público – UNB  
Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas De Planejamento,  
Orçamento e Gestão – DEPOG  
Diretoria de Auditoria da Área Econômica – DE  
Secretaria Federal de Controle Interno – SFC*

Tecnicamente, não há medidas precisas que caracterizem as emendas orçamentárias de parlamentares como do tipo "Pork-Barrel", uma vez que essa caracterização vai depender de pontos de vista ou de interesses políticos. Para determinados políticos podem ser enquadradas como projetos "Pork-Barrel", para outros, no entanto, essas emendas podem estar realmente cumprindo seu papel social de alocação ou de distribuição de recursos públicos.

Todavia, considerando o fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não definir critérios para a alocação dos recursos, somente trazendo exigências para sua realização, bem como vedando qualquer utilização em finalidade diversa da pactuada, parte dessas emendas quando direcionadas por uma bancada ou parlamentar a determinada localidade (UF) podem ser vistas, inequivocamente, como projetos "Pork-Barrel". Segundo Ellwood & Patashnick (1993-23), um

projeto "Pork-Barrel" ideal tem três características principais:

*"(1) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; (2) os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar teve responsabilidade nisto; (3) os custos advindos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte" (tradução livre).*

A comparação das emendas orçamentárias de parlamentares com os projetos "Pork-Barrel" ganha destaque quando se verifica que é por meio de parte dessas que comissões, bancadas e os próprios membros do Congresso Nacional emendam a Lei Orçamentária Anual (LOA). Grande parte dessas visam angariar benefícios para determinada Unidade da

Federação (UF) ou localidades específicas (municípios). Com isso, seus autores ganham tanto sustentação política quanto financeira para se reelegerem. De acordo com Santos & Machado (1995:13)

**A maioria dos congressistas propõe emendas individuais anualmente, tendo como alvo suas bases eleitorais, isto é, no intuito de receber mais votos em eleições futuras**

[...] *A tendência à distritalização do voto no Brasil tem como consequência a eleição de parlamentares com base eleitoral geograficamente definida, o que permite pressão direta de eleitores e políticos locais que "trocaram", por assim dizer, seu votos por promessas de obtenção de recursos federais. A busca de reeleição leva, então, esses parlamentares a orientarem sua atuação em Brasília para a aprovação de recursos destinados a projetos de interesse do município. Esses são típicos projetos pork-barrel, defendidos por parlamentares que têm sido chamados de "vereadores federais".*

*O retorno físico e financeiro esperado com a execução dessas emendas faz delas um dos principais*

*alvos dos agentes políticos. Comparadas aos retornos dos projetos "Pork-Barrel" norte-americanos, é que elas podem ser consideradas uma das principais "moedas" de negociação nas cestas de preferências político-administrativas do Presidente e dos membros do Congresso Nacional.*

Na literatura internacional pesquisadores como Fiorina (1977) e Ames (2001) defendem a existência de uma forte correlação entre a utilização de benefícios particularizados e resultados eleitorais. Outros, como, Stein & Bicckes (1994) e Sellers (1997) questionam quanto a uma correlação direta entre a utilização de projetos "Pork-Barrel" e o resultado nas eleições. Trata-se de projetos norte-americanos descritos por McCain (2003),

*"Pork barrel" is a term used to describe government sponsored (funded) projects that provide benefits for a particular congressional district or state and that have the added effect of helping an elected official win votes, earn the backing of local interests, and gain financial support for reelection.*

Avelino Filho (1994), Mainwaring (1999), Pereira e Rennó (2000) e Ames (2001) afirmam que a maioria dos congressistas propõe emendas individuais anualmente, tendo como alvo suas bases eleitorais (municipalidades), isto é, no intuito de receber mais votos em eleições futuras. Ames (2001:23) observou preferência de consumo dos membros do Legislativo, desde o início

do século XIX e concluiu que políticos brasileiros têm focalizado suas ações no preenchimento de empregos públicos burocráticos para seus aliados, visando fornecer bens políticos específicos individualizados ou geograficamente determinados para seus grupos de interesse.

*“As preferências do Executivo são mais voltadas para aprovação de projetos que visem ao crescimento econômico e reduzam as desigualdades sociais”*

Ampliando Alston e Mueller (2003:3), verificam que as preferências do Legislativo e do Executivo e, diferenciando-as, afirmaram que a maioria dos membros do Congresso se interessa mais em votar projetos por redistribuição de recursos para suas localidades. Enquanto uns querem uma estrada, outros querem irrigação, por exemplo. Já as preferências do Executivo são mais voltadas para aprovação de projetos que visem ao crescimento econômico e reduzam as desigualdades sociais, em nível nacional, uma vez que internalizam os custos e benefícios dos projetos e das reformas políticas.

Em outra abordagem Samuels (2002) diz que membros do Congresso Nacional estão mais interes-

sados no retorno financeiro para sua campanha eleitoral – retorno esse proporcionado por grupos de interesses contemplados implicitamente pelos projetos tipo "Pork-Barrel" – que no retorno eleitoral oriundo diretamente desses projetos.

Qualquer que seja o interesse, está em jogo a sobrevivência política, conforme se pode deduzir. Segundo esses autores, os agentes possuem preferências específicas, apesar de buscarem uma relativa convergência em interesses. Os políticos sabem que a convergência traz benefícios diretos ou indiretos à Coalizão: diretamente, como bônus eleitorais pelo reconhecimento da população beneficiada; indiretamente, sob a forma de apoio financeiro, que receberão dos variados grupos de interesses. No entanto, independente do tipo de retorno, na prática, as emendas parlamentares representam um "poder de barganha" do Núcleo do Poder Executivo (Ministérios da Fazenda e Planejamento e Casa-Civil), na busca de ampliação de sua governabilidade.

Ao seu encontro vem a demanda dos membros da coalizão e sua também necessidade de assegurar a manutenção de suas bases eleitorais, para o que procuram aproximar seus interesses das ações do Núcleo. Ressalte-se, entretanto, que se existem ganhos de trocas, os congressistas não estão passíveis nessa relação. Relação que sempre ocorrerá, independentemente do partido político que governará o País; sendo, sobretudo, um fato inerente às próprias

instituições formais que compõem sua dotação institucional.

A dotação institucional do Brasil pode ser explicada, por meio da adaptação da árvore de Levy & Spiller (1996:8), de maneira que se permita identificar os principais elementos que compõem essa dotação. Alguns componentes da dotação institucional do Brasil, entre os principais, serão apontados e analisados de modo a enfatizar sua importância. A possibilidade de ser utilizada ou não estrategicamente a execução de emendas parlamentares pelo Executivo depende da dotação institucional do País.

Essa dotação, constituída por conjunto de instituições formais, com normas gerais, regras específicas e procedimentos definidos, pode tanto restringir como ampliar a atuação dos agentes da sociedade. Cada País possui um conjunto de elementos que compõem sua dotação, com características inerentes a cada sociedade, e constituindo um arcabouço institucional peculiar que pode favorecer ou prejudicar a estabilidade do País. Seus componentes podem aumentar ou reduzir a capacidade política de governar ou a capacidade financeira e administrativa de governança.

A dotação institucional de um País está intimamente relacionada com a capacidade política, administrativa e financeira de governar, sendo fator decisivo em várias questões. Entre essas cita-se suportar ou não a existência de uma relação de troca que possibilite a utilização estratégica de emendas par-

lamentares, que envolvem bens singulares de um mercado restrito: a governança e a governabilidade. Em face disso, a dotação institucional deve proporcionar um ambiente favorável a negociações, numa relação de troca que implica a existência de, pelo menos, dois agentes.

No Brasil, a dotação institucional propicia esse "Contrato" entre o Núcleo do Executivo Federal e os membros da Coalizão que o apoiam dentro e fora do Congresso Nacional, em um ambiente que pode ser vislumbrado, por meio da "Árvore de Decisão" de Levy e Spiller (1996:8), adaptada à conjuntura e sintetizada no Diagrama 1.

Essa adaptação permite verificar a possibilidade de utilização estratégica das emendas parlamentares como "moeda" de troca. Segundo esses autores, para se entender a dotação institucional de um País, é fundamental a análise de alguns elementos como: a relação entre as instituições políticas, a forma do Estado, o Sistema Partidário, normas, regras e procedimentos institucionais orçamentários, entre outros.

Os autores ilustraram uma espécie de árvore para auxiliar na tomada de decisões, visando mapear a eficiência de sistemas regulatórios do País. Levy e Spiller partem do pressuposto de que, para um sistema regulatório funcionar bem, é preciso apresentar-se compatível com a dotação institucional, encaixando-se nela. Da mesma forma, a possibilidade ou não de se utilizar estrategicamente a exe-



cução de emendas parlamentares como "moeda" dependerá de alguns componentes da dotação institucional do País.

Alguns componentes da dotação institucional do Brasil, entre os principais, serão apontados e analisados separadamente de forma simplificada, de modo a focar sua importância. Tais componentes são considerados relevantes porque influenciam a relação de trocas, em especial no que se refere às instituições orçamentárias, haja vista a necessidade de evidenciar a execução orçamentária e financeira. O enfoque nas instituições orçamentárias, principalmente as que se correlacionam com a execução orçamentária e financeira de determinadas emendas orçamentárias, possibilita um melhor entendimento de projetos do tipo "Pork-Barrel".

*Conforme explica Ames (2001: 18), ao abordar a origem dos problemas institucionais do Brasil, trata-se de um caso particular, no qual dois fatores, federalismo e a penetrabilidade da patronagem e dos "Pork-Barrel", têm sido mais caracterizadores das escolhas institucionais.*

O modelo adaptado auxilia a identificar se há ou não a possibilidade de existir uma relação de troca entre os agentes. A existência somente se confirma se todas as perguntas do Diagrama 1 forem respondidas POSITIVAMENTE. Como se referem às principais estruturas institucionais relacionadas com o assunto, caso apenas uma delas seja respondida negativamente, isto é, a estrutura não esteja presente, a possibilidade de trocas pode não existir, tornar-se nula ou, no mínimo, fragilizada.

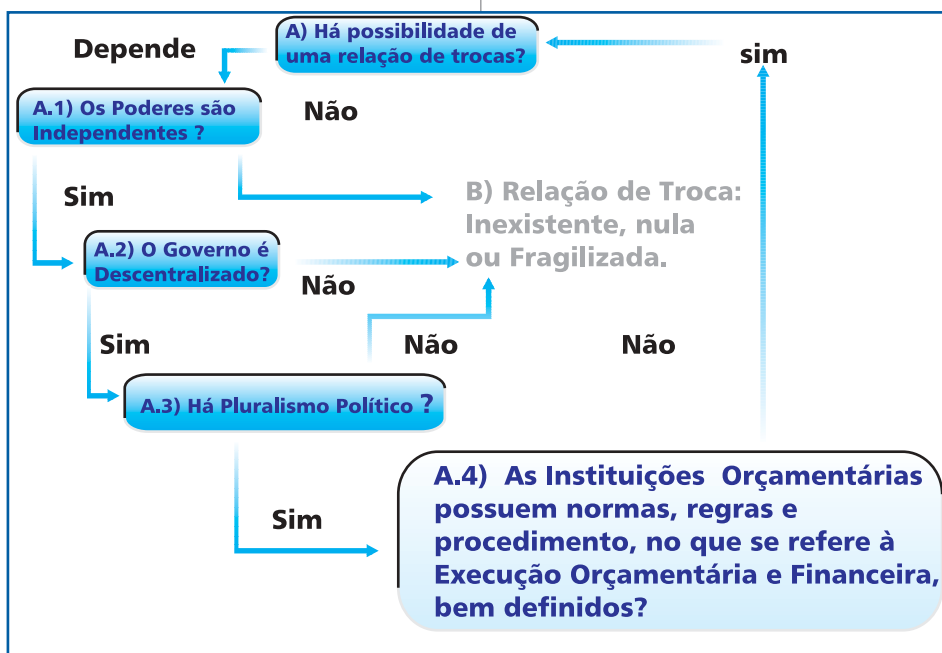


Diagrama 1 - Análise da Dotação Institucional do Brasil'  
 Fonte e Método: adaptado pelo pesquisador a partir da árvore de decisão de Levy & Spiller (1996:8)

Em linhas gerais, a ausência de uma ou mais estruturas pode corresponder à configuração de uma das situações acima citadas. No Brasil, entretanto, a dotação institucional vigente suprime a possibilidade das referidas situações, conforme se pode observar abaixo.

## **Independência dos poderes**

Se não existisse, no Brasil a independência entre os Poderes, o tipo de troca enfocado restaria sem motivo. Ocorre que o termo troca pressupõe a existência de uma necessidade de bens distintos pertencentes a agentes diferentes, porém de interesse recíproco. O ato da troca, por sua vez, implica a vontade das partes entre si, significando dizer que a inexistência da vontade de uma delas desconfigura a referida relação como tal. Por outro lado, havendo a vontade dos envolvidos, a possibilidade de alguma moeda na relação de troca a descaracteriza como escambo. Isso não seria possível sem a Independência dos Poderes, pela inexistência de uma busca de uma convergência para harmonia.

A independência e harmonia entre os Poderes é um dos princípios fundamentais. Denominado de "**Princípio da Divisão de Poderes**" encontra no art. 2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Considerado um princípio geral do Direito Constitucional, dispõe que os três poderes "*são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*".

A independência entre os poderes significa que os titulares de um Poder não se subordinam aos dos outros, no exercício de suas atribuições, nem tampouco necessitam de autorizações recíprocas para qualquer ação. É isso que termina por fazer dessa independência um dos mais importantes componentes da dotação institucional, por possibilitar a cada um representar o papel de agente de seus próprios interesses, consignando um ambiente propício a negociações.

Cada um dos Poderes possui funções específicas que expressam suas características, como nota Di Pietro (1999:49), *Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele se desdobra em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.*

Essas funções, ao tempo em que identificam os respectivos órgãos faz dos termos "legislativo", "executivo" e "judiciário" expressões com duplo sentido, conforme descrição e discriminação estabelecidas na Constituição Federal, como apontado por Silva (1999:110).

Nem independência, nem harmonia são absolutas; há exceções formais na própria Constituição Federal, bem como fatores políticos que visam, por um lado, estabelecer um sistema de freios e contrapesos e por outro, mostrar que a preponderância de um Poder, em algumas matérias, pode gerar desequilíbrios que fatalmente desviariam as instituições do interesse público. É nesse contexto que se inserem as lacunas relacionadas com as matérias orçamentárias e que podem gerar conflitos, como observa Nunes (2001:654).

*O Brasil não possui um centro de poder unitário que se estenda por todo o território, sobre toda a população, controlando todas as coletividades regionais e locais. Os entes possuem poderes entrelaçados pela Federação*

*Além da interveniência de fatores políticos ainda no âmbito do Executivo, o Orçamento é fortemente influenciado pelas relações entre os poderes em todos os níveis da federação. Pelo menos dois conflitos básicos não foram claramente resolvidos na Constituição de 1988: a autonomia de cada poder na definição do orçamento de despesas dos seus órgãos próprios e os prazos para aprovação da Lei orçamentária.*

Entretanto, nem exceções, nem influências políticas ou lacunas cerceiam a possibilidade de uma relação de troca entre agentes envolvidos, na qual o Executivo Federal seria o agente econômico ofertante, e os membros dos partidos da Coalizão, principalmente com representação no Legislativo, os agentes demandantes.

## O federalismo

O Brasil é um País de poder descentralizado, o que caracteriza sua denominação como Federação. Nos artigos 1º, 3º e 4º da CF/88, a expressão "República Federativa do Brasil" é declaradora dessa classificação para o Estado brasileiro. Diferentemente de Países como França, Chile, Uruguai e outros, o Brasil não possui um centro de poder unitário que se estenda por todo o território, sobre toda a população, controlando todas as coletividades regionais e locais. Os entes possuem poderes entrelaçados pela Federação, como ressalta Silva (1999:105).

*[...] É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal, que se compõe de representantes dos Estados, art.46 da Constituição, e também pela participação das Assembléias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, art. 60, III) e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre as matérias que lhes reserva a Con-*

stituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações. Com isso constituem-se no Estado Federal duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: o da União e a de cada Estado-membro. **No Brasil, ainda há a esfera governamental dos Municípios.**

Nesses estados compostos, o poder se reparte em distribuições regionalizadas, reproduzindo, com poderes autônomos, instituições orçamentárias no âmbito dos entes governamentais. Segundo Longo & Troster (1993:147) "*A manutenção do federalismo requer a existência de instituições independentes em cada um dos níveis de governo, tendo estes o direito de modificá-las unilateralmente dentro dos limites da Constituição*".

A autonomia administrativa e financeira do federalismo brasileiro evidencia ainda mais a complexidade das instituições orçamentárias. Soma além da União, mais 26 estados-membros, o Distrito Federal e, aproximadamente, 5.560 municípios, potencializando uma complexidade para as normas, regras e procedimentos orçamentários. Todos os entes da Federação têm que elaborar suas peças orçamentárias, arrecadar seus tributos e administrar seus recursos, sem interferências intergovernamentais.

A importância do federalismo, como base de entendimento da dotação institucional, reside na necessidade de existirem mecanismos

de repartição de receitas entre os entes dessa Federação. Além do sistema de repartição de competências, desenhado pela CF/88, que tenta refazer o equilíbrio entre o poder central e os poderes estaduais e municipais, foram criadas outras espécies de transferências de recursos públicos entre os entes da Federação, foco da utilização estratégica pelo Poder Executivo Federal. Certamente, se o Brasil não fosse uma Federação, as emendas orçamentárias individuais não teriam tanta relevância.

*Todos os entes da Federação têm que elaborar suas peças orçamentárias, arrecadar seus tributos e administrar seus recursos, sem interferências intergovernamentais*

## **O Pluralismo político**

A CF/88 estabelece que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que se constitui em uma República Federativa, à qual assegura valores de uma sociedade pluralista fundamentados no pluralismo político. Por sua vez, uma sociedade pluralista, formada da conjugação do federalismo e pluralismo político gera um sistema político eleitoral capaz de englobar uma grande quantidade de partidos políticos antagônicos e descentralizados.

O resultado, dessa conjugação, quando não articulada, termina por onerar a capacidade de governança do Executivo, prejudicando sua governabilidade do País. Segundo Burdeau, citado por Silva (1999:147), uma sociedade pluralista pode conduzir à poliarquia:

**“Pelo fato de o Brasil possuir um pluralismo político, observa-se uma grande necessidade de se montar coalizões para governar”**

*Politicamente a realidade do pluralismo de fato conduz à poliarquia, ou seja, a um regime onde a dispersão do Poder numa multiplicidade de grupos é tal que o sistema político não pode funcionar senão por uma negociação constante entre os líderes desses grupos. Nesse regime o Poder não é uma potência unitária, ele é o resultado de um equilíbrio incessante renovado entre uma pluralidade de forças que são, a um tempo, rivais e cúmplices. Rivais porque cada uma visa fazer prevalecer seus interesses e suas aspirações; cúmplices porque as relações que elas mantêm entre si não vão jamais à ruptura que causaria a paralisia do sistema.*

É exatamente nessa conjuntura de rivalidades e cumplicidades que são feitas coalizões em busca de governabilidade; mesmo coalizões de partidos ideologicamente rivais são negociadas. O pluralismo partidário obriga a articulações, mas essas podem ser nefastas para a sociedade, a depender do número de cadeiras que o Partido do chefe do Executivo venha obter nas Casas Legislativas para governar.

Nicolau (2000:723-724), apontando situações para a governabilidade de um País e tomando como exemplo a União, explica que a organização dos ministérios vai depender do número de cadeiras que o chefe do Executivo possa conseguir nas Casas Legislativas. Em um sistema de pluralismo partidário como o do Brasil, dificilmente o partido do Presidente obterá sozinho mais de 50% das cadeiras.

Dessa forma, a base de sustentação será assegurada por acordos e distribuição de ministérios, além de coalizões ocasionais com outros partidos e até, isoladamente, com membros do Congresso. Em especial, este componente institucional do pluralismo político propicia um ambiente extremamente favorável à utilização estratégica das emendas orçamentárias individuais como "moeda".

Pelo fato de o Brasil possuir um pluralismo político, observa-se uma grande necessidade de se montar coalizões para governar. Se as insti-

tuições não oferecem mecanismos, o Presidente da República precisa criá-los a fim de implementar suas preferências. As emendas orçamentárias servem para dar força ao Executivo para "barganhar" adeptos para seus interesses. Alston e Mueller (2003:4) reforçam que um poder presidencial é um componente chave na relação entre o Executivo e o Congresso na moldagem de uma coalizão no Congresso. A coalizão funcionaria como um partido, também forte, no qual necessariamente o Presidente é o líder.

### **As instituições orçamentárias e a execução do orçamento**

A existência de um conjunto de normas gerais referentes ao orçamento, ao Direito Financeiro e às Finanças Públicas, evidencia se as instituições orçamentárias se encontram estruturadas em relação à execução orçamentária e financeira. Isto porque as normas dão sustentação legal para um arcabouço de regras específicas para a execução orçamentária e financeira, e, interligadas, voltam-se para o disciplinamento de procedimentos orçamentários com finalidades precípuas.

O conjunto dessas regras e procedimentos ao lado de outras regras também endereçadas a questões orçamentárias e respectivos procedimentos compõem o aparato institucional normativo da execução do orçamento no País. Segundo Alesina *et al.* (1996:256) para quem "*Budgetary institutions are all the rules and regula-*

*tions according to which budgets are drafted, approved and implemented.*"

Instituições orçamentárias estruturadas são as resultantes de arranjos institucionais harmônicos. Essa harmonia das normas, por seu turno, é reflexo da não invasão de uma no objeto da outra ou, mesmo havendo, que se chegue a um entendimento final que se sobreponha aos anteriores. Além disso, as regras específicas não podem ser conflitantes, da mesma forma que os procedimentos gerados não podem ser incoerentes. O respeito a esse pressuposto requer uma interação conceitual estreita que não dê margem a entendimentos ambíguos.

Para serem consideradas harmônicas, as normas gerais de um arranjo institucional orçamentário devem ser predeterminadas e utilizadas, sobretudo, como premissas invioláveis, no que tange ao alcance dos resultados orçamentários pretendidos. Sem serem endógenas ao processo orçamentário, podem possibilitar o estabelecimento de regras específicas e procedimentos que, se não conflitantes e coerentes, tornam o processo ainda mais eficaz.

No Brasil, regras específicas e de procedimentos orçamentários endógenos são utilizados na execução orçamentária e financeira, tanto das instituições orçamentárias privadas, quanto das públicas. Independentemente da natureza jurídica das instituições, privada ou pública, regras e procedimentos para a execução dizem respeito à forma de obtenção, dis-

tribuição, funcionamento, operacionalização e controle dos recursos indispensáveis à satisfação de objetivos específicos. A diferença entre as instituições orçamentárias privadas e públicas reside no fato de as regras e procedimentos das primeiras se voltarem para buscar lucros, enquanto das outras públicas, visam à satisfação de necessidades coletivas.

***Nas instituições orçamentárias públicas para que os objetivos sejam atingidos, as regras e procedimentos orçamentários devem ser elaborados e determinados de acordo com o previsto em lei***

Nas instituições orçamentárias públicas – diferentemente das privadas onde o que não é vedado pode ser realizado – para que os objetivos sejam atingidos, as regras e procedimentos orçamentários devem ser elaborados e determinados de acordo com o previsto em lei. As duas leis que dispõem sobre o funcionamento específico da execução orçamentária e financeira são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ambas dão abertura para os procedimentos que são regrados por inúmeros decretos de programação orçamentária e financeira e de contingenciamento, publicados a cada exercício .

Em relação às normas gerais – referencial teórico das regras específicas que por sua vez dão sustentação a procedimentos orçamentários para a execução orçamentária e financeira – como instrumento da implementação da atividade financeira do Estado, elas podem ser objeto de estudo do Direito Econômico, no caso de pertencerem ao setor privado, ou do Direito Financeiro, caso seja públicas, ou ainda, das Ciências das Finanças. Bastos (1998:17), diferenciando Ciência das Finanças de Direito Financeiro, preconiza que:

*Há, sem dúvida, uma diferença de enfoques entre a Ciência das Finanças e o Direito Financeiro. O Direito Financeiro tem por objeto o estudo das normas que compõem a organização e a estrutura financeira do Estado. É necessariamente referido a um País sobre cujo ordenamento jurídico se erige. É sempre individualizado. A Ciência das Finanças tem por objeto os fenômenos financeiros, e a sua metodologia é fundamentalmente descritiva e especulativa. Visa também a formular leis, mas não ao modo das leis jurídicas.*

Quando estudadas como ordenamento jurídico, regulamentando a organização e estrutura financeira do Estado, essas normas, pertencem ao Direito Financeiro; quando têm por objeto os fenômenos financeiros, baseados em metodologia fundamentalmente descritiva e especulativa, pertencem à Ciência das Finanças.

Em relação à Ciência das Finanças vale citar diferença entre as Finanças

Privadas e as Finanças Públicas, inserindo-se nessas o foco deste trabalho, conforme aponta Miranda Gomes (2000:40):

*Nas Finanças Privadas, o comando está sempre vinculado ao binômio receita-despesa. Nas Finanças Públicas é o inverso, o comando é o da despesa, porque esta representa a gama de dispêndios utilizados pelo Estado para o atendimento das necessidades públicas, ou seja, para a realização de seus próprios fins. Por isso, a despesa é que determina a receita que será necessária ao cumprimento de suas metas".*

*Como o objeto deste estudo não se correlaciona nem com o Direito Econômico<sup>2</sup> nem com as Finanças Privadas, a ênfase volta-se para as normas gerais das instituições orçamentárias públicas que servem de suporte para regras e procedimentos orçamentários relacionados com a execução orçamentária e financeira.*

No Brasil, o arranjo institucional orçamentário compõe-se de normas gerais predeterminadas e de regras e procedimentos orçamentários endógenos ao sistema e processo orçamentário. As normas gerais predeterminadas são aquelas de natureza mais rígida, valendo *a priori* para qualquer orçamento que venha a ser publicado, inclusive os que orientam e possibilitam o estabelecimento de regras e procedimentos por todos os entes da Federação.

Além de dispositivos constitucionais<sup>3</sup> relacionados com o Orça-

mento, Direito Financeiro e Finanças Públicas que contribuem para a melhoria do arranjo institucional orçamentário brasileiro, atualmente, duas leis dispõem sobre normas gerais relativas a essas matérias: uma trata especificamente de Orçamento e Direito Financeiro - a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964; e outra trata de Finanças Públicas, a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A primeira "estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal"<sup>4</sup>; e a segunda "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal".<sup>5</sup>

Mesmo com as matérias intimamente correlacionadas, não se pode confundir as leis, em seus objetos de estudo e campos de atuação. Ressalte-se, no entanto, que apesar de a LRF não ter sido criada com o propósito de substituir a Lei nº. 4.320/64, o fato de ser ela uma Lei Complementar, publicada posteriormente, pode revogar essa naquilo que for contrário. Isso pode ocorrer ainda que o dispositivo constitucional que trata das Finanças Públicas (art. 163) seja diverso daquele que deu à Lei nº. 4.320/64 um status de lei complementar. Especificamente, o dispositivo constitucional que permite somente alterar a Lei 4.320/64 por outra lei complementar está previsto no art. 165, § 9º da Constituição Federal. Essas duas leis e os dispositivos constitucionais regem as



normas gerais das instituições orçamentárias, válidas para todos os entes da Federação. Além disso, dão suporte às várias regras e procedimentos orçamentários, estruturando o arranjo institucional orçamentário do Brasil e dando sustentabilidade para a execução orçamentária e financeira.

Em relação a dois dispositivos dessas normas gerais relacionados à execução orçamentária e financeira – art. 47 e 48 da Lei nº 4.320/64 – ocorreu uma extrapolação do objeto de estudo, já que um dos dispositivos da LRF substituiu outro da Lei nº 4.320/64. O art. 47 da Lei nº 4.320/64 dispunha que "imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar"; complementava com o art. 48, dispondo que [...] *a fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.*

Observe que essa Lei, mesmo estabelecendo normas gerais de Direito Financeiro para todas as esferas de governo, deixa uma subjetividade im-

plícita quanto à execução orçamentária e financeira, tanto que destina um poder amplo ao Executivo, ensejando várias interpretações. Termos como "melhor" e "na medida do possível" dão margem a ações discricionárias, já que sua medida vai depender de conotações particulares.

Apesar de a LRF ter abrangido uma área além da sua, sem suprir a lacuna de subjetividade deixada pela Lei nº. 4.320/64 – com a criação de algum critério ou parâmetro para a execução, principalmente, de despesas não vinculadas, por exemplo, não se observou qualquer desarmonia entre elas. Isso se deve ao fato de a LRF, mesmo sem buscar resolver aquela subjetividade, ao estabelecer um novo procedimento geral para a execução orçamentária e financeira, válido para todos os entes da Federação, aumentou a rigidez da operacionalização e ao mesmo tempo da preponderância dos Executivos dos três níveis de governo.

O art. 8º da LRF sobrepôs-se ao art. 48 da lei nº. 4.320/64 – que apresentava o quadro de contas trimestrais –, revogando-o, e definindo o comando que sustenta a elaboração das regras e procedimentos específicos para a execução orçamentária e financeira em toda a Federação. O antigo quadro foi substituído por um cronograma de execução de desembolso e o prazo de operacionalização passou de trimestral para mensal, observando-se uma maior rigidez do processo, como vinculação aos dispositivos da LDO.

Nada disso, porém, estabeleceu critérios para a alocação e distribuição dos recursos não vinculados. Mas se a LRF não estabelece parâmetros relativos à alocação e distribuição de recursos, por um lado, por outro possibilita a criação de regras específicas nos termos dispostos pela LDO, no que tange à execução orçamentária e financeira. Segundo o art. 8º da LRF,

*Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Ressalte-se que a intenção de se criar algum critério objetivo para a alocação e distribuição desses recursos estava respaldada no disposto na alínea "c" do inciso I do art. 4º, vetado pelo próprio Poder Executivo Federal. A referida alínea expressava que a LDO, além de outros assuntos, também deveria *dispor sobre parâmetros para os Poderes, com vista à fixação, no Projeto de lei orçamentária, dos montantes relativos a despesas com pessoal e outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, com base na receita corrente líquida* (grifos nossos).

Analisando a razão do veto, fica patente sua intenção: o Executivo não queria, na LRF, nenhum parâmetro que pudesse dificultar a distribuição e alocação de recursos públicos, já que assim justificou seu veto .

*Estabelecer a priori parâmetros para a fixação de despesas, segundo a sua natureza de gasto, sem levar em consideração as prioridades da programação a ser atendida, contraria o interesse público, por inflexibilizar a alocação dos recursos, dificultando o atendimento das demandas da sociedade"* (grifos nossos).

O veto e sua justificativa levantam os seguintes questionamentos: Inflexibilizar a alocação dos recursos contrariaria o interesse público, dificultando o atendimento das demandas da sociedade, ou contraria o interesse do Poder Executivo Federal, dificultando o atendimento de suas preferências?

Se considerarmos o segundo questionamento – não flexibilizar a alocação dos recursos contraria o Poder Executivo Federal dificultando o atendimento de suas preferências – teríamos como resposta, em tese, aquilo que se busca afirmar aqui: emendas orçamentárias individuais podem ser consideradas como "Pork Barre".

Embora a maioria dos recursos públicos utilizados estrategicamente pelo Poder Executivo Federal não se encontra legalmente vinculada (são as Transferências Intergovernamentais Voluntárias), o parágrafo único gerou

uma vinculação importante para a sociedade, propositadamente ou não.

O Poder Executivo Federal não poderia mais se utilizar do *superávit* financeiro do Fundo de Combate à pobreza, relativo a um exercício, por exemplo, no exercício subsequente para pagamentos de serviços da dívida. Antes da LRF, era comum ao final do exercício, o Executivo transferir os superávites financeiros apurados em diversos fundos ou entidades da administração indireta para amortização de dívidas.<sup>6</sup>

Já quanto as emendas orçamentárias individuais, consideradas não vinculadas, em linhas gerais, têm sido executadas em determinadas rubricas orçamentárias, de acordo com as modalidades de aplicações específicas, sem, praticamente, seguir qualquer critério objetivo de distribuição ou alocação de recursos. A falta de critérios ou parâmetros em normas gerais não significa que as instituições orçamentárias não estejam estruturadas em relação à execução orçamentária e financeira.

Pelo contrário, a abertura dada para o estabelecimento desses critérios em regras específicas endógenas ao processo orçamentário exige que as instituições orçamentárias estejam mais bem estruturadas ainda, para operarem dentro do cronograma de execução mensal requerido e para atender ao comando da norma geral de programação financeira observados pela LRF. Em relação a essas duas leis

pode-se afirmar que, apesar desse descompasso, atualmente, elas são harmônicas entre si.

A conjugação do novo comando geral que dá sustentabilidade à execução orçamentária e financeira, por meio de regras específicas publicadas em cada exercício financeiro pela LDO e pela LOA, com os respectivos procedimentos, detalhados nos decretos presidenciais que as regulamentam, propicia um ambiente estruturado do ponto de vista da execução orçamentária e financeira. No que diz respeito às regras que sustentam a execução orçamentária e financeira, tanto quanto o comando das normas gerais, importa o comando das regras específicas das principais peças orçamentárias, assim considerado o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a LDO e a LOA.

Logo, a execução de emendas orçamentárias individuais, como "*Pork Barrel*", distancia-se de uma alocação e distribuição eficiente de recursos públicos, no que se refere à sociedade como um todo: áreas carentes dos referidos recursos foram prejudicadas, em maior ou menor escala.

Entretanto, mesmo assim, vale ressaltar que a utilização dessas emendas pode ser extremamente necessária para o Brasil que possui uma dotação institucional singular: "*padecer*" de quase todas as "*patologias*" institucionais, identificadas como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar, conforme aponta a literatura: é um sistema presidencialista, uma federação e possui regras eleitorais que combinam

sistema de lista aberta com representação proporcional. Tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados "débeis" na arena eleitoral e vem sendo governado por uma ampla coalizão no Congresso.

### *o Brasil "padece" de quase todas as "patologias" institucionais, identificadas como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar*

Diante disso, o custo de governabilidade tem sido relativamente "barato" para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso. Na América Latina, existem várias formas de ação estratégica dos Executivos, em relação ao exercício de seu poder sobre os Legislativos, o qual pode ou não gerar onerar o custo de governabilidade. Essas formas, no Brasil, estão expressas na Constituição ou em legislações complementares. Especificamente, para o Poder Executivo Federal, a forma estratégica que mais se destaca são as emendas parlamentares individuais, que apesar de não gerarem um custo muito alto, apresentam resultados bastante eficazes. A eficácia é evidente, os membros da Coalizão votam, no Congresso, de acordo com as preferências do Executivo Federal. Em troca, recebem a execução orçamentária de suas propostas orçamentárias individuais. Em termos de materialidade, para pequenos municípios, a execução dessas propostas é bastante significativa.

Aponta a literatura – não há governabilidade sem governança, embora aquela possa ser deficiente em situações satisfatórias de governabilidade. As emendas parlamentares individuais entrariam nesse contexto como o principal instrumento a ser utilizado para que a capacidade administrativa e financeira de governar – governança – não se torne deficiente, em prol de situações satisfatórias de governabilidade. Servem assim para minimizar um plausível alto custo de governabilidade.

Em outra direção, se parece clara a necessidade de utilização da execução de "Pork Barrel" para "lubrificar" a democracia, o cerne da pergunta se volta para o controle da administração pública. O Poder Executivo Federal até poderia se utilizar e permitir a utilização da execução de emendas parlamentares individuais, visando à redução do custo da governabilidade, para atender preferências de membros da Coalizão. Entretanto, entre essa abertura, – que caracteriza, em linhas gerais, a utilização de projetos tipo "Pork-Barrel" no Brasil, e a permissão de desvios de recursos dos cofres públicos há um hiato muito grande que provavelmente o Poder Executivo não corrobora.

O custo de governabilidade gerado pela improbidade administrativa – vulgarmente denominada de corrupção – é muito maior que qualquer outro custo que se tenha para manter a governabilidade, uma vez que o desvio de recursos públicos torna deficiente qualquer capacidade administrativa e financeira de governar.

## Bibliografia

- ELLWOOD, John N., Eric M. Patashnick. In Praise of Pork. Public interest, nº. 110, Winter. 1993
- SANTOS, M.H. de Castro, MACHADO, E.M. "O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel". Relatório Interno 7. Brasília: ENAP, out. 1995.
- FIORINA, Morris P. Congress: Keystone of the Washington Establishment. 2 ed. New Haven: Yale University Press, 1977.
- STEIN, Robert & BICKERS, Kenneth. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Feb. 1994. (Working Paper 367).
- SELLERS, Patrick. Fiscal Consistency and Federal District Spending in Congressional Elections. American Journal of Political Science 41(3): 1024-41, 1997.
- MCCAIN, John. McCain 4. Disponível em: [www.chappaqua.k12.us/madenaves](http://www.chappaqua.k12.us/madenaves). Acesso em 5 de junho de 2003.
- AVELINO FILHO, George. "Clientelismo e Política no Brasil: Revistando Velhos Problemas". Novos Estudos CEBRAP, v. 38, n.1, p. 225-40, 1994
- MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.
- PEREIRA, Carlos, RENNÓ, Lúcio. "Local and National Political Dynamics in the Brazilian Congress Elections." Seminário de Estudos Políticos, 29 de maio de 2000. Rio de Janeiro, 2000.
- AMES, B. The Deadlock of Democracy in Brazil. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- ALSTON J. Lee, MUELLER, B. A Democratization and Exploiting the Gains from Trade: Executive and Legislative Exchange in Brazil. [s.l.:s.n.] 2003.
- SAMUELS, David J. "Pork Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil." The Journal of Politics, 64 (3): 845-863, Aug. 2002.
- LEVY, Brian & PABLO, T. Spiller. A framework for resolving the regulatory problem.  
[s.l.:s.n.] [s.d.]
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 38/2002 e Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- DI PIETRO, M. S. Zanella. Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, J. Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16 ed. São Paulo. Frase, 1999.
- NUNES, Selene. P. P & NUNES, Ricardo C. Instituições Orçamentárias: uma Agenda para Reformas Pós Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília. V Prêmio do Tesouro Nacional, 2001, p. 641-705.
- LONGO, C. Alberto & TRÖSTER, Roberto Luís. Economia do Setor Público. São Paulo: Atlas, 1993.
- BURDEAU, Georges. Traité de science politique, 2. ed., Col 10 Volumes, Paris: LGDJ, 1966-1977.
- NICOLAU, Jairo. "Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)" Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 709-735. 2000.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. & STEIN E. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 1998.
- GOMES, Carlos R. de Miranda. Manual de Direito Financeiro e Finanças. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- AMORIM NETO, O. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil In: Legislative Politics in Latin America. Ed. New York : Cambridge University Press, 2002, p. 48-78.
- AMORIM NETO, O. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão Versus Cooptação. Nova Economia. Belo Horizonte: , v.4, n.1, p.9 - 34, 1994.
- BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças, 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BARBOSA, F. & GIAMBIAGI, F. "O Ajuste Fiscal de 1990/1993: uma Análise Retrospectiva". Revista Brasileira de Economia, v. 49, n. 3, jul. /set. 1995.
- BARON, David P. Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control. [s.l.:s.n.] [s.d.]
- BEVILAQUA, A.S., CARNEIRO, D. D. , GARCIA, M.G.P. & WERNECK, R.L.F. Other Structure of Public Sector Debt in Brazil. Washington: Inter-American Development Bank, Apr. 2001.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. DOU, Seção 1, p.1, edição de 5 maio de 2000.

<sup>1</sup>Existem outros elementos que não estão sendo considerados, pelo fato de não influenciarem diretamente.

<sup>2</sup>Expressamente tratado pelos art. 170 a 181 da CF/88.

<sup>3</sup>Arts. 163 a 169 da CF/88.

<sup>4</sup>Ambas no artigo 1º das suas respectivas leis.

<sup>5</sup>Ambas no artigo 1º das suas respectivas leis.

<sup>6</sup>Lei 9.530, de 10 de dezembro de 1997.