



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

O DEPUTADO FEDERAL COMO GESTOR DE RECURSOS PÚBLICOS

Denis Urazato Pereira

Câmara dos Deputados, Brasília, DF
denis.pereira@camara.leg.br

Palavras-chaves: Gestão Pública; Deputado; Câmara dos Deputados; Recursos Públicos.

RESUMO

Ponto de vista pouco comum da atividade do deputado federal é a atuação como gestor de recursos públicos, tanto no desempenho de suas ações políticas quanto na condução da atividade administrativa. O principal objetivo desse trabalho é apresentar o deputado federal como gestor de recursos públicos com base em pesquisa descritiva dos normativos que instituem os mais diversos tipos de recursos. O parlamentar é caracterizado como agente público, com atuação em três formas de gestão de recursos, cabendo-lhe a responsabilidade pela gestão dos recursos.

A exposição dessas formas de uso de recursos públicos aumenta o grau de complexidade da atuação parlamentar, lançando elementos para análise da administração pública sob o enfoque da eficiência, eficácia e efetividade, tanto com relação aos reflexos econômicos das políticas públicas quanto no que diz respeito ao desempenho das despesas relativas à atividade parlamentar.

A Câmara dos Deputados constitui colegiado político com 513 Deputados Federais, que atuam no exercício das competências constitucionais de legislar, representar e fiscalizar. A atividade parlamentar desenvolve-se em legislaturas que abrangem quatro anos, de acordo com o ciclo eleitoral, atendendo expectativas e demandas da sociedade que resultarão em padrões de comportamento para a população em geral.

Sabe-se que o funcionamento do Parlamento demanda organização, traduzida em divisão do trabalho e hierarquia de decisões e responsabilidades (Cintra, 2004, p. 142). A direção dos trabalhos legislativos é conduzida pela Mesa Diretora, composta pela Presidência e por quatro Secretarias. O órgão superior das decisões coletivas é o Plenário, formado pelo conjunto de deputados que se reúnem para discussão e votação de forma definitiva das proposições em apreciação (Brasil, 2014, p. 23)¹.

¹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, artigos 14 a 19.

Além disso, a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados completa-se com os serviços administrativos que também são coordenados pela Mesa Diretora e regidos por regulamentos especiais. O RICD² elenca diversas atribuições administrativas para integrantes da Mesa Diretora, em especial para o Presidente e para o 1º Secretário.

A análise do comportamento do parlamentar como ator político é um dos pontos centrais da Ciência Política, que tem produzido estudos profusos nesse sentido. Entretanto, outro ponto de vista a ser explorado é do parlamentar como gestor de recursos públicos, em especial de pessoas e de recursos financeiros, tanto no desempenho de suas ações políticas quanto na condução da atividade legislativa e administrativa.

A ação do deputado como gestor advém do indispensável manejo de recursos públicos para o feito político. Os parlamentares são administradores da coisa pública, contribuindo com sua atuação para a correta utilização dos recursos financeiros e materiais colocados à sua disposição. Administração pública é a gestão de bens, interesses e serviços que constituem patrimônio da coletividade, visando o bem comum (Gasparini, 2011 p. 107). Em sentido subjetivo, administração pública compreende tanto os órgãos governamentais, responsáveis pelas políticas públicas, quanto os órgãos administrativos, responsáveis pela execução dessas políticas (Di Pietro, 2008, p. 49).

As pessoas que prestam serviços à Administração Pública, ou realizam atividades sob a responsabilidade dela, com ou sem liame jurídico, são considerados agentes públicos. O conceito abrange agentes em variadas formas de relação com a área pública, inclusive os políticos como o Presidente da República, governadores, ministros, senadores, deputados e vereadores

Assim sendo, observa-se que os parlamentares inserem-se na condição de agentes políticos, pois executam atividade típica de governo (atividade política) e exercem mandato para o qual foram eleitos (Di Pietro, 2008, p. 487), cabendo-lhes as obrigações legais atinentes a todos aqueles que gerenciem bens e valores públicos, inclusive a prestação de contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.³

A forma mais ampla de gestão de recursos públicos de forma coletiva reside na própria atividade de legislar, que cria leis e regulamentos instituindo regras e normas de políticas públicas específicas em cada projeto que se transforma em lei. Ainda que a execução dos montantes monetários definidos para cada política pública seja por conta de terceiros⁴, as regras de destinação e uso são definidas, em maior ou menor grau, pelos parlamentares, que têm o poder de direcionar valores para determinadas áreas, localidades ou projetos.

² Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, artigos 262 a 266.

³ Art. 70. Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

⁴ Usualmente, o Poder Executivo, nas esferas nacional, estadual ou municipal.

Dessa forma, a instituição de novas leis pode introduzir novo ordenamento de despesas, mesmo em situações nas quais essa não tenha sido a motivação principal. Como exemplos, podemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que limita de forma geral a despesa pública, a Lei de Seguro Defeso (Lei 10.779/2003), que destinou recursos expressos para pescadores impedidos de atuar, e a própria Lei Orçamentária Anual – LOA, que anualmente autoriza recursos para a União realizar despesas até o limite aprovado.

Compete também aos políticos detentores de mandato eletivo a inserção de emendas ao orçamento, de autoria individual ou de comissões. As emendas obedecem a limites de valor e a regras procedimentais, revistas pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que trouxe como mudança a obrigatoriedade de sua execução pelo Poder Executivo para as iniciativas individuais. Constituem, assim, proposições de políticas públicas com objetivos específicos e execução mandatória.

Outra forma de gestão de recursos públicos ocorre no planejamento e execução do orçamento destinado à Câmara dos Deputados com o objetivo de fornecer suporte financeiro à atividade parlamentar. Esse recurso é administrado pela Mesa Diretora, constituída por deputados eleitos dentre seus pares a cada dois anos, gerando produtos e serviços destinados a todos os deputados, e está dividido em naturezas de despesas diversas. São exemplos de despesas por conta do orçamento o subsídio dos deputados, a remuneração dos servidores efetivos e temporários e as despesas com energia e a manutenção e construção dos prédios públicos destinados a abrigar as atividades da Casa.

O orçamento geral da União é consolidado na Lei Orçamentária Anual – LOA, na qual constam os valores previstos de receitas e fixados para despesas. A elaboração da LOA é orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, também anual, que por sua vez deve guardar compatibilidade com o plano plurianual – PPA (válido para um quadriênio) no qual se insere. A proposta orçamentária baseia-se em estudos técnicos das prioridades que deverão ser atendidas em cada período à luz das definições políticas e das decisões de gestão de quando, onde e em que gastar (Oliveira, 2010, p. 354).

Parte dos recursos constantes do orçamento da Câmara dos Deputados é destinada a despesas individuais dos parlamentares. São as cotas parlamentares, destinadas, de forma geral, a cobrir gastos com as atividades de cada deputado no exercício do mandato político. São definidas em normativo e disponibilizadas para gestão de cada deputado ao longo do mandato. Das cotas e verbas parlamentares disponibilizadas aos senhores deputados, destaca-se a cota para o exercício da atividade parlamentar, regulamentado pelo Ato da Mesa n. 43, de 2009, que dispõe sobre a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP).

Conclusivamente, pode-se afirmar que os parlamentares inserem-se na condição de agentes políticos, atuando em duas frentes no cumprimento do mandato eleitoral: como ator político e como gestor de recursos públicos. No exercício dessa segunda atividade os parlamentares

federais, em conjunto ou individualmente, têm poder de decisão sobre a destinação do orçamento da União.

Os montantes orçamentários podem ser afetados pelos deputados e senadores de forma diversa, em função da gestão conjunta ou individual. As leis formuladas pelo processo legislativo definem regras de execução do orçamento nacional, que podem atingir pequenas frações de cidadãos ou incidir sobre a totalidade da população. Por sua vez, os recursos públicos aportados à Câmara dos Deputados são geridos por um colegiado de parlamentares e também de forma individual para uso na atividade parlamentar.

A exposição dessas variadas formas de disponibilização de despesas públicas confere flexibilidade ao deputado no exercício do mandato, mas ao mesmo tempo aumenta o grau de complexidade da gestão e da respectiva prestação de contas, tanto com relação à mensuração da efetividade das políticas públicas quanto no que diz respeito ao real desempenho das despesas relativas à atividade parlamentar.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 13^a ed. Brasília – DF. Câmara dos Deputados. Edições Câmara. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. 34. Ed. Brasília. Câmara dos Deputados. Edições Câmara. 2011.

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional 86**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm> Acesso em 21 jul 2015.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 13/07/2015.

_____. **Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779.htm>. Acesso em 13/07/2015.

CINTRA, Antonio O.. LACOMBE, Marcelo B.. **A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política**, in AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antonio O., **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo. Fundação Unesp Ed. 2004.

DI PIETRO, Maria S. Z.. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo. Atlas. 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo. Saraiva. 2011.

OLIVEIRA, Regis F. de. **Curso de Direito Financeiro**. 3 ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais.