

EMENDAS IMPOSITIVAS MUNICIPAIS: uma análise no município de Três Corações/MG¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar os principais impedimentos de ordem técnica à execução das emendas impositivas ao orçamento de 2022 do município de Três Corações/MG. Para tal propósito, constrói-se um teórico a partir do conceito de planejamento e orçamento público no Brasil. Em seguida apresenta-se a discussão teórica sobre as naturezas impositiva e autorizativa do orçamento público sob a ótica do poder legislativo e por fim, aponta os impedimentos legais à execução orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais. É estudado o caso do município de Três Corações a partir de uma análise documental empregando a estatística descritiva. Os fatores em evidência nos resultados são a ausência de individualização e instrumento jurídico não permitido, enquanto questões relacionadas à regulamentação e valor insuficiente, mesmo que não apareçam com a mesma frequência, podem ser consideradas barreiras importantes. A principal conclusão desta pesquisa é que há uma qualidade questionável na elaboração dos projetos de autoria dos vereadores do município para os recursos de emendas.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Emenda Constitucional 86/2015; Emendas Impositivas Municipais; Impedimentos de Ordem Técnica.

MUNICIPAL TAX AMENDMENTS: an analysis in Três Corações/MG

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the main technical impediments to the execution of the mandatory amendments to the 2022 budget of Três Corações/MG. For this purpose, a theory is constructed based on the concept of public planning and budgeting in Brazil. Next, the theoretical discussion on the imposing and authorizing nature of the public budget is presented from the perspective of the legislative power and finally, it points out the legal impediments to the budgetary and financial execution of individual imposing amendments. The case of Três Corações is studied based on a documentary analysis using descriptive statistics. The factors highlighted in the results are the lack of individualization and disallowed legal instruments, while issues related to regulation and insufficient value, even if they do not appear with the same frequency, can be considered important barriers. The main conclusion of this research is that there is a questionable quality in the preparation of projects authored by city councilors for amendment resources.

Keywords: Participatory budgeting; Constitutional Amendment 86/2015; Municipal Tax Amendments; Technical Impediments.

1 INTRODUÇÃO

Um desafio imposto aos gestores para o atendimento às demandas sociais está relacionado à escassez de recursos públicos. Essa situação coloca o administrador público em uma posição complexa quando é obrigado a definir as prioridades na distribuição dos recursos, o que acaba muitas vezes em ineficiência e má utilização. Esses problemas fazem parte de um sistema de planejamento

e orçamento público brasileiro que vêm ao longo de muitos anos sendo discutidos por políticos e acadêmicos.

Foi após a primeira redemocratização brasileira e a posterior promulgação da Constituição de 1946, quando a elaboração do projeto de lei do orçamento ficou definitivamente a cargo do Executivo e a aprovação de competência das casas legislativas. Foi neste formato que surgiram as primeiras previsões sobre as emendas parlamentares, por meio das quais os membros das casas legislativas poderiam interferir no orçamento público planejado e encaminhado pelo Executivo.

Ao longo dos anos, a possibilidade de interferência no orçamento público foi motivo de questionamento em torno da falta de limites e parâmetros das emendas que conferia ao Parlamento amplos e irrestritos poderes para modificar o orçamento público (Assis, 2020).

Com a promulgação da Constituição de 1967 ficou proibido aumentos de despesa pelas emendas e limitou o poder dos parlamentares. Contudo, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), traçou o que Coimbra e Hopfer (2017) chamam de “cartilha de planejamento em três etapas”, uma referência ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) considerados pelas autoras, instrumentos garantidores do debate e da revisão estratégica sem que se perca o foco no planejamento. A CF/88 ainda determina a participação popular no processo de destinação dos recursos públicos (Brasil, 1988; Perelles et al., 2020), introduzindo o conceito de Orçamento Participativo.

Nesse contexto, com o propósito de equilibrar as forças dos poderes na matéria orçamentária, a Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015 (EC 86/2015) estabeleceu as Emendas Impositivas Individuais e de bancada, delegando aos legisladores o destino de parte da receita corrente líquida do exercício anterior (Brasil, 1988). Cabe mencionar que há um trâmite específico a ser seguido que envolve prazos e análises legais que podem identificar possíveis impedimentos para a execução das emendas.

As emendas impositivas individuais tratadas pela EC 86/2015 abarca as três esferas de Governo - federal, estadual (e do Distrito Federal) e municipal, e são consideradas relevantes nas atividades dos Legisladores em todos esses níveis. Considerando a viabilidade para a presente pesquisa, analisa-se a problemática em nível municipal e limita-se às emendas destinadas pelos vereadores do município de Três Corações e não aprovadas por impedimentos de ordem técnica, para o exercício financeiro de 2022, tendo como principais fundamentos a EC nº 86/2015, as posteriores alterações constitucionais, bem como a legislação local que trata da matéria.

Foram identificados na literatura apenas dois trabalhos que se dedicaram a estudar a dinâmica das emendas impositivas individuais em nível municipal. No primeiro, publicado em 2020, sob o título "A Participação Do Poder Legislativo No Planejamento Público Municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba", Os autores fazem um estudo de caso sobre a participação dos vereadores da cidade de Curitiba/PR nas funções legislativas perante o processo orçamentário do município e identifica poucas análises críticas dos parlamentares sobre as propostas apresentadas pelo Executivo, o que evidencia, segundo os autores, a fragilidade do poder legislativo no processo decisório das políticas públicas, resultado da falta de transparência do processo orçamentário e da falta de conhecimento técnico dos parlamentares (Perelles et al., 2020).

O segundo trabalho, intitulado “Transferências Voluntárias e o Efeito Flypaper”, publicado em 2022, os autores examinaram a ocorrência do efeito flypaper (elevação dos gastos públicos com o recebimento de subsídios do governo federal) nos municípios brasileiros diante do cenário do orçamento impositivo ou emendas impositivas como é conhecido (Oliveira Da Luz et al., 2022).

Quando Perelles et al. (2020) afirmaram a falta de conhecimento técnico dos parlamentares, estavam fazendo uma inferência ao estudo de Corralo, publicado em 2008. No entanto, não foi o objetivo dos autores, investigar as consequências práticas da falta de capacitação dos responsáveis

pelo encaminhamento das emendas impositivas, o que revela uma lacuna no campo da ciência que é explorada na presente pesquisa com a intenção de preenchê-la.

Dito isso, tem-se como objetivo principal deste trabalho relacionar os principais impedimentos de ordem técnica à execução das emendas impositivas no orçamento do ano de 2022 no município de Três Corações do Estado de Minas Gerais. Desta forma, busca-se contribuir para a área de planejamento público ao expor os motivos que podem levar a não aprovação das emendas impositivas, de tal forma que, nas próximas oportunidades, não haja reiteração dos mesmos equívocos por parte dos legisladores e, sobretudo, pretende-se aqui fomentar a discussão em torno do tema por parte de estudiosos e pesquisadores.

O município de Três Corações foi escolhido para análise pelo fato de já ter prevista a possibilidade das emendas impositivas por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 77/2021, bem como ter regulamentado o assunto através da edição da Lei de Diretrizes Orçamentária nº 4.728 de 20/07/2022 com alguns critérios e procedimentos legislativos a serem observados. Além disso, há certa facilidade de acesso aos dados municipais para os autores do presente artigo.

Este artigo está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na segunda parte é apresentado o referencial teórico formado pelos tópicos: planejamento público e orçamento; o poder legislativo no planejamento público; emendas parlamentares na LOA e orçamento impositivo: os impedimentos de ordem técnica. Na seção seguinte são detalhados os procedimentos metodológicos da pesquisa. Os resultados são apresentados na quarta seção. Por fim, na quinta seção, estão as considerações finais dos autores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o orçamento público é o documento onde fica registrada a previsão dos recursos arrecadados e as despesas em que esses recursos serão alocados durante o ano (Brasil, 2023). Partindo desse conceito, Furtado (2010) define o orçamento público em uma democracia como aquele que é construído a partir das prioridades determinadas pelo próprio povo e transformada em lei por seus representantes no Parlamento.

Após diversas mudanças ao longo dos anos, a respeito da forma da participação do Legislativo na elaboração do orçamento público, a Constituição Federal de 1988 consagrou a possibilidade de serem apresentadas emendas ao projeto orçamentário, trazendo um conjunto de mecanismos que valorizavam o papel do Parlamento no processo orçamentário (Furtado, 2010).

Além disso, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), três importantes instrumentos de planejamento orçamentário foram estabelecidos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. A elaboração de tais leis orçamentárias é obrigatória a todas as esferas de governo e deve estar em consonância com as políticas de Estado (Brasil, 1988), dada a sua importância para a gestão pública.

Doze anos após a promulgação da carta magna, foi sancionada a Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerada a mais rigorosa sobre o tema (Furtado, 2010). Para Matias Pereira (2006), a implementação da LRF visa "aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público". A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao exigir do gestor público a adoção de ações planejadas e transparentes, pelas quais sejam prevenidos os riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Aguiar, 1996).

A LRF, em seu artigo 48, parágrafo único, inciso I, prevê o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Isto é, houve a institucionalização da participação da sociedade na alocação de recursos públicos, seja através de envolvimento direto (como audiências públicas) ou através de representantes eleitos pelo povo (Legislativo). Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro atribui ao Poder Legislativo a responsabilidade da aprovação das leis orçamentárias elaboradas pelo Executivo antes do início de sua execução (Aguilar, 1996).

2.2 O PODER LEGISLATIVO NO PLANEJAMENTO PÚBLICO: ORÇAMENTO IMPOSITIVO OU AUTORIZATIVO?

Nos últimos anos, uma grande discussão se travou na área de Finanças Públicas em torno do caráter meramente autorizativo ou efetivamente impositivo do orçamento público. Por muitos anos, predominou a corrente que defende a natureza autorizativa, partindo do pressuposto de que o Congresso Nacional tem um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada (Giacomoni, 2017).

A dúvida parece ter sido abrandada com a edição da Emenda Constitucional nº 86/2015, originária da “PEC do orçamento impositivo”, que estabelece a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente da União (RCL). Isto é, quanto a este montante, desde que previamente destinado pelo Legislativo, a sua execução pelo Executivo mostra-se obrigatória. Contudo, no que pertine ao restante do orçamento, em que se estabelecem despesas discricionárias, mantém-se o perfil de orçamento autorizativo.

Tal raciocínio foi corroborado pela redação dada ao artigo 165 da CF/88 pela Emenda Constitucional 100/2019 que tornou a execução das programações orçamentárias um dever da Administração, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, 1988). A partir desse novo contexto, a Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados passou a admitir que estava em voga um novo possível princípio orçamentário, o Princípio do Orçamento Impositivo. O texto da referida nota explica que o caráter impositivo da execução do orçamento importa apenas para as emendas incidentes nas chamadas despesas discricionárias, porquanto as despesas “obrigatórias” (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2020).

Para Santos e Gasparini (2020), não é possível concluir categoricamente sobre a natureza do orçamento nacional (autorizativo versus impositivo), visto que há presença de ambos os elementos na atual estrutura legal e procedimental. Os pesquisadores entendem que o nosso regramento implica que os poderes tenham papéis distintos, porém complementares, em um sistema de freios e contrapesos.

Diante do atual cenário legal do Brasil, todos esses anos de discussão acerca da natureza do orçamento público se afigura inócua, porquanto o que seria necessário e relevante para a sociedade é verificar a legalidade e transparência das medidas tomadas pelos Poderes.

Deste modo, é inegável que o caráter binário do orçamento, parte impositivo e parte autorizativo, acaba por permitir, em última análise, a consagração de diversos pilares da democracia e do Estado Democrático de Direito, tal como o Sistema de Freios e Contrapesos da Separação de Poderes, o que, por si, já o torna legítimo e eficaz.

2.3 EMENDAS PARLAMENTARES E ORÇAMENTO IMPOSITIVO: OS IMPEDIMENTOS DE ORDEM TÉCNICA

Independentemente da discussão acerca da natureza das Emendas Parlamentares, a própria Constituição esclarece que o dever de execução não se aplica nos casos em que houver impedimentos de ordem técnica ou legal, na medida em que representam óbice intransponível para o gestor.

A análise dos casos com impedimentos de ordem técnica justifica-se pela sua influência no momento da execução do orçamento, podendo ser motivo para o não atendimento das emendas parlamentares, a despeito do seu caráter impositivo.

Neste cenário, a normatização dos fundamentos e pressupostos que caracterizam esses impedimentos é de suma importância, pois eles afastam a obrigatoriedade de execução do orçamento. Para Pederiva e Pederiva (2014), as regulamentações podem ser tão importantes para a efetividade do orçamento impositivo quanto às disposições legais e constitucionais, pois podem ser “capazes de impor barreiras e limites à execução orçamentária e financeira das emendas individuais”.

Dada a relevância do tema, os Ministros de Estado e da Economia têm se preocupado em auxiliar os poderes constituídos na correta execução das chamadas emendas impositivas. Atualmente, vigorava a Portaria Interministerial nº 43/2020, a qual define os impedimentos de ordem técnica como:

Objecção à execução orçamentária das emendas individuais cujas pendências técnicas ou documentais possam ser superadas com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias, sendo, no primeiro caso, na forma do art. 67, III, da Lei nº 13.898, de 2019 (Brasil, 2020).

Esses impedimentos permitem afastar a obrigatoriedade de execução das emendas individuais em situações específicas, as quais estão previstas em rol extenso do artigo 5º, §1º da mencionada Portaria Ministerial, bem como no artigo 2º da Resolução nº 01/2021, da Secretaria de Governo de Estado de Minas Gerais.

Em que pese o exaustivo rol de tais impedimentos, serão analisados neste artigo apenas aqueles apontados pelo Poder Executivo do Município de Três Corações na execução do orçamento impositivo do exercício de 2022.

O primeiro refere-se à incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora, isto é, a proposição apresentada pela emenda impositiva deve estar em consonância com os programas de governo estabelecidos pelo órgão executor, seja União, Estado, Municípios, até mesmo para que não haja abrupto desrespeito ao PPA (Plano Plurianual) e à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

O segundo trata da falta de razoabilidade ou incompatibilidade do valor proposto, insuficiente para a conclusão de um projeto. Em outras palavras, no caso de emenda destinada a uma obra, o recurso previsto deve ser suficiente para concluir todas as etapas de sua execução, até viabilizar o seu perfeito funcionamento.

O terceiro, por sua vez, incide nos casos em que há omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda. Ou seja, ao prever a destinação da emenda impositiva, o legislador não forneceu informações básicas para a identificação do beneficiário.

O quarto, por último, aplica-se em casos de impropriedade da finalidade ou do instrumento jurídico indicado pelo parlamentar, apontando-se a modalidade de vínculo equivocada sem atentar às peculiaridades das partes envolvidas. É o que ocorre, por exemplo, quando ignoram-se as disposições do Marco Regulatório das Organizações Cíveis (MROSC), aplicáveis às entidades do terceiro setor desde 2014.

A verificação da existência de tais impedimentos de ordem técnica é feita pelo Poder Executivo, devendo ser enviada ao Poder Legislativo a relação das indicações aprovadas e as eventuais justificativas dos impedimentos porventura existentes.

A Resolução nº 01/2021 diferenciou a existência dos impedimentos considerados superáveis dos tidos como insuperáveis, classificando estes como “objecção à execução da emenda parlamentar

individual, de bloco ou de bancada não superado nos prazos estabelecidos na Constituição do Estado, na LDO 2021, e nesta Resolução.” (Brasil, 2020)

O parlamentar, recebendo o relatório produzido pelo Executivo, deve providenciar a fase de remanejamentos, mediante novas indicações (se o impedimento for insuperável) ou a indicação de medidas saneadoras (caso superável), que de acordo com a Portaria Interministerial 43/2020, representam o “procedimento por meio do qual os autores das emendas individuais indicarão medidas para superação de impedimentos de ordem técnica” (Brasil, 2020).

Em relação ao Município de Três Corações, ora objeto de estudo, a viabilidade para as Emendas Impositivas adveio da emenda à Lei Orgânica nº 77/2021, sendo que o procedimento para sua aprovação consta da Lei de Diretrizes Orçamentária, nº 4.728/2022.

A respeito do procedimento para análise e correção dos impedimentos de ordem técnica, o artigo 35 da referida lei estabelece que, em até 90 dias após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Legislativo as justificativas do impedimento.

Em seguida, até 30 dias após o término do prazo anterior, o Legislativo indicará o remanejamento das propostas cujo impedimento seja insuperável. E, após mais 30 dias, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento.

Isto significa que, a depender da natureza do impedimento técnico, se superável ou insuperável, será dada ao Legislativo a oportunidade de rever as emendas inicialmente apontadas, o que, de certa forma, reforça a possibilidade de participação parlamentar na elaboração do orçamento público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo foi adotado como método o levantamento documental que, conforme Gil (2010), busca examinar quaisquer objetos que possam contribuir para investigação de determinado fato ou fenômeno. Para isso, foi realizado um levantamento junto à Secretaria Municipal de Governo, órgão responsável no Poder Executivo por receber e analisar as Emendas Impositivas, das Emendas apresentadas pelos Vereadores para o exercício citado. Neste estudo específico, a pesquisa estudou as Emendas Impositivas do Poder Legislativo no orçamento de 2022 do Município de Três Corações, buscando analisar como esse fenômeno ocorre na prática.

A escolha do objeto de estudo teve como requisito a adequação da legislação municipal com a Emenda Constitucional nº 86/2015, que inseriu as Emendas Impositivas no ordenamento jurídico. Com a edição da Emenda à Lei Orgânica nº 77, de 2021, o Município de Três Corações passou a autorizar a participação do legislativo na elaboração do seu orçamento anual, através das Emendas Impositivas e se apresentou como um relevante e propício objeto de estudo sobre o impacto dessas emendas.

A pesquisa tem um enfoque descritivo de caráter bibliográfico e documental, tendo como objetivo conhecer a vivência de uma realidade e, a esse respeito, promover uma análise e discussão (Creswell, 2010; Gil, 2008). O método empregado é o estatístico descritivo, orientado a identificar fenômenos e medir sua importância e variações.

Foi adotada a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2002) para analisar os dados. Essa técnica busca um procedimento sistemático e objetivo para descrever o conteúdo, que envolve três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na pré-análise, é realizada uma "leitura flutuante" e escolha dos documentos, seguida pela elaboração de categorias. Durante essa etapa, os documentos escolhidos foram lidos e analisados.

Na segunda fase, ocorreu a sintetização do conteúdo e a categorização dos dados coletados a partir da análise de documentos oficiais fornecidos pela Secretaria Municipal de Governo de Três Corações. Para categorizar os dados, foram extraídas citações e termos comuns e que se referem ao

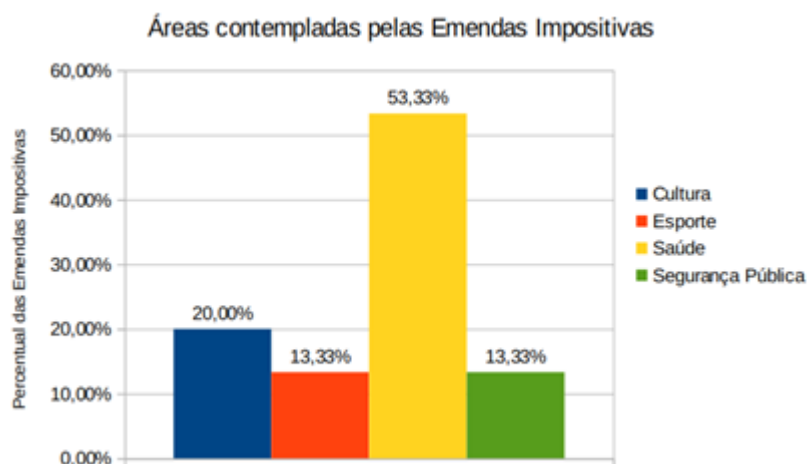
fenômeno estudado, especialmente em relação à fundamentação legal dos impedimentos. Esse procedimento teve como objetivo permitir a inferência e a interpretação dos dados de acordo com o referencial teórico, sendo os principais dados categorizados para análise estão: a área de destinação da emenda; tipo de projeto; tipo de impedimento; e, finalmente a categoria, apresentados na fase final da análise dos dados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A respeito dos resultados e discussões, é importante reforçar que a análise foi feita apenas no recorte das emendas impositivas submetidas a impedimentos de ordem técnica, não correspondendo, por decorrência, ao cenário que abrange todas as emendas ao orçamento propostas pelos parlamentares.

No Gráfico 1 abaixo, são apresentadas as áreas de destinação das emendas impositivas analisadas no município de Três Corações, Minas Gerais. Das 15 emendas analisadas, a maior parte dos recursos foi destinada à saúde, enquanto 20,00% foram destinados à cultura.

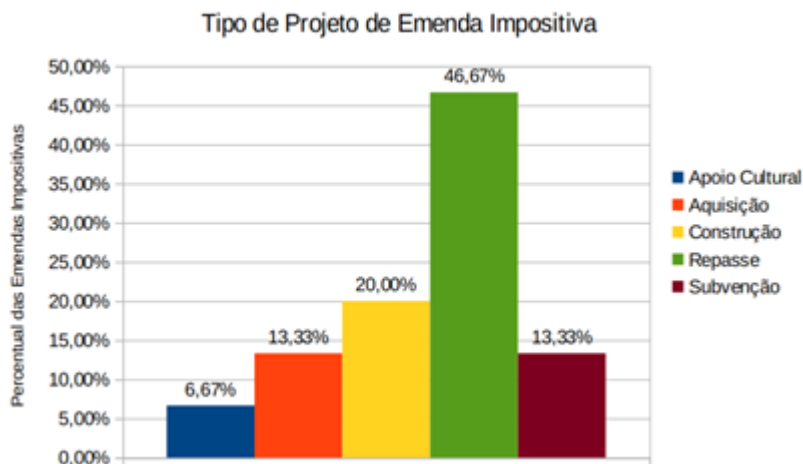
Gráfico 1 – Áreas contempladas pelas emendas impositivas analisadas



Fonte: Elaborada pelos autores com base em pesquisa documental (Três Corações, 2022).

Os dados indicam que o valor destinado para a Saúde atende ao mínimo legal exigido, de 50%, previsto pelo artigo 166, §9º da Constituição Federal de 1988. Além disso, a destinação de recursos para esporte e segurança pública mostra que essas áreas são consideradas importantes e recebem apoio financeiro. Embora a cultura tenha recebido uma menor quantidade de recursos, é importante destacar que ela também desempenha um papel relevante na sociedade e pode ser uma área a ser considerada para futuras destinações de recursos.

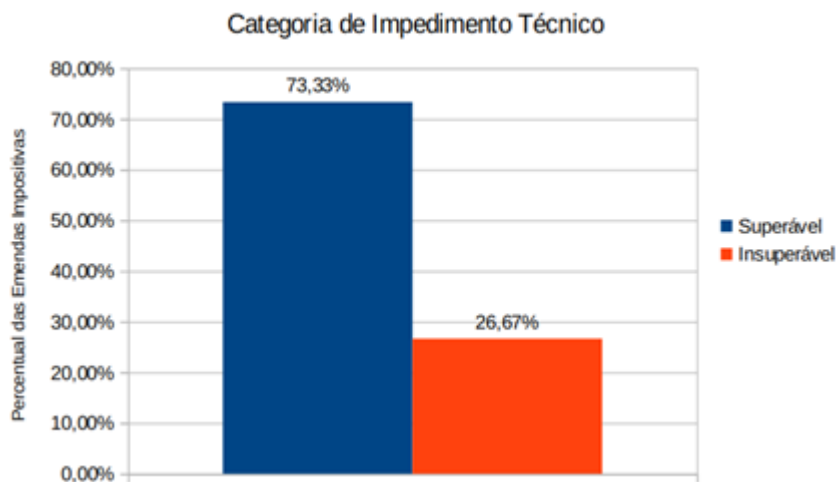
Gráfico 2 – Tipo de projeto de emenda impositiva



Fonte: Elaborada pelos autores com base em pesquisa documental (Três Corações, 2022).

De acordo com os dados apresentados infere-se que há uma preocupação em utilizar os recursos de maneira equilibrada e direcioná-los diretamente para as necessidades identificadas. Além disso, a construção e a aquisição de projetos também se mostram como formas importantes de utilização de recursos, indicando a necessidade de investimentos em infraestrutura e equipamentos. Embora a subvenção e apoio cultural sejam formas menos frequentes de repasse, elas também estão como importantes preocupações no que se refere à promoção da cultura e do desenvolvimento social na região.

Gráfico 3 – Categoria de impedimento técnico



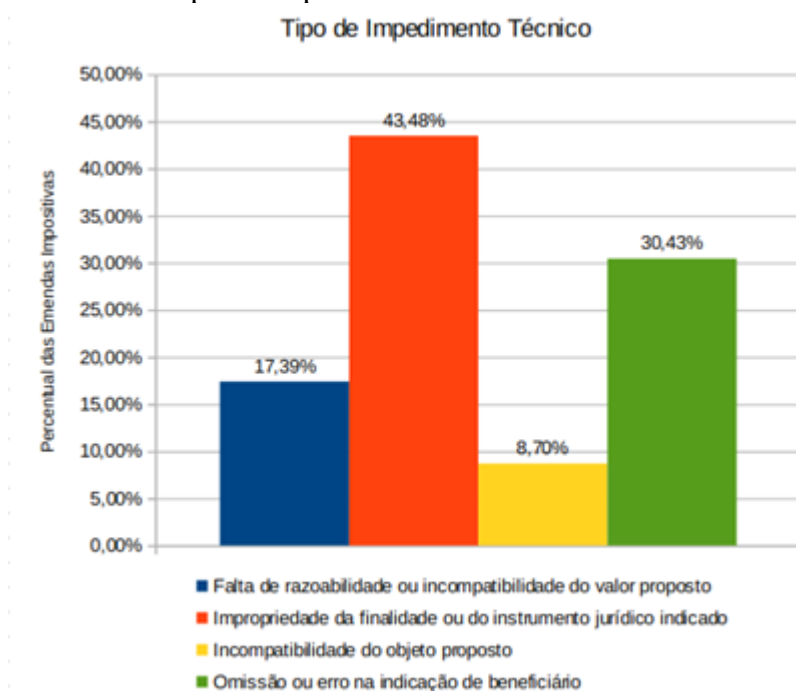
Fonte: Elaborada pelos autores com base em pesquisa documental (Três Corações, 2022).

O Gráfico 3 destaca como as categorias de impedimentos técnicos das emendas impositivas no município de Três Corações se mostraram. Dos 15 projetos analisados, 11 apresentavam impedimentos superáveis, enquanto 4 eram insuperáveis, ou seja, não poderiam ser executados, impondo-se o necessário remanejamento.

Os dados indicam que a maioria dos impedimentos técnicos das emendas impositivas municipais são superáveis, o que pode refletir a existência de cenário favorável à execução mesmo daquelas que receberam questionamentos. Ou seja, mesmo diante de obstáculos, o contexto viabiliza

a busca de soluções para a execução dos projetos. No entanto, a existência de impedimentos insuperáveis também é importante de ser observada, pois pode indicar a necessidade de revisão e aprimoramento nos processos de elaboração de projetos de emendas, visando minimizar ou evitar esse tipo de impedimento no futuro.

Gráfico 4 – Tipo de impedimento técnico



Fonte: Elaborada pelos autores com base em pesquisa documental (Três Corações, 2022).

O Gráfico 4 revelou os principais impedimentos técnicos enfrentados pelas emendas impositivas. Entre os 23 casos analisados, a maioria foi impedida devido à impropriedade da finalidade ou instrumento jurídico indicado pelo parlamentar. Outros impedimentos incluem omissão ou erro na indicação do beneficiário, valor proposto insuficiente para a conclusão da obra e, com a menor ocorrência, a incompatibilidade do objeto com o programa do órgão executor.

A pesquisa indica que há vários desafios técnicos enfrentados pelas emendas impositivas no município de Três Corações, o que afeta a eficácia e a efetividade dessas iniciativas. A omissão ou erro na indicação do beneficiário e a indicação do instrumento jurídico não permitido foram os principais fatores que impediram o sucesso das emendas impositivas. Questões relacionadas à incompatibilidade da medida com o programa de governo e a indicação de valor insuficiente à conclusão da obra, em que pese menos frequentes, também desempenham papéis relevantes. É importante destacar que, para superar esses obstáculos, é necessário adotar medidas que abordem esses desafios de forma eficaz e equilibrada.

Muito embora tenha sido o primeiro ano da aplicação do instituto das Emendas Impositivas no Município de Três Corações, pode-se concluir que alguns critérios legais básicos poderiam ter sido observados pelos Legisladores e seus respectivos assessores.

O estudo do assunto, de maneira cautelosa e dedicada, valendo-se inclusive de modelos adotados em outros Municípios, Estado ou União, é possível que sejam evitados erros tais como apontados no presente trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instrumentos garantidores do planejamento governamental como o PPA, a LDO e a LOA existem desde a CF/88 e estão acompanhados do imperativo constitucional sobre a participação popular, portanto, em tese, é esperado que estes mecanismos sejam o suficiente para uma gestão orçamentária eficiente e democrática. Porém, o que a literatura tem comprovado é que mesmo depois de quase trinta e cinco anos da promulgação da Carta Magna brasileira, o processo orçamentário encontra-se ainda em fase de aperfeiçoamento tanto do ponto de vista democrático quanto da eficiência.

O orçamento público brasileiro é caracterizado como híbrido, parcialmente autorizativo e parcialmente impositivo, o que pode ser denominado de orçamento impositivo flexível, uma vez que Executivo e Legislativo trabalham conjuntamente e com participação de ambos os poderes no processo orçamentário. Nesse sentido, a presente pesquisa limitou-se às Emendas Impositivas destinadas pelos vereadores do município de Três Corações e rejeitadas por impedimentos de ordem técnica para o exercício financeiro de 2022. É importante que os parlamentares estejam cientes dos fatores que podem impedir a execução de seus projetos vinculados às emendas impositivas para não encaminharem projetos sem fundamento legal, que podem causar morosidade na análise do projeto inadmissível e, conseqüentemente, ferir o princípio constitucional da eficiência.

Foi evidenciada a carência de trabalhos que visam discutir a problemática das emendas impositivas em nível municipal, já que a Constituição trouxe a previsão do instituto sem criar mecanismos que viabilizem sua execução na prática. A análise desses impedimentos pode ser importante para a efetividade do orçamento impositivo e pode auxiliar na gestão pública municipal, fornecendo subsídios para que os parlamentares possam apresentar emendas que estejam em conformidade com as exigências legais e constitucionais.

Por fim, é importante destacar que este estudo representa apenas uma análise inicial desses impedimentos. Logo, recomenda-se que pesquisas futuras sejam realizadas com o intuito de aprofundar o tema e investigar outras questões relevantes para a gestão orçamentária municipal, tais como a participação da sociedade civil no processo de elaboração e execução do orçamento, a transparência das informações orçamentárias e a efetividade das emendas impositivas na promoção do desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

Aguiar, J. C. (1996). *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar.

Barbosa, R. (1999). *Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU*. Brasília:

Revista do Tribunal de Contas da União Brasília.

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

Brasil. (1967). 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 jan. 2023.

Brasil. (2000). Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 04 maio 2000, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 jan. 2023.

Brasil. (1964). 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso: 12 jan. 2023.

Brasil. (2023). Ministério do Planejamento, Planejamento e Orçamento. Brasília, 2023, <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

Coimbra, A. C. M & HOPFER, K. R. (2017). *Polo tecnológico de São José dos Campos: análise crítica da política pública municipal*. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 6, n. 2, p. 313-338, <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5645/3573>. Acesso em: 09 mar. 2023.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof. (2004). Câmara dos Deputados do Brasil, <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 22 fev. 2023

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução de Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3 ed. Porto Alegre : Artmed.

De Assis, A. R. (2020) *Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”*. *Cadernos*, v. 1, n. 5, p. 26-35, <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/117/88>. Acesso em: 14 fev. 2023.

Giacomoni, J. (2021). *Orçamento Público*. S. Paulo: Atlas..

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Pederiva, J. H. & Pederiva, P. L. M. (2015). *Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014*. I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, Brasília, <https://docplayer.com.br/59266768-Execucao->

de-emendas-parlamentares-individuais-ao-orcamento-mudancas-em-2014.html. Acesso em: 10 mar. 2023.

Pereira, J. (2006). *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas.

Perelles, P.; Oliveira, A. G.; Vicentin, I. C. & Duenhas, Rogério Allon. (2020). *A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/DKJ7HxQxBY6xgbszmMXKwsv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 jan.2023

Santos, N. C. B. & Gasparini, C. E. (2020). *Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil*. Revista Brasileira de Ciência Política, <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: em 18 fev. 2023.

Autoria:

Lucila Carvalho Valladão Nogueira Villela lucila.villela@sou.unifal-mg.edu.br

Giovanni Augusto Ferreira giovanni.ferreira@unifal-mg.edu.br

Roger Leal rogerleal01@yahoo.com.br

Cláudio Roberto Caríssimo claudio.carissimo@unifal-mg.edu.br