

EMENDAS IMPOSITIVAS MUNICIPAIS: Um Estudo de Caso no Município de Santana do Livramento/RS

Aluna: Estéfani Bueno Leães Lopes

Orientador: Prof. Walter Marçal Paim Leães Junior

RESUMO

A Emenda Constitucional 86/2015 instituiu as Emendas Impositivas municipais e estas foram regulamentadas no Município de Santana de Livramento com a Emenda 114/2017 que foram implementadas apenas no ano de 2018. Diante disto, esta pesquisa visa responder a seguinte pergunta: Como as Emendas Impositivas do Poder Legislativo afeta o desenvolvimento do Orçamento do Município de Santana do Livramento? De forma complementar, buscou-se verificar as áreas favorecidas com recursos e os critérios utilizados para a definição de alocação das Emendas Impositivas, relacionar os possíveis benefícios e os fatores inibidores que podem afetar seu desenvolvimento. Por fim, procurou-se explorar se este instrumento pode estimular a participação popular na definição dos recursos. Como base teórica, foram abordados os temas Planejamento Governamental, Orçamento Participativo e Emendas Impositivas. Para responder a questão de pesquisa, foi desenvolvido um estudo qualitativo, descritivo por meio de um Estudo de Caso no Município de Santana do Livramento. Os dados foram coletados através de levantamento documental e entrevistas semiestruturadas. Os dados coletados foram descritos, categorizados e analisados a partir da análise de seu conteúdo. Além de atender o problema e os objetivos, com a pesquisa foi possível identificar os principais benefícios dessa iniciativa, bem como visualizar as principais barreiras para que as Emendas Impositivas se tornem um instrumento efetivo da participação popular. Como principais contribuições, verificou-se que as Emendas ainda estão em fase de amadurecimento, exigindo maior diálogo entre os Poderes. Entretanto, averiguou-se que as Emendas permitem atender demandas de parte da população que não era contemplada pelo orçamento.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Orçamento Público; Emendas Impositivas.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment 86/2015 instituted municipal Impositional Amendments and these were regulated in the Municipality of Santana de Livramento with Amendment 114/2017 that were implemented only in 2018. In view of this, this research aims to answer the following question: How the Amendments Taxes from the Legislative Power affect the development of the Budget of the Municipality of Santana do Livramento? Complementarily, we sought to verify the areas favored with resources and the criteria used to define the allocation of Imposing Amendments, listing the possible benefits and inhibiting factors that may affect their development. Finally, we tried to explore whether this instrument can stimulate popular participation in the definition of resources. As a theoretical basis, the themes of Governmental Planning, Participatory Budgeting and Impositional Amendments were addressed. To answer the research question, a qualitative, descriptive study was developed through a Case Study in the Municipality of Santana do Livramento. Data were collected through documental survey and semi-structured interviews. The collected data were described, categorized and analyzed based on the analysis of their content. In addition to meeting the problem and objectives, with the research it was possible to identify the main benefits of this initiative, as well as to visualize the main barriers for the Impositional Amendments to become an effective instrument of popular participation. As main

contributions, it was found that the Amendments are still in the maturing phase, requiring greater dialogue between the Powers. However, it was found that the Amendments allow meeting the demands of part of the population that was not covered by the budget.

Keywords: Government Planning; Public budget; Imposing Amendments.

1.INTRODUÇÃO

Um dos assuntos mais recorrentes ao se abordar a Gestão Pública é a escassez dos recursos públicos para enfrentar os grandes desafios da sociedade. Além da carência destes meios para atender as demandas crescentes da sociedade, ainda há ineficiência e má utilização dos recursos públicos por parte dos responsáveis pela sua gestão. Assim, para melhorar o emprego destes recursos e a eficiência da Administração Pública, existe o planejamento governamental, que busca a racionalização do orçamento público. (LAURINHO; DIAS; MATTOS, 2017).

No intuito de conduzir e aumentar o controle das finanças públicas, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa de desenvolvimento do Plano Plurianual (PPA), que consiste no planejamento de médio prazo da União, Estados e Municípios (SANTOS, 2014). Entretanto, como mecanismo governamental para garantia da participação popular no processo de destinação dos recursos públicos a Constituição Federal (CF) no seu art. 29, inciso XII, garante que os municípios adotem a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988).

Neste mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece no art. 48, § 1º que a transparência será assegurada mediante, “I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000). Além do exposto, a Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, determina que a participação popular na destinação das verbas é condição obrigatória à aprovação tanto do Plano Plurianual, como da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2001). Desta forma, o denominado Orçamento Participativo (OP), consiste em um processo de desenvolvimento de políticas que buscam, através da participação da população, a modificação das práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária, sendo considerado um meio para aprovar políticas públicas com potencial para tornar mais eficiente o uso dos recursos escassos (NOVAES; SANTOS, 2014)

O Orçamento Participativo, garantidor da participação popular na destinação de recursos, ganhou um novo instrumento com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, que estabeleceu as Emendas Impositivas do Poder Legislativo. Desta forma, através dos seus representantes, a população obteve um novo mecanismo para influenciar a elaboração do orçamento público. A Emenda Constitucional estabeleceu que as Emendas Impositivas do Poder Legislativo podem estipular a destinação de até 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, instituindo assim um instrumento de participação semidireta da sociedade na definição de alocação dos recursos públicos (ROMANO, 2021).

Assim, com a Emenda Constitucional nº 86/2015, os legisladores podem direcionar parte dos recursos da Lei Orçamentária Anual para a área em que eles desejarem. Dentre o percentual fixado, metade, ou seja, 0,6% devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988). A partir dessa Emenda os legisladores acabam adquirindo uma maior autonomia em relação ao orçamento público, capacidade de alterar a alocação de recursos

dentro no planejamento do Poder Executivo e resultando em uma maior transparência à destinação de recursos (ROMANO, 2021).

Apesar de diversos estudos abordarem a importância da participação popular (NOVAES; SANTOS, 2014) no processo de desenvolvimento do Plano Plurianual (SANTOS, 2014), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (SILVA; AMORIM, 2012) e da Lei Orçamentária Anual (PALUDO, 2017), em razão da precocidade do tema, pouco se sabe sobre o impacto das Emendas Impositivas para o desenvolvimento do orçamento municipal. Diante disso, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: Como as Emendas Impositivas do Poder Legislativo afetam o desenvolvimento do Orçamento do Município de Santana do Livramento?

Desta forma, a pesquisa tem como objetivo geral analisar como as Emendas Impositivas do Poder Legislativo afetam no Orçamento do Município de Santana do Livramento. De forma complementar, buscou-se verificar as áreas favorecidas com recursos e os critérios utilizados para a definição de alocação das Emendas Impositivas, relacionar os principais benefícios que podem despontar deste instrumento, bem como, os fatores inibidores que podem afetar seu desenvolvimento. Por fim, procurou-se explorar se este instrumento pode estimular a participação social na definição dos recursos.

Com relação ao caso escolhido, o Município de Santana do Livramento, é importante destacar que esse município passou a contar com as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal a partir do Projeto de Emenda Modificativa da Lei Ordinária nº 114/2017 que alterou a sua Lei Orgânica, criando assim o “Programa Orçamento Impositivo Municipal” (SANTANA DO LIVRAMENTO, 1990). Com isso, foram analisadas as Emendas do Município desenvolvidas para o orçamento do exercício de 2021.

Diante disso, considerando a incipiência do tema, este estudo visa contribuir para a Gestão Pública municipal ao verificar a importância das Emendas Impositivas em um caso concreto, identificando seus benefícios e principais barreiras. Não obstante, tendo em vista a escassez de publicações sobre essa temática, esta pesquisa busca contribuir também com a teoria ao abordar este instrumento como uma nova ferramenta do Orçamento Participativo.

Este artigo é composto por cinco seções. Após esta introdução, é apresentado o referencial teórico formado pelos tópicos: Planejamento Governamental, Orçamento Participativo e Emendas Impositivas. Posteriormente, na terceira seção, são detalhados os procedimentos metodológicos desenvolvidos na pesquisa, descrevendo a coleta e análises dos dados. Os resultados são apresentados e discutidos na quarta seção, que é seguida pelas considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, primeiramente, é abordado o Planejamento Governamental, sua origem, trajetória, princípios, características e como é tratado na Constituição Federal, compreendendo, também, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são elementos consagrados pela Constituição Federal como instrumentos para o Planejamento Governamental. Em um segundo momento, é descrito o Orçamento Participativo, ressaltando o seu conceito, os casos de sucessos, seus princípios e características, e por último é abordado o Orçamento Impositivo, destacando sua origem, implicações e funções.

2.1. Planejamento Governamental

O planejamento governamental pode ser definido como “um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza

um projeto estratégico de sociedade” (DE TONI, 2014, p. 6). Nesse sentido, o planejamento governamental é idealizado para preparar as ações de governo, prevendo possíveis problemas e buscando realizar seus objetivos através de planejamento do futuro (SOUZA, 2004).

Salienta-se que o planejamento governamental é uma ferramenta fundamental na gestão pública, servindo como base para a administração conduzir o bem público. É através do planejamento governamental que são determinados os resultados obtidos, de modo a atender as demandas da sociedade que, por sua vez, almeja qualidade dos serviços públicos e equilíbrio das despesas públicas (LIMA et al., 2020). Para atender as demandas da sociedade, o planejamento tem como objetivos:

Corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesse aspecto, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população (ANDRADE et al., 2010 p. 1).

A Constituição Federal de 1988 introduziu o orçamento ao planejamento governamental, estabelecendo as leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, que surgiram com o intuito de conduzir e aumentar o controle das finanças públicas, entretanto essas leis tornaram-se grandes aliadas ao planejamento, sendo elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (SILVA; AMORIM, 2012).

O Plano Plurianual está previsto na Constituição Federal de 1988 no art. 165, § 1º, que determina: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). A Carta Magna de 1988 destaca também no seu art. 165, § 4º, “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

De acordo com o texto constitucional, o PPA é um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, objetivos, metas de governo e os programas governamentais. As diretrizes instituídas no PPA, orientam e indicam os rumos a serem seguidos pelos programas de governo. Os objetivos são, segundo Paludo (2017, p. 99), “alvos a serem atingidos, são o resultado que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais [...] cada programa incluso no PPA possui objetivo(s) específico(s), ao mesmo tempo em que concorre para o alcance dos objetivos gerais”. As metas compactuam com os objetivos, procuram alcançar quantitativamente e qualitativamente os programas (PALUDO, 2017). Para Vainer, Albuquerque e Garson (2005), podemos conceituar Programas de Governo da seguinte maneira:

Programas são os instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema. Os programas têm por objetivos, voltados para atender demandas de um público-alvo. É importante, portanto, que o problema seja identificado pela sociedade e não no interior da instituição. O alcance destes objetivos será avaliado por meio de indicadores (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 21).

O Plano Plurianual consiste em um planejamento de médio prazo, que surge com o objetivo de direcionar e atender as demandas e metas que são classificadas como prioridades,

em determinado governo, seja ele na esfera Federal, Estadual ou Municipal. O PPA possui a vigência de quatro anos, e entra em vigor no segundo ano de mandato do candidato eleito, até o primeiro ano do governo seguinte (SILVA, 2015). Enquanto ao encaminhamento do PPA, deve-se seguir o prazo determinado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 35, § 2º, I, que destaca:

O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; (BRASIL, 1988).

Com relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ela é um instrumento de curto prazo, que tem a licitude de apenas um ano, sendo aplicada no período de 1º de janeiro até 31 de dezembro. Ela estabelece as prioridades e classifica detalhadamente a utilização do orçamento referente ao ano previsto, busca realizar as metas e alcançar os objetivos estabelecidos no PPA, antecede e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (SILVA; AMORIM, 2012). A LDO está definida na Constituição Federal de 1988 no art. 165, § 2º:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL 1988).

Além da previsão constitucional, a LDO também está estabelecida na Lei Complementar 101/2000 chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina no art 4º, inciso I, nas alíneas “a”, “b”, “e” e “f” que a LDO disporá também sobre o equilíbrio entre receita e despesa, critério e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financeiros com recursos dos orçamentos, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas e o anexo de Metas Fiscais (BRASIL, 2000).

A última lei orçamentária do planejamento é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que possibilita os meios necessários para o desempenho da administração pública, mediante a realização dos planejamentos contidos no PPA em curto prazo. A LOA é discutida e aprovada todo ano, compreendendo o planejamento dos gastos do governo de cada área e a previsão das receitas para definir esses custos, devendo conter no orçamento os problemas e as necessidades da população e com que recursos eles deverão ser enfrentados (PALUDO, 2017).

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina no art. 5º que a LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas da Lei Complementar (BRASIL, 2000). De acordo com o art. 165, § 5º, da Carta Magna de 1988, a LOA compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

O planejamento governamental passou por uma grande trajetória de desenvolvimento, composta por erros, falhas e planos com resultados insatisfatórios, gerando crises financeiras. Com o impacto que essas crises causaram ao país, criaram-se as leis orçamentárias, surgindo com o objetivo de controlar o orçamento público e fortalecer o crescimento econômico (LIMA et al., 2020). Esse novo sistema de planejamento, obteve ótimos resultados, todavia o país carecia de maior participação da sociedade nesse meio, diante disso surgiu então o Orçamento Participativo (NOVAES; SANTOS, 2014).

2.2. Orçamento Participativo

Com o passar dos anos, o Brasil vem sendo marcado por grandes transformações na administração pública, adotando novas práticas na gestão, com ênfase à eficiência no setor público, tendo como exemplos o PPA, a LDO e a LOA. Além dessas leis orçamentárias, o orçamento público é composto por outros instrumentos, como o Orçamento Participativo (OP) que merece destaque (SILVA; AMORIM, 2012).

Na década de 1970 o Brasil passou a utilizar algumas iniciativas de participação popular, no entanto nesse período era algo ainda incipiente e não muito utilizado. Mais além, na década 1980, surgiu o Orçamento Participativo, que foi adotado por alguns municípios do país, mas que ganhou grande relevância logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No ano de 1989, a cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, elaborou o seu Orçamento Participativo, que se tornou um modelo de referência nacional e internacional por se destacar com grande êxito; a partir de então, esse instrumento passou a ser fortemente utilizado por diversos municípios (COSTA, 2010).

O Orçamento Participativo consiste em um processo governamental que permite a participação direta da população para decidir ou influenciar para onde será destinado alguns recursos dos investimentos públicos municipais, assim agregando o comprometimento da sociedade com o bem público e obtendo uma corresponsabilização entre Governo e sociedade (PALUDO, 2017). O Orçamento Participativo é definido por Giacomoni (2018, p. 212) como “[...] um processo regulamentado, de caráter anual, em que os cidadãos escolhem obras e serviços que integrarão os planos e orçamentos públicos”.

Esse instrumento de participação popular se destaca por ser um ato democrático, que além de fortalecer a autonomia do município, amplia a influência do cidadão em meio a política municipal (COSTA, 2010). Além desta relevância destacada pelo citado autor, o ordenamento jurídico brasileiro também concedeu importância para a participação popular no orçamento-programa (NOVAES; SANTOS, 2014). A Constituição Federal de 1988 destaca, em seu art. 29º, inciso XII, que é obrigação de cada município incluir como princípio na sua Lei Orgânica “XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988).

Neste mesmo sentido, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, determina no seu art. 2º que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, mediante algumas diretrizes como a destacada no inciso II: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;” (BRASIL, 2001).

A Lei nº 10.257/2001 ainda estabelece, no seu art. 4º, alínea f, inciso III, que no planejamento municipal deverá ser utilizado como instrumento a gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001). Com essa mesma finalidade destaca-se o art. 43º e o art. 44º dessa Lei:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Apesar do arcabouço legal, o Orçamento Participativo não possui um padrão específico a ser seguido, cada município tem a autonomia de elaborar o seu próprio modelo (SILVA; AMORIM, 2012). Tendo como exemplo o OP de Porto Alegre, ele é realizado através de assembleias regionais e temáticas, que efetuam, em cada uma das 16 regiões, duas assembleias plenárias e seis áreas temáticas, que ocorrem com um grupo de delegados e representantes escolhidos pela população. Nesses encontros são apresentadas as demandas da sociedade e classificadas em prioritárias, para serem realizadas no ano seguinte (NOVAES; SANTOS, 2014).

Costa (2010) elenca algumas fases que devem ser analisadas durante o processo de implementação do OP: a primeira fase é a da legitimação, em que é apresentada as demandas da sociedade e busca-se a aprovação do governo; a segunda é a fase da efetividade que após a consolidação da legitimação, “inicia-se o envolvimento político das instâncias de governo na dinâmica participativa e o enraizamento desse sistema decisório e participativo no ambiente social e político” Costa (2010, p. 11). Institucionalização é a fase final em que o OP já estável na cultura política e social do município e possui a capacidade necessária para um desempenho satisfatório durante os mandatos (COSTA, 2010).

Esse instrumento de participação, estimula a cidadania e a democracia do município, proporcionando à sociedade uma voz mais ativa perante o governo, passando a compreender melhor como ocorre a elaboração do orçamento e de que forma é realizado. Diante disso, a população torna-se mais ciente, podendo vigiar se os recursos estão sendo devidamente alocados, e cobrando das autoridades (ANJOS; VIEIRA; ABRANTES, 2017).

Como instrumento de democracia, o Orçamento Participativo auxilia os grupos sociais mais vulneráveis das cidades, pois os mesmos possuirão alguém que os representem, buscando uma distribuição de recursos justa e eficaz (NOVAES; SANTOS, 2014). Tendo em vista os desafios que a Gestão Pública enfrenta para a otimização desses recursos, o orçamento individual e o de bancada se tornaram de caráter impositivo, através de Emendas Constitucionais, garantindo maior participação ao Poder Legislativo na execução e na formulação do orçamento público (CARRA, 2015).

2.3. Emendas Impositivas do Poder Legislativo

Dentro dos recursos do orçamento público, temos ainda o orçamento impositivo, que tornou as Emendas Parlamentares individuais e de bancadas em Emendas Impositivas. As Emendas Individuais Impositivas tornaram-se de execução obrigatória no ano de 2015 após a

aprovação no Congresso, já as Emendas de bancadas impositivas entraram em vigor no ano de 2019 (ROMANO, 2021).

A Emenda Constitucional nº 86/2015 do Poder Legislativo, instituiu as Emendas Impositivas Individuais, que devem ser elaboradas e apresentadas ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse mecanismo proporciona uma maior autonomia aos legisladores, pois eles poderão escolher para onde serão alocados parte dos recursos públicos. Diante disso o Poder Executivo terá a obrigação de executar essas demandas (ROMANO, 2021). Desta forma, a partir de 2015 passou a ser previsto no art. 166, § 9º e § 11 da Constituição Federal:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (BRASIL, 1988).

Logo, a Emenda Constitucional nº 100/2019, estabelece as Emendas de bancadas impositivas, que são desenvolvidas pelas bancadas estaduais ou regionais. Salienta-se que com a promulgação dessa emenda elevou-se o princípio da discricionariedade da administração pública, dando o direito para as bancadas decidirem onde será investido o dinheiro público (ROMANO, 2021). Deve-se seguir o montante estipulado no art. 166, § 12, da Constituição Federal de 1988:

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 1988).

O Município de Santana do Livramento elaborou o projeto de emenda modificativa da Lei Ordinária nº 114/2017, criando o Programa Orçamento Impositivo Municipal, alterando as ações previstas no anexo II do PPA 2018-2021. A Lei Orgânica do Município ressalta a obrigatoriedade desse instrumento no art. 120-A “É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual” (SANTANA DO LIVRAMENTO, 1990). É importante destacar também os parágrafos § 1º e § 2º deste mesmo artigo da Lei:

§ 1º. As Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no §1º deste dispositivo, inclusive custeio, serão computadas nos termos do inciso III do §2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

É importante frisar, que o orçamento público é uma peça fundamental do planejamento governamental, realizado através de um planejamento que cria determinada expectativa de receita e de valores à serem arrecadados de tributos, a partir dessas

arrecadações ocorre o direcionamento dos recursos a serem aplicados, buscando satisfazer os interesses coletivos (CARRA, 2015)

Ainda segundo Carra (2015), o Poder Executivo sempre destacou-se como grande protagonista do orçamento público, causando um determinado descontentamento da parte dos parlamentares. Em decorrência desses fatores, no ano de 2015 após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, que tornou o orçamento individual impositivo, o poder dos parlamentares se elevou, passando a obter maior autonomia na alocação do orçamento público, sem necessitar da autorização do Executivo.

Na sequência são apresentados os procedimentos metodológicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa parte de uma abordagem qualitativa (LAKATOS, 2007). As pesquisas de caráter qualitativo buscam entender fenômenos em profundidade, dos quais ainda não se têm variáveis bem claras e necessitam de aprofundamento dos estudos das relações, dos processos e dos fenômenos (GIL, 2010). Desta maneira, ao investigar o impacto das Emendas Impositivas no desenvolvimento do orçamento municipal, buscou-se explorar o processo de definição destas Emendas, como este novo instrumento afeta o planejamento municipal e a participação popular na definição de alocação de recursos públicos. Cabe ainda destacar que apesar de ter sido realizado a análise dos valores constantes nas Emendas, entende-se que isto não é o suficiente para justificar uma abordagem mista ou quanti-quali, tal qual abordada por Creswell (2010).

Com relação aos seus objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva-exploratória (GIL, 2010). Pesquisas descritivas buscam retratar as características de determinado fenômeno. Diante disto, essa pesquisa descreveu os valores das Emendas, seu impacto para no orçamento do município e quais áreas foram beneficiadas. Conforme Gil (2010), estudos exploratórios são aqueles que buscam esclarecer algum fenômeno e proporcionar uma visão geral do tipo aproximativa acerca de determinado fato. Desta maneira, realizou-se uma busca nas plataformas *Spell* e *SciELO* com os termos “emendas impositivas” e “orçamento participativo”, onde não foram localizados estudos que busquem analisar o impacto das Emendas Impositivas no orçamento municipal, reforçando o caráter exploratório da pesquisa e a importância para a compreensão deste fenômeno.

O método adotado na pesquisa foi o estudo de caso conforme apresentado por Yin (2010). Conforme Yin (2010), pesquisas que utilizam o método estudo de caso visam entender um fenômeno social em profundidade, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos. Nesse sentido, esta pesquisa estudou o caso das Emendas Impositivas do Poder Legislativo no orçamento de 2021 do Município de Santana do Livramento, buscando analisar como esse fenômeno ocorre na prática, em um caso concreto.

Com relação a escolha do caso, cabe salientar que é necessária a adequação da legislação municipal com a Emenda Constitucional nº 86/2015 que inseriu as Emendas Impositivas no ordenamento jurídico. Desta forma, com a elaboração da lei nº 114/2017, o Município de Santana do Livramento inseriu as Emendas Impositivas em sua Lei Orgânica e apresentou-se como um relevante e propício objeto de estudo sobre o impacto das referidas Emendas. Por fim, cabe destacar que estudo de caso pode ser classificado conforme Yin (2010) como um estudo de caso holístico com caso único. Esta afirmação decorre da abordagem unitária desta pesquisa no orçamento do município para o exercício de 2021.

Uma das grandes vantagens da utilização do método estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de dados (YIN, 2010). Considerando o objeto desse estudo, foram adotados como técnicas de coleta de dados o levantamento documental e

entrevistas semiestruturadas. Conforme Gil (2010) levantamento documental busca examinar quaisquer objetos que possam contribuir para investigação de determinado fato ou fenômeno. Para isso, foi realizado um levantamento junto a Secretaria Municipal de Planejamento, órgão responsável no Poder Executivo por receber e analisar as Emendas Impositivas, das Emendas apresentadas pelos Vereadores para o exercício citado. Além destes documentos, foram coletados junto ao órgão o parecer técnico de viabilidade da executabilidade das Emendas. Estes documentos constantes no Apêndice A auxiliaram a identificar as áreas e órgãos beneficiados, a justificativa apresentada pelos representantes e as dificuldades técnicas encontradas em sua elaboração.

A entrevista semiestruturada tem como pressuposto a interação entre entrevistador e entrevistado, oportunizando a exploração em profundidade de determinado tempo (RIBEIRO E MILAN, 2007). A escolha por um roteiro de entrevista semiestruturada reside por este oferecer questões predefinidas, de modo a garantir que todos os temas centrais sejam abordados e possibilita o aprofundamento em pontos relevantes (RIBEIRO E MILAN, 2007).

A construção do roteiro das entrevistas seguiu os passos propostos por Ribeiro e Milan (2007), as questões foram concebidas com base no referencial teórico exposto, conforme apresentado no Apêndice A. O roteiro elaborado inicia com a apresentação dos objetivos da pesquisa, seguidos da explanação dos conceitos relacionados ao tema e da apresentação do entrevistado. Posteriormente, tem-se as questões iniciais, seguidas das perguntas centrais e da pergunta resumo. Antes de finalizar a entrevista, o entrevistado foi convidado a contribuir com algum ponto não abordado anteriormente ou que deseja complementar.

Com relação a seleção da amostra, esta ocorreu conforme Gil (2010) destaca em estudos qualitativos, onde a amostra é selecionada pela importância da contribuição de conteúdo sobre o tema específico e não pela quantidade de entrevistados. Com isso, buscou-se selecionar entrevistados heterogêneos, do Poder Executivo e Poder Legislativo municipal, de modo a permitir diferentes perspectivas sobre o tema em tela. Diante disso, foram realizadas entrevistas com Vereadores do município, com o Contador do Legislativo, o Chefe do Poder Executivo e o Chefe do Departamento de Controle Orçamentário.

Quadro 1 – Protocolo de Entrevistas

| E | Área de Atuação | Entrevistado | Objetivo |
|----------|------------------------|--|--|
| E1 | Poder Legislativo | Vereador 1 | Identificar critérios utilizados para definição da destinação das Emendas Impositivas. Levantar os benefícios e barreiras inerentes a esta iniciativa. Verificar as Emendas como instrumento do Orçamento Participativo. |
| E2 | | Vereador 2 | |
| E3 | | Vereador 3 | |
| E4 | | Vereador 4 | |
| E5 | | Vereador 5 | |
| E6 | | Contador da Câmara Municipal | |
| E7 | Poder Executivo | Chefe do Poder Executivo | Explorar o impacto das Emendas Impositivas no planejamento municipal e suas consequências. |
| E8 | | Chefe do Departamento de Controle Orçamentário | |

Fonte: Elaborado pela Autora.

Ao se analisar o Quadro 1, verifica-se a relevância de adotar o roteiro semiestruturado, pois em razão da heterogeneidade dos respondentes nem todas as questões foram pertinentes para todos entrevistados. As entrevistas foram agendadas previamente mediante carta convite e ficou a critério do próprio entrevistado definir o meio de realização, podendo ser via *online* (*skype, meet, zoom*, etc) ou de maneira presencial. Todas as entrevistas

foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e transcritas para posterior análise dos dados.

Como técnica de análise de dados foi adotada a análise de conteúdo proposta por Bardin (2002). Esta técnica busca um procedimento sistemático e objetivo de descrição do conteúdo. Conforme esta autora, a análise de conteúdo envolve três fases: pré-análise, a exploração do material e tratamento dos resultados. Na pré-análise é realizado primeiramente a “leitura flutuante”, escolha dos documentos e elaboração de categorias. Nessa etapa os documentos obtidos foram lidos e as entrevistas já transcritas analisadas.

Na segunda etapa foi realizada a sintetização do conteúdo e categorização dos dados coletados. Para categorizar os dados foram extraídos citações e termos que fazem referência ao fenômeno estudado. Este procedimento visa permitir na fase final da análise dos dados a inferência e a interpretação dos dados conforme o estofo teórico apresentado. Buscando aumentar a confiabilidade do estudo, os dados passaram por triangulação, de modo a permitir comparação e verificar discrepância entre eles (BARDIN, 2002). Esta triangulação foi realizada entre a transcrição das entrevistas realizadas e os pareceres constantes nas Emedas e pode ser verificada na próxima seção.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa se desenvolveu no Município de Santana do Livramento, que está localizado no Estado do Rio Grande do Sul, região sul do Brasil. Possui uma população estimada em 75.647 habitantes (IBGE, 2021), com uma renda per capita de R\$ 14.091,00 e sua economia local voltada para a pecuária e a agricultura (COREDE, 2015). O Município de Santana do Livramento teve estimado o seu orçamento anual de 2020 de R\$340.792.462,00 e em 2021 o valor de R\$ 356.756.067,00 (SANTANA DO LIVRAMENTO, 2019; SANTANA DO LIVRAMENTO, 2020). Após estas considerações, são abordados a seguir as Emendas Impositivas e então seus benefícios.

4.1 Análise das Emendas Impositivas no Orçamento Municipal

Com relação aos dados secundários coletados, os documentos elaborados pelos vereadores com a definição da destinação dos recursos para o exercício de 2021, foram coletados junto a Secretaria de Planejamento do município. Estes documentos detalham as áreas beneficiadas pelas Emendas Impositivas, justificativa da destinação do recurso, o autor, o valor e o órgão. O quadro abaixo apresenta as principais informações desses documentos, os quais constam na íntegra no Apêndice A deste estudo.

Quadro 2 – Emendas Impositivas

| N | Vereador Autor | Beneficiário | Valor |
|---|----------------|---|---------------|
| 1 | Vereador A | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 39.000,00 |
| 2 | | Associação de Pais e a Amigos dos Excepcionais – APAE | R\$ 38.000,00 |
| 3 | | Associação Santanense do Deficiente Físico | R\$ 40.000,00 |
| 4 | Vereador B | Secretaria Municipal de Saúde | R\$ 48.000,00 |
| 5 | | Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social | R\$ 78.000,00 |
| 6 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 30.000,00 |
| 7 | Vereador C | Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social | R\$ 6.000,00 |

| | | | |
|----|------------|---|---------------|
| 8 | | Cooperativa Regional dos Assentados da Fronteira Oeste | R\$ 20.000,00 |
| 9 | | Secretaria Municipal de Educação | R\$ 26.000,00 |
| 10 | | Secretaria Municipal de Educação | R\$ 26.000,00 |
| 11 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 8.000,00 |
| 12 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 20.000,00 |
| 13 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 50.000,00 |
| 14 | Vereador D | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 30.000,00 |
| 15 | | Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer | R\$ 5.000,00 |
| 16 | | Secretaria Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento | R\$ 40.000,00 |
| 17 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 48.000,00 |
| 18 | | Secretaria Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento | R\$ 13.000,00 |
| 19 | | Secretaria Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento | R\$ 16.500,00 |
| 20 | Vereador E | Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social | R\$ 28.000,00 |
| 21 | | Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social | R\$ 50.000,00 |
| 22 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 39.000,00 |
| 23 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 39.000,00 |
| 24 | Vereador F | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 46.000,00 |
| 25 | | Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte de Mobilidade Urbana | R\$ 28.000,00 |
| 26 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 16.000,00 |
| 27 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 16.000,00 |
| 28 | | Secretaria Municipal de Serviços Urbanos | R\$ 50.000,00 |
| 29 | Vereador G | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 78.000,00 |
| 30 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 78.000,00 |
| 31 | Vereador H | Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social | R\$ 78.000,00 |
| 32 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 78.000,00 |
| 33 | Vereador I | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 78.000,00 |
| 34 | | Associação de Pais e a Amigos dos Excepcionais – APAE | R\$ 26.000,00 |
| 35 | | Creche Santa Elvira | R\$ 26.000,00 |
| 36 | | Lar da Infância Daniel Albornoz | R\$ 26.000,00 |
| 37 | Vereador J | Secretaria Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento | R\$ 78.000,00 |
| 38 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 78.000,00 |
| 39 | Vereador L | Secretaria de Obras | R\$ 78.000,00 |
| 40 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 20.000,00 |
| 41 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 10.000,00 |
| 42 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 20.000,00 |
| 43 | | Secretaria Municipal da Saúde | R\$ 28.000,00 |

Fonte: Elaborado pela Autora.

Verifica-se que ao todo foram apresentadas 43 Emendas Impositiva, tendo sido realizadas por apenas 11 dos 17 Vereadores do Município. Destaca-se que os Vereadores

podem renunciar a suas Emendas, conforme verificado. Revela-se que as Emendas da maioria dos Vereadores totalizam o valor de R\$ 156.000,00, possivelmente sendo o valor máximo destinado a cada Vereador. Com a soma dos valores apresentados, identifica-se que as Emendas impactaram o orçamento de 2021 de Santana do Livramento em R\$ 1.673.500,00. Com isso, constata-se que mais de um milhão e seiscentos mil reais do orçamento municipal foi redirecionado pelos vereadores, conforme seus critérios de designação.

Com relação as áreas beneficiadas, percebe-se que a Secretaria Municipal de Saúde é a principal beneficiária, recebendo R\$ 897.000,00. Salienta-se a exigência legal de metade do total das Emendas Impositivas (0,6%) precisam ser destinadas a área da saúde, conforme já abordado anteriormente (BRASIL, 1988). Desta forma, observa-se que este valor supera o mínimo exigido, atendendo assim a legislação tratada. Cabe ainda frisar a situação acarretada pela COVID-19, demandando maiores recursos para a área saúde. Ao analisarmos as justificativas apresentadas pelos Vereadores esta percepção confirma-se, pois o reforço no combate a pandemia foi a principal fundamentação apresentada.

A segunda área mais beneficiada pelas Emendas foi a Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social, com uma soma de R\$ 240.000,00, seguida da Secretaria de Agricultura Pecuária e Abastecimento com R\$ 147.500,00, Secretaria de Obras com R\$ 78.000,00 e Secretaria de Educação com R\$ 52.000,00. Com relação aos valores destinados a Assistência e Inclusão Social, a principal justificativa apresentada foi o aumento da vulnerabilidade social acarretado pela crise econômica. Já os expressivos recursos destinados a secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento foram explicados pela necessidade de melhoria da infraestrutura do município, reforçam a orientação do município para a agricultura e pecuárias (COREDE, 2015).

Ainda sobre a destinação das Emendas, destaca-se que 6 foram destinadas para associações e cooperativas e não para uma Secretaria específica. Estas Emendas somam o valor de R\$ 176.000,00. Pode-se afirmar que estes resultados reforçam o entendimento das Emendas Impositivas como instrumento adequado para atender demandas específicas de nichos da sociedade que não foram atendidos pelo Poder Executivo.

Anexo as Emendas coletadas junto a Secretaria de Planejamento Municipal, foram obtidos pareceres desta Secretaria com relação a viabilidade das emendas. Verificou-se que 8 das emendas apresentadas estavam viáveis para sua execução. Entretanto, outras 35 emendas, conforme parecer da Secretaria, precisavam de adequação em razão de problemas na elaboração. Entre os problemas apresentados, destaca-se a falta de dotação orçamentária, a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade, a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora, a falta de apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos e a falta de informações suficientes para determinada viabilidade. Tendo em vista o elevado número de emendas com necessidade de adequação, verifica-se a dificuldade técnica de membros do Legislativo na elaboração deste documento. Este fator pode ser percebido como um uma barreira para o desenvolvimento destas iniciativas. A seguir são abordados de mais fatores inibidores, identificados através das entrevistas realizadas.

4.2 Análise dos Benefícios das Emendas Impositivas

Com relação a coleta de dados primários, esta foi realizada por meio de entrevistas ocorreram nos meses de novembro e dezembro de 2021 e janeiro de 2022, de forma presencial, com duração média de 30 min. No total foram entrevistados cinco vereadores, o contador do Poder Legislativo Municipal, o Vice-Prefeito e o servidor do Poder Executivo Municipal Presidente da Comissão responsável pela análise das Emendas Impositivas do Poder Legislativo. No quadro abaixo está detalhado o perfil dos respondentes.

Quadro 3 – Perfil dos entrevistados

| E | Área de Atuação | Cargo – Função | Formação | Relação com as Emendas Impositivas |
|----|-------------------|--|--|---|
| E1 | Poder Legislativo | Vereador 1 | Bacharel em Jornalismo | Responsáveis pela elaboração. |
| E2 | | Vereador 2 | Bacharel em Direito | |
| E3 | | Vereador 3 | Tecnólogo em Gestão Pública | |
| E4 | | Vereador 4 | Bacharel Relações Internacionais | |
| E5 | | Vereador 5 | Tecnólogo Gestão Pública | |
| E6 | | Contador | Bacharel em Contabilidade | Responsável por verificar a formalidade documental. |
| E7 | Poder Executivo | Chefe do Poder Executivo | Não Informado | Responsável por verificar a executabilidade e viabilidade e pela inclusão no orçamento do Executivo |
| E8 | | Chefe do Departamento de Controle Orçamentário | Bacharel em Administração e Tecnólogo Gestão Pública | Responsável por executar as atividades de elaboração dos orçamentos públicos e elaborador dos pareceres de viabilidade das Emendas Impositivas. |

Fonte: Elaborado pela Autora.

Através das entrevistas, verificou-se a importância dada pelos membros do Poder Legislativo as Emendas Impositivas. Os entrevistados E1, E2 E3 E4 e E6, apontam que o instrumento é muito importante para o município, pois concede a oportunidade aos vereadores de trazer uma demanda da população para o Poder Público. Estes respondentes sustentam que dialogaram com diversos setores da comunidade, permitindo que demandas que não chegam diretamente ao Executivo possam ser acolhidas no orçamento municipal. Este posicionamento vai ao encontro dos documentos analisados, onde foi possível verificar algumas associações e cooperativas que foram beneficiadas com recursos.

Entretanto, os entrevistados E5, E7, E8 contrapõem a valoração dada as emendas. Segundo estes respondentes, se trata de um instrumento nocivo para o município da forma que está sendo realizada atualmente, pois se o vereador desconhece o orçamento público, pode retirando o recurso de outra demanda prioritária do Executivo. De acordo com os entrevistados, isto pode gerar um impacto negativo em determinadas despesas essenciais das Secretarias. Primeiramente, salienta-se que E7 e E8 são membro do Executivo, o que explica seus pontos de vista em relação ao tema. Com isso, verifica-se a necessidade de haver mais diálogo entre os Poderes, de modo que as ações prioritárias do Poder Executivo sejam assimiladas pelos Vereadores.

No que se refere a pontos positivos oriundos desta iniciativa, os entrevistados listaram diversos benefícios, podendo-se destacar a boa aplicação dos recursos públicos, democratização do orçamento público e o atendimento de determinados setores e segmentos

da população que estariam “esquecidos” pelo Executivo. Desta forma, através da “visão” dos Vereadores, as Emendas Impositivas podem ser um instrumento integrador destes setores “invisíveis” da sociedade com orçamento municipal.

Neste mesmo sentido, cabe ainda destacar a afirmação do entrevistado E5, que defende como “o maior benefício das Emendas Impositivas é a autonomia de tirar de um recurso que muitas vezes não vá atender as necessidades da sociedade, e investir em algo que vai atender a comunidade como um todo”.

Com relação as dificuldades para a implementação das emendas, todos os entrevistados apontam que orçamento do município é engessado. A maior dificuldade relatada é a restrição orçamentária, pois o orçamento do município “é muito curto para tanta demanda” E1. Os entrevistados E1, E2, E3, E4 e E6, explicam que muitas vezes o Executivo solicita ao Legislativo a renúncia de suas emendas, para que o recurso volte a ser livre para município e seja aplicado em uma área mais urgente.

Os entrevistados E5, E7 e E8 destacam que o Executivo e o Legislativo têm visões diferentes do orçamento e isso acaba dificultando a implementação das Emendas Impositivas. Os entrevistados alegam que falta para o Legislativo uma integração da realidade que o município enfrenta, pois algumas emendas são destinadas para ações que o município não tem como realizar através de seus recursos próprios. Além disto, estes respondentes reforçam que, por vezes, membros do Legislativo solicitam a retirada de verba de um serviço essencial para aplicar em “sua própria emenda” E5.

A maioria dos entrevistados identificaram as Emendas Impositivas como um instrumento adequado e satisfatório para atender as demandas da sociedade, não só pela identificação de demandas, mas também por chegar mais facilmente aos gabinetes do Legislativo do que ao Executivo. Esta perspectiva vai ao encontro daquela abordada por Costa (2010), que alega que a participação popular, além de ser um ato democrático, fortalecer a autonomia do município, amplia a influência do cidadão em meio a política municipal.

Todavia, o entrevistado E5 afirma que as Emendas Impositivas muitas vezes são usadas pelo vereador como uma forma de “politicagem”, de demonstrar para a população que aquilo que foi solicitado está sendo realizado. Ele ainda ressalta que esse instrumento acaba com a harmonia entre os poderes e faz com que ocorra uma invasão do poder Legislativo no orçamento do poder Executivo, permitindo muitas vezes que a Prefeitura fique sem dotação orçamentária para executar algumas despesas importantes.

Lima et al. (2020) argumenta que o equilíbrio das despesas públicas é um fator essencial e almejado pela sociedade. Quando questionado aos entrevistados se as Emendas Impositivas poderiam afetar o equilíbrio das despesas públicas, a maioria respondeu que não afeta, pois elas são retiradas dentro do orçamento, e como o orçamento já está previsto não ocorre esse desequilíbrio, porém elas podem mudar algumas direções de plano de governo. Para o entrevistado E2, as emendas auxiliam a distribuição da renda no município de forma mais democrática.

Os entrevistados E5 e E7, acreditam que podem ocorrer desequilíbrios, uma vez que o Poder Executivo não apresentar a sua gestão de prioridades para o poder Legislativo. Desta forma, verifica-se que se houver a adequada previsão das receitas e despesas, as Emendas Impositivas não acarretariam o desequilíbrio das contas públicas, apenas causaria um redirecionamento do orçamento do município.

Tendo em vista os objetivos do planejamento público de “corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar” (Andrade et al., 2010 p. 1). Quando questionado aos entrevistados se as emendas poderiam contribuir com esses elementos, eles responderem que depende muito da responsabilidade dos

legisladores em fazer uma boa alocação das emendas. Outro ponto relatado pelos entrevistados para o atingimento desses objetivos é a construção de um bom plano de governo, classificando as demandas em prioridades e entrando em um acordo com o Executivo.

Os respondentes foram questionados se as emendas podem contribuir para uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Apenas os entrevistados E2, E3 e E6 concordaram com este ponto, justificando que esse instrumento democratiza o recurso público, alcançando diversos setores e segmentos que muitas vezes não são tratados como prioridade para o Executivo, e através dele pode-se alcançar um universo maior de pessoas e as mais diferentes demandas da sociedade. Esta afirmação vai ao encontro do defendido por Andrade et al. (2010), que destaca o planejamento como ponto de partida para uma administração pública eficiente e eficaz. Já para os entrevistados E1, E4, E5, E7 e E8, avaliam o instrumento como algo nocivo e que precisa evoluir dentro do município. Estes respondentes alegam que as emendas auxiliam em questões isoladas da comunidade, mas que no conjunto não resolve as demandas mais complexas e cria lacunas na prestação de serviço do Poder Executivo.

Questionou-se os entrevistados se as Emendas Impositivas permitem a participação da população de decidir ou influenciar para onde será destinado alguns recursos dos investimentos públicos municipais. A maioria afirmou que sim, pois o legislativo é quem representa a comunidade (“a Casa do Povo”) e quando planejado a aplicação desses recursos o foco principal é gerar benefícios para a população.

Contudo, o entrevistado E7 afirma que não há uma representatividade do povo no orçamento impositivo. Para ele é notória a ausência de pessoas nas audiências públicas destinadas a tratar do orçamento municipal. Para este respondente, falta muito a participação da população na política municipal e a esta omissão da sociedade pode ocasionar escolhas arbitrárias de alocação emendas. Nesse sentido, Paludo (2017) descreve que o planejamento governamental necessita do envolvimento da sociedade por meio da participação social, para influenciar na alocação dos recursos públicos, assim agregando o comprometimento da sociedade com o bem público, e obtendo uma corresponsabilização entre Governo e sociedade.

No que se refere a corresponsabilização entre Governo e Sociedade, os entrevistados E2, E4, E6 e E8, defendem as emendas poderiam sim contribuir para que ocorra essa corresponsabilidade, pois há um comprometimento do vereador com aquele “segmento”. Estes respondentes sustentam que as emendas se aproximam do orçamento participativo, mas em escala maior com o Poder Legislativo. Verifica-se que para estes entrevistados a população faz-se corresponsável pela alocação dos recursos via emendas do Poder Legislativo. Entretanto, os vereadores não especificaram o processo de definição de suas Emendas.

Apesar disso, os entrevistados E1, E3, E5 e E7, afirmam que grande parte da população não possui conhecimento da existência das Emendas Impositivas e de seu funcionamento. Para estes, nas condições atuais, as emendas são pouco efetivas para a participação da comunidade. Observa-se que este fato pode gerar distorções na distribuição das emendas, pois a minoria que tem acesso a informações pode demandar recursos para onde eles almejam. Já os grupos menos influentes, que não possuem informações, não teriam suas demandas contempladas ou percebidas.

Alguns entrevistados citaram a semelhança das Emendas Impositivas com o Orçamento Participativo, no entanto para a definição do OP são realizadas, anteriormente a apresentação de projeto de lei, debates, audiências, assembleias, consultas públicas e plenárias, e são escolhidos delegados, representantes da população ou representantes de associações para identificar as demandas da sociedade e definir as prioridades (Novaes e

Santos, 2014). Sendo assim, foi perguntado aos entrevistados se para a definição das Emendas Impositivas foi realizado algum desses elementos, e todos responderam que não ocorreu nenhum deles. Percebe-se que a ausência destas práticas, o que pode ocasionar o direcionamento das emendas, conforme exposto pelos entrevistados no parágrafo acima.

Identificou-se que os vereadores alocaram suas emendas conforme seus critérios de prioridades. Alguns buscaram atender a grupos que apoiaram na campanha política, outros atenderam as demandas que foram solicitadas pela sociedade após o início do mandato. Todavia, os vereadores destacaram que acham muito importante trazer a comunidade para perto para as escolhas das emendas, para ouvir às suas demandas e pautas específicas.

Nesse mesmo sentido, Paludo (2017) considera que as Emendas Impositivas fortalecem a autonomia do município e amplia a influência do cidadão em meio a política municipal, no entanto os entrevistados discordam dessa afirmação, pois creem que no município isso não ocorre. Para eles o que ocorre é o crescimento da autonomia do Poder Legislativo diante do orçamento. Corroborando com esse entendimento, cabe frisar a resposta de E5 destacando que “a Emenda Impositiva é um poder de barganha para o vereador negociar com o Poder Executivo”.

Por outro lado, os entrevistados E5, E7 e E8 consideram que esse instrumento deveria gerar efetividade para a sociedade, mas está sendo usado como uma “promoção política” pelos legisladores. Da maneira em que as emendas estão sendo executadas atualmente, está ocorrendo uma troca de prioridades entre os Poderes Legislativo e Executivo, tornando-se pouco efetiva. Contudo, estes respondentes classificam as Emendas Impositivas como uma ferramenta nova que tende a se desenvolver pelos próximos anos.

Por fim, considerando as entrevistas realizadas, cabe observar que as Emendas Impositivas tem potencial para fomentar a participação popular na destinação de recursos públicos. Entretanto, no caso estudado não se verificou que tais instrumentos estejam sendo empregados como impulsionador da participação popular na destinação de recursos, tendo em vista não ter sido identificado os critérios utilizados pelos vereadores para selecionar a destinação dos recursos. Desta forma, verificou-se que os vereadores utilizaram apenas a prerrogativa da discricionariedade para definir a alocação de suas Emendas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que este artigo conseguiu responder à questão de pesquisa: “Como as Emendas Impositivas do Poder Legislativo afetam o desenvolvimento do Orçamento do Município de Santana do Livramento?”. Esta pergunta foi atendida através da verificação do valor total redirecionado pelas emendas, identificação das principais Secretarias, associações e cooperativas beneficiadas, bem como a justificativa apresentada pelos Vereadores para realizar a destinação dos recursos.

Neste ponto destacam-se as emendas voltadas ao atendimento das demandas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, principalmente na Secretaria Municipal de Saúde e na Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social. Cabe ainda salientar o valor relevante recebido pela Secretaria Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento, sob o pretexto de melhorar a infraestrutura da principal área produtiva do município.

Com relação aos fatores que podem inibir o desenvolvimento desta prática, verificou por meio da análise documental e das entrevistas algumas dificuldades técnicas na elaboração das Emendas Impositivas. Além disso, o orçamento do município é relativamente pequeno e engessado, o que pode inviabilizar a execução das Emendas. Outro ponto relevante no que se refere as barreiras para o desenvolvimento deste instrumento, é sua capacidade de gerar

conflitos entre o Poder Executivo e Legislativo. Identificou-se que se o Poder Executivo pode não ter deixado as prioridades orçamentárias do exercício claras dentro do Plano de Governo, ou estas prioridades não são respeitadas pelos Vereadores, gerando assim conflito entre os Poderes. Todavia, esse instrumento está previsto na Lei Orgânica Municipal, não cabendo ao Poder Executivo decidir sobre a alocação dos recursos. Dessa forma, os recursos destinados as Emendas Impositivas deveriam constar no orçamento municipal como reserva. Com isso, não haveria disputa por recursos e não acarretaria em conflito entre os Poderes.

No que se refere aos benefícios para a sociedade deste instrumento, é possível destacar que ele vai ao encontro da população, pois permite atender as demandas de um grupo específico mas também atender a comunidade como um todo, seja enviando recursos para a saúde, educação, infraestrutura, espaços de lazer, projetos sociais da cidade, ou investindo em bairros mais carentes. As Emendas também podem atender setores que não eram atendidos pelo Executivo como cooperativas e associações e outros setores “invisíveis” ao orçamento.

Apesar da crítica por parte dos entrevistados com relação a utilização eleitoreira das Emendas Impositivas, a maioria dos Vereadores entrevistados defendem as Emendas Impositivas como ferramenta para o fomentar a participação popular. Verificou-se que os vereadores avaliam como um instrumento adequado para participação popular, tendo em vista as pessoas terem fácil acesso a seus gabinetes e a Câmara ser considerada a Casa do Povo. Os respondentes defenderam que através das Emendas é possível desenvolver a corresponsabilidade do orçamento, uma vez que eles possuem compromisso com seus redutos eleitorais. Entretanto, verificou-se a ausência de instrumentos de audiências e debates o que pode comprometer a participação popular.

Como limitação da pesquisa verifica-se que não foi investigado se o Poder Executivo realmente executou as Emendas aprovadas e foi analisado apenas o orçamento de um ano, o que pode limitar a análise sobre a eficácia deste instrumento. Outra limitação a ser destacada se refere a natureza do Estudos de Caso, que impede que os resultados sejam generalização. Como estudos futuros sugere-se pesquisas que abordem este fenômeno a partir das teorias organizacionais, de modo a explorar possibilidades para mitigar o conflito entre os Poderes na definição do orçamento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MOARES, Eduardo Martins de; PERIRA, Robison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento governamental para municípios**: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANJOS, D. A. D.; VIEIRA, M. A.; ABRANTES, L. A. Participação social na elaboração do orçamento público municipal: Uma análise do orçamento participativo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). **Gestão & Conexões**, Vitória, v. 6, n. 2, p. 134-153, 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/49878/participacao-social-na-elaboracao-do-orcamento-publico-municipal-uma-analise-do-orcamento-participativo-de-porto-alegre--rs--e-belo-horizonte--mg--i/pt-br>. Acessado em: 15 de jul. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 03 de jul. 2021.

BRASIL. **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 de mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acessado em: 13 de jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acessado em: 04 de jul. 2021.

CARRA, Augusto César. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 73-90, 2015. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarairacemapolis/arquivo?Id=15423#:~:text=Apesar%20de%20se%20classificar%20como,prevalecer%20o%20Comunicado%20SDG%20n.&text=Munic%C3%ADpios.,86%2F2015>. Acessado em: 30 de jun. 2021.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO - COREDE. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Perfil socioeconômico da Fronteira Oeste**. Porto Alegre, nov. de 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134130-20151117101627perfis-regionais-2015-fronteira-oeste.pdf>. Acessado em: 10 de jan. 2022.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, art. 71, p. 8-28, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2770/vinte-anos->

de-orcamento-participativo—analise-das-experiencias-em-municipios-brasileiros/i/pt-br. Acessado em: 05 de ago. 2021.

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

DE TONI, Jackson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **Revista brasileira de planejamento e orçamento**, Brasília, v 4, n 1, p. 4-20, 2014. Disponível em: https://www.assecor.org.br/files/9414/1295/5676/rbpo_vol4_num1-artigo1-retomada_planejamento_estrategico.pdf. Acessado em: 20 de ago. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo.** Rio de Janeiro: Atlas, 2018

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estimativas da população residente.** Santana do Livramento. 1 de jul. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santana-do-livramento/panorama>. Acessado em 20 de dez de 2021.

JAMES, G. **Orçamento Governamental - Teoria - Sistema - Processo.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

LAKATOS, E. M. ;MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Atlas, 2007.

LAURINHO, Ícaro S.; DIAS, L. N. da S.; MATTOS, C. A. C. de. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Belém, v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017. DOI: 10.11606/rco.v11i30.134529. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134529>. Acessado em: 13 de jul. 2021.

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento Governamental nos Municípios Brasileiros: Em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/58663/planejamento-governamental-nos-municipios-brasileiros—em-direcao-a-uma-agenda-de-pesquisa/i/pt-br>. Acessado em: 25 de ago. 2021.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. D. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/31770/o-orcamento-participativo-e-a-democratizacao-da-gestao-publica-municipal-----a-experiencia-de-vitoria-da-conquista--ba-/i/pt-br>. Acessado em: 20 de ago. 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, AFO e LRF: série provas & concursos**. 7. ed. São Paulo: Método, 2017.

RIBEIRO, J. L. D.; MILAN, G. S. **Entrevistas individuais: teoria e aplicações**. Porto Alegre: FEENG/UFRGS, 2007.

ROMANO, Rogério Tadeu. A ideia de um orçamento impositivo e um orçamento secreto. **Jusbrasil**, 2021. Disponível em: <https://rogeriotadeuromano.jusbrasil.com.br/artigos/1205916099/a-ideia-de-um-orcamento-impositivo-e-um-orcamento-secreto>. Acessado em: 04 de jul. 2021.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento**, de 03 de abril de 1990. Disponível em: <https://www.santanadolivramento.rs.leg.br/institucional/lei-organica/lei-organica-municipal>. Acessado em: 21 de jul. 2021.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei nº 7.569**, de 30 de dezembro de 2019. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <https://transparencia.sdolivramento.com.br/files/uploads/docs/700c985558055067694d8d5b65e6f7e4.pdf>. Acessado em: 20 de dez. 2021.

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Lei nº 7.654**, de 28 de dezembro de 2020. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: <https://transparencia.sdolivramento.com.br/files/uploads/docs/9ba447439436cf9c37759dc4f0c93997.pdf>. Acessado em: 20 de dez. 2021.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Antônio Felgueiras da. **Contabilidade pública: série provas & concursos**. 1. ed. São Paulo: Método, 2015.

SILVA, V. C.; AMORIM, I. T. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes? **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 431-452, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/31196/plano-plurianual—lei-de-diretrizes-orcamentarias-e-lei-orcamentaria-anual--orcamento-participativo-e-programa-de-metas--instrumentos-complementares-ou-conflitantes-/i/pt-br>. Acessado em: 05 set. 2021.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 5-29, 2004. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35858/as-trajetorias-do-planejamento-governamental-no-brasil—meio-seculo-de-experiencias-na-administracao-publica/i/pt-br>. Acessado em: 01 de set. 2021

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual da Elaboração: O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios**. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005.

YIN, R. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2010.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Neste tópico é apresentado o roteiro de entrevista utilizado para coletar os dados. O Quadro 3 apresenta primeiramente a etapa das entrevistas na qual se buscou identificar o perfil dos entrevistados. Em um segundo momento questões relacionadas a benefícios e barreiras percebidas na implementação das Emendas Impositivas. Após esta etapa são elencadas questões que abordam o impacto no planejamento governamental. Após esta etapa são abordadas questões relacionadas ao orçamento participativo. Por fim a pergunta resumo.

Quadro 3 – Roteiro de Entrevistas

| Seção | Referência | N ^a | Questão |
|--|-------------------------|----------------|--|
| Introdução | Não se aplica. | - | Apresentação da pesquisa e do entrevistador. |
| Perfil do entrevistado | Não se aplica. | 1 | Qual seu nome completo? |
| | | 2 | Qual sua formação acadêmica? |
| | | 3 | Qual seu vínculo profissional, em que área atua na organização? |
| Questões Iniciais | Não se aplica. | 4 | Como você avalia a importância do instrumento das Emendas Impositivas? |
| | | 5 | Quais os possíveis benefícios que podem surgir das Emendas Impositivas? |
| | | 6 | Quais as dificuldades relacionadas a implementação das Emendas Impositivas? |
| Perguntas centrais – Planejamento | Lima et al. (2020). | 7 | Você acredita que as Emendas Impositivas são um bom instrumento para atender as demandas da sociedade e melhorar o bem-estar da população? Por quê? |
| | Lima et al. (2020). | 8 | Você acredita que as Emendas Impositivas podem afetar o equilíbrio das despesas públicas? Por quê? |
| | Andrade et al. (2010). | 9 | Você acredita que as Emendas Impositivas podem corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar? Por quê? |
| | Andrade et al. (2010). | 10 | Você acredita que as Emendas Impositivas podem contribuir para uma administração pública eficiente e eficaz? |
| Perguntas centrais – Orçamento Participativo | Paludo (2017). | 11 | Você acredita que as Emendas Impositivas permitem a participação direta da população decidir ou influenciar para onde será destinado alguns recursos dos investimentos públicos municipais? Por quê? |
| | Paludo (2017). | 12 | Você acredita que as Emendas Impositivas podem agregar o comprometimento da sociedade com o bem público obtendo uma corresponsabilização entre Governo e sociedade? |
| | Novaes e Santos (2014). | 13 | Para a definição das Emendas Impositivas, você sabe se ocorreram debates, audiências, assembleias, consultas públicas e plenárias ou se foram escolhidos delegados, representantes da população ou representante de associações para identificar as demandas da sociedade? Se sim, foram definidas as prioridades? |
| | Romano (2021). | 14 | Você acredita que as Emendas Impositivas fortalecem a autonomia do município, amplia a influência do cidadão em meio a política municipal? |
| | Novaes e Santos (2014). | 15 | As demandas da sociedade foram levadas em consideração na definição das emendas impositivas? Se sim, você acredita que a população acompanhará o atendimento dessas demandas? |
| Pergunta Resumo | Não se aplica. | 16 | Qual sua opinião sobre as Emendas Impositivas |
| Encerramento | Não se aplica. | 17 | Tem mais algum ponto que gostaria de contribuir relacionado ao tema? |

Fonte: Elaborado pela autora.