



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Jó Carneiro da Rocha Menezes

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO IMPOSITIVO: as emendas individuais impositivas
definidas pela participação popular, visando a maior efetividade dos recursos
alocados**

Brasília

2022

Jó Carneiro da Rocha Menezes

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO IMPOSITIVO: as emendas individuais impositivas definidas pela participação popular, visando a maior efetividade dos recursos alocados

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público, na área de concentração (se houver)

Área de concentração:

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho

Brasília

2022

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Jó Carneiro da Rocha Menezes

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO IMPOSITIVO: as emendas individuais impositivas definidas pela participação popular, visando a maior efetividade dos recursos alocados

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público, na área de concentração (se houver)

Área de concentração:

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho

Aprovado em Brasília, em de de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho
Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Mauro Moura Severino
Câmara dos Deputados

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO IMPOSITIVO: as emendas individuais impositivas definidas pela participação popular, visando a maior efetividade dos recursos alocados

Jó Carneiro da Rocha Menezes¹

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo geral o estudo da importância da implementação da participação popular por meio do orçamento participativo como regramento a ser observado pelo parlamentar na apresentação das emendas individuais impositivas ao Orçamento Geral da União visando ao aumento da efetividade e eficácia dos gastos públicos. Como objetivos específicos: a obtenção de dados e informações sobre as Emendas Individuais Impositivas no Orçamento Geral da União; a identificação da necessidade do aumento da efetividade do uso das Emendas Individuais Impositivas na execução desse orçamento; o estudo da importância do orçamento participativo vinculado a metodologia da análise *ex ante* aplicada a formulação de políticas públicas, para o aumento da efetividade da utilização das emendas. Questiona-se, como problemática, se a efetiva participação popular, por meio do orçamento participativo, é viável e significativa para aumentar a efetividade da aplicação de recursos públicos provenientes dessas emendas. Para a elaboração deste trabalho optou-se pela abordagem qualitativa e os métodos hipotético e dedutivo, obtendo dados e informações provenientes de revisão bibliográfica em sítios eletrônicos governamentais e de plataformas de trabalhos acadêmicos, além de livros e revistas especializadas. Percebeu-se que o destino dos recursos das emendas individuais impositivas ainda carece de uma maior participação das comunidades beneficiadas. Concluiu-se que a implementação da participação popular por meio do orçamento participativo como regramento a ser observado pelo parlamentar na apresentação das emendas individuais impositivas ao Orçamento Geral da União é uma variável significativa e viável para o aumento da efetividade e eficácia dos gastos públicos.

Palavras-chave: emendas individuais impositivas; participação popular; orçamento participativo; efetividade; Orçamento Geral da União.

¹ Bacharel em Direito, Técnico em Contabilidade e pós-graduando em Orçamento Público no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Escola de Governo do Senado Federal.

ABSTRACT

This work had as general objective the study of the importance of the implementation of popular participation through the participatory budget as a rule to be observed by the parliamentarian in the presentation of Individual Amendments to the General Budget of the Union aiming at increasing the effectiveness and effectiveness of public spending. As specific objectives: obtaining data and information about the Individual Amendments in the General Budget of the Union; identification of the need to increase the effectiveness of the use of Individual Amendments in the execution of this budget; the study of the importance of participatory budgeting linked to the methodology of ex ante analysis applied to the formulation of public policies, to increase the effectiveness of the use of these amendments. It is questioned, as a problem, whether effective popular participation, through participatory budgeting, is viable and significant to increase the effectiveness of the application of public resources from these amendments. For the elaboration of this work, we opted for a qualitative approach and hypothetical and deductive methods, obtaining data and information from bibliographic review on government websites and academic work platforms, in addition to books and specialized magazines. It was noticed that the destination of the resources of the tax amendments still lacks a greater participation of the benefited communities. It was concluded that the implementation of popular participation through participatory budgeting as a rule to be observed by the parliamentarian in the presentation of Individual Amendments to the General Budget of the Union is a significant and viable variable for increasing the effectiveness and effectiveness of public spending.

Keywords: Imposing Individual Amendments; Popular participation; Participatory budgeting; Effectiveness; General Budget of the Union.

INTRODUÇÃO

As emendas individuais impositivas, apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional todos os anos, são propostas por meio das quais os parlamentares podem interferir na destinação de recursos públicos para cumprir, na maioria das vezes, compromissos políticos assumidos no decorrer de seus mandatos. Essas emendas podem acrescentar, suprimir ou alterar certas rubricas do PLOA encaminhado pelo Executivo. (BRASIL, 2022a)

No Orçamento Geral da União do presente exercício (Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022), o valor das emendas de execução obrigatória correspondeu a R\$ 17.639.365,00 (dezessete milhões, seiscentos e trinta e nove mil, trezentos e sessenta e cinco reais) por parlamentar. Já o valor total previsto para as emendas individuais constante do texto original do Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN nº 32/2022, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023 é de R\$ 11,7 bilhões (onze bilhões e setecentos milhões de reais). Assim, cada um dos quinhentos e noventa e quatro congressistas terá sob o seu controle a indicação de despesas de até R\$ 19.704.897 (dezenove milhões, setecentos e quatro mil, oitocentos e noventa e sete reais), para serem obrigatoriamente executados no decorrer do ano de 2023. (BRASIL, 2022a)

As emendas ao Orçamento são regidas por normas definidas pela Carta Magna de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-Lei Complementar nº 101/00) e pela Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre normativos gerais de direito financeiro para confecção e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 2022b)

O sistema integrado de planejamento e orçamento, ainda que racional e viável, encontra-se bastante enfraquecido, em razão da elaboração de planos e orçamentos pouco realistas e da concepção de que as programações da lei orçamentária teriam um caráter meramente autorizativo. Essa situação deixa margem ampla de discricionariedade para o órgão de execução estabelecer, dentre as programações aprovadas, quais seriam consideradas prioritárias e de execução obrigatória, colocando-as ao alvedrio das conveniências político-econômicas. (GONTIJO *et al.*, 2014)

O problema escolhido nesse artigo refere-se à necessidade do aumento da efetividade quando da alocação de recursos públicos provenientes das emendas individuais impositivas para obras e serviços nos municípios brasileiros. Teve, desse modo, como objetivo, o estudo da relevância da implementação da participação popular por meio do orçamento participativo vinculado à metodologia da análise *ex ante*² aplicada na formulação e implementação de políticas públicas, como regramento a ser considerado pelo parlamentar na apresentação das emendas individuais ao Orçamento Geral da União, almejando o aumento da efetividade e eficácia dos gastos públicos.

² *Ex ante* é um termo do Latim. Ele quer dizer “antes do fato”. Disponível em: <https://maisretorno.com/portal/termos/e/ex-ante>. “Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com análises técnicas anteriores à sua implementação para aumentar a probabilidade de êxito das políticas e o aumento da eficiência do uso de recursos públicos”. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/orgaos-vinculados/comite-interno-de-governanca-da-casa-civil/cartilha-avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante>.

O aperfeiçoamento da elaboração, apresentação e aprovação das emendas individuais de execução obrigatória, com a participação direta da sociedade, considerando parâmetros e critérios técnicos é algo desejável e pode contribuir para o aumento da sua efetividade e alcance dos objetivos propostos.

A hipótese a ser confirmada ou refutada é se o orçamento participativo associado à metodologia da análise *ex ante* como regramento contribui para o aumento da efetividade da execução dos recursos alocados por essas emendas.

É fato que o uso das emendas individuais representa riscos de malversação do dinheiro público, desequilíbrio entre municípios que recebem recursos, sem que sejam considerados os índices de desigualdade. A alocação das dotações é feita a partir de interesses pessoais ou políticos e pode comprometer a isonomia no processo eleitoral, causando desequilíbrio entre candidatos no exercício do mandato e aqueles que se apresentam como novatos. A decisão sobre o destino de cada real provindo de emendas individuais deveria ser tomada considerando o desejo manifestado pelos beneficiários, por meio do orçamento participativo como instrumento de inserção do cidadão nos processos decisórios.

Para a confecção desse artigo, escolheu-se a abordagem qualitativa e os métodos hipotético e dedutivo, obtendo dados e informações oriundas de revisão bibliográfica em consultas a sítios eletrônicos governamentais e de plataformas de trabalhos acadêmicos, além de livros e revistas especializadas. Notou-se que o destino dos recursos das emendas individuais impositivas ainda carece de uma maior participação das comunidades beneficiadas.

Na primeira seção, foram abordados o ciclo orçamentário e as emendas individuais impositivas. Na segunda, a necessidade do aumento da efetividade do uso das emendas individuais de execução obrigatória. Na terceira seção, o estudo da importância da participação popular pelo mecanismo do orçamento participativo. Na quarta, foi estudado o orçamento participativo impositivo como proposta de aperfeiçoamento da apresentação das emendas individuais impositivas visando ao aumento da efetividade dos recursos alocados. Por fim, foram tecidas considerações finais e sugestões.

1 O CICLO ORÇAMENTÁRIO E AS EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

O orçamento público é a peça orçamentária que contempla as opções e prioridades políticas dos governos e que serão implementadas pelo Estado, com base na arrecadação, definindo as formas e a fixação, ou limites, de gastos. Durante a sua elaboração, são decididos os objetivos relacionados aos gastos do Estado e, também, é estimada a receita referente aos recursos indispensáveis ao financiamento das ações governamentais que afetarão a vida da população (OLIVEIRA, 2009).

O ciclo orçamentário pode ser entendido como um encadeamento de etapas do planejamento e orçamento públicos. Um conjunto legal que define as diretrizes, as metas e a alocação de recursos que permitem a formulação e implementação das políticas públicas (QUEIROZ, 2016). É um processo contínuo e simultâneo, por meio do qual o Estado elabora, aprecia, aprova, executa, controla, analisa e avalia a programação de dispêndios do setor público, considerando os aspectos financeiro e físico, sendo composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (MELO, 2015).

As fases do ciclo orçamentário são assim definidas: elaboração pelo Poder Executivo do Projeto de Lei do PPA, do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA); discussão, apreciação e aprovação dos projetos das leis referentes ao PPA, à LDO e à LOA pelo Poder Legislativo; e a execução do orçamento, que é a concretização dos projetos e objetivos, descritos na Lei Orçamentária (MELO, 2015).

Dessa forma, é importante apresentar algumas informações conceituais acerca das peças que integram o processo orçamentário como, também, sobre as emendas individuais impositivas.

1.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O PPA é um instrumento de planejamento orientador de médio prazo que organiza as ações em programas, ou seja, ações de governo para atendimento das problemáticas e necessidades da população. Sendo assim, o PPA se constitui em projetos e atividades que o governo pretende realizar em um mandato eletivo, ou melhor, em quatro anos (MELO, 2015).

O planejamento do PPA surge a partir da aprovação de uma lei ordinária que define os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública, referentes as despesas de investimentos e, também, as relativas aos programas de duração continuada, conforme preceitua o art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (MELO, 2015).

A importância do planejamento prévio é essencial, já que é proibida a realização de investimento se a sua execução avançar para outro exercício financeiro sem que exista inclusão prévia no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme art. 167, § 1º da CF/88 (MELO, 2015).

1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Este instrumento orçamentário, que também surge consubstanciado em lei ordinária, tem vigência anual e é o elo entre o PPA e a lei orçamentária sendo, portanto, o balizador na elaboração da lei orçamentária anual (MELO, 2015).

Conforme leciona Jund (2007), a LDO compreende as metas e prioridades que deverão ser observadas pela Administração Pública, incluindo as despesas de capital (investimentos) para o exercício financeiro subsequente. Além de dispor sobre alterações na legislação tributária, a LDO estabelece a política de aplicações das agências financeiras oficiais de fomento (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDS, dentre outras.) e autoriza a concessão de quaisquer vantagens ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira bem como a admissão e contratação de pessoal a qualquer título nos órgãos e entidades da Administração Pública, com exceção das empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, § 1 e II, da CF/88) (MELO, 2015).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em seu art. 9º, por sua vez, reza que a LDO disporá sobre critérios e formas de empenho por ato próprio dos Poderes e do Ministério Público, a ser efetivada quando verificada, no fim de um bimestre, que a execução de receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado nominal ou primário ou estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais. Da mesma forma, a

mesma lei menciona que a LDO disporá sobre o equilíbrio de despesas e receitas, normas relacionadas ao controle de custos e à análise dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais exigências e condições para transferências de recursos a entidades privadas e públicas (MELO, 2015).

Outro aspecto importante é a apresentação na LDO do Anexo de Metas, bem como do Anexo de Riscos Fiscais, ambos mencionados na Lei Complementar nº 101/2000, nos quais serão analisados os passivos contingentes e outros riscos que são capazes de impactar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso ocorram (MELO, 2015).

1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Esta lei ordinária é o instrumento orçamentário discriminador das receitas e fixador das despesas das esferas governamentais, como leciona Maria Berenice Rosa:

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento orçamentário que discrimina a estimativa de todas as receitas e fixa as despesas do Governo nas três esferas de Poder, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesta lei ordinária orçamentária, os orçamentos devem ser feitos de forma estruturada e uniforme, levando-se em consideração suas prioridades e características, respeitados os princípios da unidade, universalidade e anualidade (ROSA, 2011, p. 39).

A LOA se consubstancia em um único orçamento, conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), subdividido em Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Observa-se também que o PLOA deve ser elaborado de modo compatível com o Plano Plurianual, com a LDO e com normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, contendo, em anexo, demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas insertos no Anexo de Metas Fiscais (MELO, 2015).

É a LOA que define e organiza a alocação dos recursos, o que possibilita custear e implementar as políticas públicas governamentais. A LOA origina-se da aprovação de projeto de lei de autoria do Poder Executivo, que é enviado para apreciação do Congresso Nacional, sendo nessa fase que ocorre a apresentação das emendas individuais impositivas, de autoria dos parlamentares.

1.4 EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

Após o fim do regime que ascendeu no Brasil em 1964 e que havia aprovado uma constituição em 1967, que retirou as prerrogativas do Legislativo de emendar o orçamento, este Poder retoma parte do protagonismo orçamentário quando a CF de 88 volta a permitir que emendas parlamentares sejam apresentadas à proposta orçamentária (GIACOMONI, 2017). Assim, quando o projeto da LOA, encaminhado pelo Executivo, é apreciado e votado no Legislativo, os parlamentares podem fazer alterações na proposta original por meio de emendas (CASTRO; STAREPRAVO; SOUZA, 2018).

Considerando o art. 166 da CF/88, a apresentação de emendas às leis do ciclo orçamentário deve ser realizada na Comissão Mista de Orçamento (CMO), conforme o regimento, sendo que a atual resolução que estabelece o processo orçamentário (Resolução nº 1, de 2006-CN) determina a possibilidade de apresentação das emendas de iniciativa individual de parlamentar, as de bancada, as de comissão ou as emendas do relator geral (ASLEGIS, 2014).

Apesar do poder de emendar o orçamento e de todo o complexo processo para que isso se concretize, o caráter autorizativo do orçamento, a dependência de recursos disponíveis no Tesouro Nacional e diversas situações que ocorrem durante o exercício orçamentário não garantem que o Executivo implementasse as propostas das emendas (PEREIRA; MUELLER, 2002; GIACOMONI, 2017).

A insatisfação dos parlamentares com essa possibilidade de inexecução das Emendas resultou, em 2015, na aprovação da Emenda Constitucional (EC nº 86/2015), que tornou impositiva a execução de emendas individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, com metade do percentual devendo ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (PIOVESAN; BITTAR, 2015).

Em 2019, nova Emenda à Constituição (EC nº 100/2019) ampliou a obrigação da execução orçamentária, agora para as emendas das bancadas, em 1% da RCL realizada no ano anterior (BRASIL, 2019c).

Para Gontijo *et al.* (2014), a exigência de tratamento especial e privilegiado apenas para as emendas individuais dos parlamentares, desprezando programações prioritárias para a coletividade, é motivo de muitas críticas. Entre essas críticas pontuam-se as seguintes: “São emendas que formam o curral eleitoral e constituem uma relação clientelista entre o deputado e os favorecidos.” (DR. ROSINHA, 2014).

Para o parlamentar Cialdini (2013), não basta debater somente o cumprimento das emendas individuais, existe o risco da reprodução de erros. É o momento de se fazer uma avaliação ampla e qualificada com a sociedade em relação ao orçamento público. Com as campanhas eleitorais cada vez mais dispendiosas e os parlamentares transformados em proprietários de ‘fatias do orçamento’, a corrupção poderá aumentar (CIALDINI, 2013).

Já para Cruvinel (2013), “as (emendas) individuais farão de cada parlamentar um donatário de capitâneas orçamentárias, como aqueles fidalgos portugueses que ganharam pedaços do Brasil para explorar”. Para o Senador Humberto Costa (2013): “Se já é um absurdo a existência da emenda parlamentar, mais absurdo ainda é ela ser impositiva”. Já para o Senador Jarbas Vasconcelos (2013): “Trata-se de uma porta aberta à corrupção, aos desmandos [...]”. Para Castello Branco (2013): “Eu até receio que essas emendas, pelo histórico de irregularidades em suas execuções, se tornem um foco ainda maior de desvios”.

Percebe-se nos fragmentos dos discursos de alguns parlamentares a real necessidade do aperfeiçoamento das aplicações dos recursos públicos quando do uso das emendas individuais impositivas.

Infelizmente, tem-se a percepção de que este processo de alterações ao projeto de lei orçamentário pelos congressistas serve como um meio para os parlamentares se reelegerem. Utilizam do orçamento público como meio de manter práticas de distribuição de benesses para seus eleitores (HEUSI, 2010).

Não obstante, percebe-se que as emendas individuais são de grande importância para seus autores, pois atendem à relevante relação de

paroquialismo entre os parlamentares e seu colégio ou base eleitoral. De fato, as emendas individuais possuem importância pois aumentam as chances de reeleição (SIMAO, 2014).

Portanto, verifica-se a necessidade de se buscarem procedimentos que possam aumentar a efetividade do uso das emendas individuais de execução obrigatória.

2 A NECESSIDADE DO AUMENTO DA EFETIVIDADE DO USO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

O orçamento público é um instrumento de planejamento de curto prazo que estima as receitas e fixa as despesas, visando ao equilíbrio entre elas. No Brasil, o orçamento segue o ano-calendário, que corresponde ao exercício financeiro. Este instrumento público objetiva a continuidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos serviços e obras realizados à sociedade (MELO, 2015).

Entende-se por efetividade a capacidade de atendimento das expectativas da sociedade; remete a efeito, impacto ou transformação de realidade (BRASIL, 2019d).

É de fundamental relevância, para a eficácia e efetividade da política pública, ou seja, para que ela possa impactar de modo imediato o problema a que se destina, que a população-alvo esteja bem delimitada, incluindo distintos níveis de delimitação, tais como a população potencial, população elegível e população que deverá ser priorizada em caso de restrição orçamentária. Se a política não delimitar corretamente o seu público-alvo, aumentam as chances de efeitos indesejados nos incentivos dos diferentes atores da sociedade a serem promovidos pela política pública (BRASIL, 2019d).

As ações orçamentárias podem abarcar todo território nacional. Porém, nem sempre a política pública tem o objetivo de afetar toda sociedade, ainda que seja impactada de forma desigual. Assim, a ação pode ser concebida para atingir determinados públicos ou setores econômicos, distribuídos em certos lugares, envolvidos em problemas e contextos específicos. Essa focalização também é relevante para a identificação da forma de participação e a responsabilidade dos agentes e das instituições dos diferentes níveis de governo e da sociedade nas políticas públicas, que assumem características particulares de acordo com as fontes e as causas do problema associadas aos seus contextos locais, sociais e setoriais (BRASIL, 2019d).

Não obstante, devido à fragilidade das informações disponíveis ou ao fato de existirem externalidades entre o público de interesse e outros indiretamente afetados pela ação orçamentária, a definição do público-alvo não é simples. Além disso, algumas ações possuem uma dificuldade singular em serem planejadas sob a ótica territorial antes do início de sua execução, essencialmente levando-se em consideração sua estratégia de implementação. Exemplo disso são as ações que são dependentes da adesão prévia de entes subnacionais a processos seletivos ou editais. Esse modo de implementação faz com que qualquer previsão de recursos delimitada a um espaço geográfico mais focalizado no decorrer da fase de elaboração revele-se irreal e imprecisa (BRASIL, 2019d).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Relatório TC nº 019.806/2014-0, defende que é preciso desenvolver estratégias que permitam

conferir às transferências voluntárias a capacidade de selecionar os municípios com maiores necessidades de desenvolvimento humano. Assim, para determinação do valor a ser transferido, é importante que sejam consideradas as necessidades de desenvolvimento socioeconômico de cada localidade tais como índices de desenvolvimento humano, características da população, carências estruturais, fomento a setores, eliminação de gargalos econômicos, entre outros (BRASIL, 2019d).

A análise técnica de emendas individuais se concentra em aspectos formais do plano de trabalho, ou seja, em geral, não há avaliação das especificidades da localidade (público-alvo) com o intuito de atuar na redução das desigualdades regionais e sociais do Brasil. Para tanto, deveriam ser incorporados critérios que considerem as necessidades e disponibilidade de recursos da comunidade (BRASIL, 2019d). Aqui, merece destaque o seguinte:

[...] Esse tipo de emenda parlamentar resulta normalmente em pulverização de recursos e, portanto, em aplicações ineficientes do ponto de vista das políticas nacionais. A maior parte dessas transferências representa desperdício (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, p. 45).

O valor *per capita* empenhado das emendas individuais é maior nas localidades mais carentes, cumprindo com a função distributiva do orçamento, que o vincula ao princípio republicano. Porém, essa relação é de baixa intensidade, sugerindo que os critérios utilizados para análise de impedimento de ordem técnica nas emendas individuais não são suficientes para garantir a efetividade na alocação dos recursos públicos. De fato, verificou-se que a análise técnica de emendas individuais se concentra em formalidades do plano de trabalho, não considerando as especificidades da localidade para os objetivos dos programas (BRASIL, 2019d).

As emendas parlamentares podem, sem dúvida alguma, ser usadas pelos parlamentares para atender um rol de ações mantido pelo governo federal junto aos municípios. A não existência de debate sobre os programas de governo e respectivos objetivos no decorrer da apreciação da proposta de orçamento no parlamento, as reduzem a um mecanismo de baixa qualidade e eficiência (CAMBRAIA, 2011).

A vertente que considera as emendas individuais como mecanismo usado pelo parlamentar para conseguir votos assemelha-se à concepção da emenda individual tipo *pork barrel*³ no orçamento dos Estados Unidos⁴. De acordo com Macedo (2011), “na prática, seu objetivo é manter ou ampliar a popularidade dos parlamentares nas suas bases eleitorais.” Carvalho (2003) leva em consideração que a obtenção de recursos orçamentários para suas bases é aspecto relevante da conexão eleitoral do parlamentar com seu eleitorado.

³ O processo orçamentário americano também admite a possibilidade de emendas individuais para favorecer uma localidade ou região específica. São criticadas pois não mantêm compromissos com as políticas públicas. São pouco frequentes e popularmente chamadas de *pork barrel*. Nas Filipinas a Suprema Corte proibiu definitivamente as emendas *pork barrel* em novembro do ano passado. “*Pork is now prohibited. The Supreme Court ruling [...] prohibits pork. It deems illegal any form of congressional intervention in the “post-enactment stages of the budget.*”

⁴ Ver www.cagw.org para um acompanhamento detalhado das emendas *pork barrels* no orçamento americano.

A alocação de recursos da União para os municípios por meio de emendas é fruto de decisões individuais e, na maioria das vezes, provocam injustiças e distorções, pois resultam somente da negociação do parlamentar com o prefeito (RABATONE, 2013).

Assim, o parlamentar entende que é seu dever buscar recursos para beneficiar as localidades e regiões que o elegeram. Por sua vez, o eleitor retribui com seu voto as alocações direcionadas ao seu município e desse modo, às emendas ao PLOA tornam-se um instrumento político-eleitoral que pode garantir a reeleição.

O aumento da eficiência e efetividade da execução da dotação proveniente das emendas individuais impositivas pode ocorrer com a vinculação da sua elaboração, apresentação e aprovação às decisões alocativas do orçamento participativo e essas, por sua vez, associadas a metodologia da análise *ex ante* aplicada à formulação de políticas públicas.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR PELO MECANISMO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A **Constituição Cidadã**, como é chamada a Carta Magna de 1988, pode ser compreendida como um marco histórico para a criação de institutos democráticos que ajudam a participação e a deliberação da sociedade civil nas ações de governo. Esses institutos relacionam-se à participação popular por meio de fóruns, referendos, conselhos, plebiscitos e audiências públicas, posteriormente instituindo também os orçamentos participativos como ações para democratizar as decisões sobre destinação dos recursos governamentais (PEREZ, 2009).

A adoção do orçamento participativo pode ser entendida como modo de fomentar a participação popular nas decisões políticas. Nas últimas décadas, não só o Brasil, mas várias outras nações passaram por processos de democratização, saindo de regimes considerados autoritários para estados tidos como democráticos (DAHL, 2012).

Do ponto de vista político, o orçamento participativo baseia-se nos mesmos pilares democráticos que originaram a instituição orçamentária e que se encontram relacionados ao exercício da cidadania no controle da atividade financeira estatal. O aumento da discussão e da participação social no estabelecimento das despesas públicas pode acontecer na etapa de elaboração do projeto de lei orçamentária, na esfera do Executivo, ou também no decorrer da apresentação e apreciação de emendas, a cargo do Poder Legislativo (GREGGIANIN, 2014).

Pode-se definir orçamento participativo como um sistema de decisão, calcado na participação, uma instituição política, um modo de democracia, um instrumento de participação ou um processo de governo que contempla e fortalece a democracia participativa, pluralista e deliberativa. Observa-se também, a desconcentração de poder decisório do estado, geralmente do poder executivo para a sociedade, por meio de regras e arranjos preestabelecidos e, por meio do qual, os cidadãos podem intervir na alocação orçamentária e nas prioridades da ação estatal (COSTA, 2010).

O orçamento participativo é uma ferramenta democrática que permite ao cidadão influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, quando o poder de decisão passa da elevada burocracia e de cidadãos influentes para toda a

sociedade. Isso dá força à vontade popular para a execução das políticas públicas. Outro aspecto benéfico do orçamento participativo é a prestação de contas do Estado aos cidadãos (NOGUEIRA, 2017).

A participação popular no planejamento orçamentário condiciona positivamente as ações governamentais, uma vez que a população é a verdadeira interessada nas políticas de curto, médio e longo prazos. Além de participar na efetivação do orçamento, o cidadão é um excelente fiscal na gestão orçamentária, tendo em vista que as metas e objetivos são traçados em prol do interesse público. A boa fiscalização popular pode detectar ato lesivo, podendo assim propor uma ação popular, cujo objeto é o ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, como preconiza a Constituição do Brasil de 1988, no inciso LXXIII, art. 5º (MELO, 2015).

A ideia do orçamento participativo no país ganhou força a partir da citada Carta. O conceito de cidadania, base da democracia, originariamente direcionado à proteção e defesa da sociedade contra abusos e excessos de poder do Estado, adquire, no decorrer do tempo, um significado novo, no qual o cidadão passou a possuir prerrogativas de maior participação e um papel mais ativo no estabelecimento e no controle das políticas públicas (GREGGIANIN, 2014).

Sob a perspectiva legal, a Carta Magna de 1988 prevê a possibilidade de iniciativa popular no processo legislativo (CF, art. 14), além da ajuda de associações representativas no planejamento dos municípios (CF, art. 29). É na LRF, entretanto, que o assunto é abordado de modo mais direto, e na qual se torna nítida que a participação e o controle social das finanças públicas dependem essencialmente de transparência e do acesso às informações:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também 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, 2022e).

No nível dos municípios, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 2001) prevê a realização de consultas e audiências públicas como exigência para a aprovação das leis orçamentárias.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: [...] f) gestão orçamentária participativa; Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f 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 (BRASIL, 2022f).

Fedozzi (2007) cita que a cogestão é o que pode caracterizar o orçamento participativo. Isto é, a distribuição dos recursos de investimento ocorre de modo compartilhado, a partir da construção de regimentos, inclusive para o próprio sistema de participação. Esse conceito se apoia na democracia deliberativa, que, teoricamente, está baseada na relação dialógica e na pluralidade de participação. Mas se sabe que nem sempre a democracia deliberativa possibilita participação ampla dos cidadãos, como é a proposição do orçamento participativo.

Não há um modo ou modelo no que possa ser definir o orçamento participativo, já que se trata de um processo dinâmico e que deve ser aperfeiçoado no decorrer do tempo, como um mecanismo da democracia. Dependendo do formato adotado, o orçamento participativo pode viabilizar uma maior sintonia entre governo e sociedade (GREGGIANIN, 2014).

O orçamento participativo emergiu em nível local no Brasil nos anos 80. Em 1989, a prefeitura de Porto Alegre adotou esse modelo, que passou a ser usado também por outros municípios e, a partir dos anos 2000, mais de mil municípios escolheram esse método de controle dos recursos públicos. Por se tratar de municípios de médio e grande porte, tais experiências já abrangeram aproximadamente 30% da população brasileira (BRASIL, 2022g).

São vantagens a maior transparência sobre o processo orçamentário, a possibilidade de os cidadãos se tornarem mais conscientes e passarem a poder demandar melhor funcionamento da gestão pública por parte da prefeitura. Isso tem gerado, como consequência, uma melhora administrativa nos municípios que usam o orçamento participativo. Além disso, à medida que as pessoas são chamadas a participar no debate do orçamento, os projetos têm sido mais encaminhados para os setores considerados mais carentes e as demandas tidas como mais prioritárias para a população, o que pode confirmar o caráter potencialmente redistributivo do orçamento participativo (BRASIL, 2022g).

Como desafios, ressalta-se que uma experiência considerada bem-sucedida de orçamento participativo demanda organização ou tradição de associativismo na sociedade civil local. Na esfera política, é preciso um comprometimento de prefeitos e lideranças políticas, além das equipes técnicas, para a viabilização das demandas que foram pactuadas com os participantes e a integração delas nos planos de governo (BRASIL, 2022g).

Ao longo do tempo, a tida democracia representativa tem recebido questionamentos pelo distanciamento crescente entre a vontade dos cidadãos e as ações dos seus representantes. Insatisfações econômicas, políticas e sociais, resultados de tal distanciamento, geraram dinâmicas novas de organização e de participação popular. Uma das formas de propiciar a convergência entre os eleitores e seus representantes é o orçamento participativo, ferramenta que já foi usada em diversos municípios pelo Brasil (CACCIATORI, 2020).

Portanto, verifica-se a possibilidade de tornar impositivo o orçamento participativo e, para aperfeiçoá-lo, incorporar aos seus procedimentos a sistemática da análise *ex ante*, aplicada na formulação de políticas públicas, tendo essa proposta a intenção de tornar a execução dos recursos das emendas individuais mais efetiva.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO IMPOSITIVO COMO PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DA APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS VISANDO O AUMENTO DA EFETIVIDADE DOS RECURSOS ALOCADOS

A gestão orçamentária participativa é um instrumento que serve para inserir questões de política pública com forte componente local no orçamento público. Nesse processo, a população é chamada a participar diretamente na escolha das prioridades da administração pública, opinando sobre problemas de maior gravidade e até mesmo decidindo acerca das obras prioritárias e seus impactos sociais. O orçamento participativo é, destarte, importante instrumento para a democratização e aperfeiçoamento do processo orçamentário, na busca de se atingir a melhor da alocação de recursos (ASLEGIS, 2014).

Giacomoni (2017) ressalta a importância da participação social na identificação direta dos problemas pela própria comunidade beneficiária. De acordo com o autor, “o modelo da decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação [...]”. Além disso, “a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas”.

O regramento que regula o processo de apreciação do PLOA no decorrer da apreciação no Congresso Nacional não prevê instrumento de coordenação entre parlamentares capaz de assegurar isonomia ou cobertura plena de tratamento dos municípios pelo Brasil na destinação de verbas e não há segurança de distribuição e de execução isonômica e justa de recursos. Assim, o sistema possibilita que certa localidade, ainda que possua indicadores de maior carência, seja preterida, quanto à recepção de transferências voluntárias (GREGGIANIN, 2014).

A escolha do município destinatário das emendas parlamentares é uma questão de cunho político. Não existem critérios econômicos ou sociais específicos, nem prioridades gerais definidas *ex ante* para orientar a destinação das emendas. Não há mecanismo regimental de coordenação da distribuição dos recursos. Os valores finais por programa e ação representam o somatório das estratégias individuais. Assim, o processo atual de seleção de prioridades locais na apresentação de emendas não garante universalidade dentro do ponto de vista federativo (ASLEGIS, 2014).

As emendas individuais são destinadas ao atendimento do mesmo conjunto de programas e ações geridos pela União junto aos municípios. A seleção de beneficiários promovida pelo autor da emenda e aquela promovida no âmbito dos órgãos de execução é de ordem essencialmente política. Em ambos os casos, não existe, em princípio, parâmetros técnicos ou critérios públicos oficiais de elegibilidade para orientar a destinação dos recursos (GREGGIANIN, 2014).

Uma proposta considerada inovadora foi a participação direta de todos os pequenos municípios do país no orçamento da União, que marcou o processo político decisório quando da apreciação do PLOA para o ano de 2012 no Congresso Nacional. O parecer inicial, proposição que fixa, na esfera da CMO, critérios e parâmetros para a apresentação de emendas e atuação dos relatores, depois de muitos debates, produziu um canal direto com a sociedade, possibilitando a participação de todos os cidadãos de municípios de até 50 mil habitantes (GREGGIANIN, 2014).

A concepção do novo modo de intervenção no projeto de lei orçamentária, chamada de “emenda de iniciativa popular”, teve como um dos pilares assegurar

que todos os pequenos municípios pudessem participar de maneira direta do orçamento da união. Cada pequeno município teve o direito de destinar, dentre um rol de ações, entre R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) de acordo com a faixa populacional (GREGGIANIN, 2014).

Além disso, deliberou, quanto à programação pretendida, que fosse realizada em audiência pública local, com abrangente divulgação e participação da sociedade, requisitos a serem levados em conta em uma ação conjunta promovida entre as prefeituras e as câmaras municipais. As indicações deveriam constar em ata pública com a relação de presentes, devendo ser enviadas à CMO para inclusão no projeto de lei orçamentária. A medida afrontava o modo tradicional como são encaminhadas as demandas municipais no Legislativo federal, onde a inserção das emendas individuais no projeto de lei orçamentária depende essencialmente do juízo e valoração política de cada parlamentar (GREGGIANIN, 2014).

O comprometimento da exclusividade em apresentar e aprovar emendas ao PLOA mostrou-se, inicialmente, uma articulação governista para ganhar espaço partidário nos municípios pequenos. Entretanto, superadas as resistências iniciais, aumentou a percepção de que a participação nesses eventos poderia ser uma importante oportunidade de interação de todos os parlamentares com suas bases eleitorais (GREGGIANIN, 2014).

A apresentação das emendas de iniciativa popular foi bem recebida e a adesão superou as expectativas. Aproximadamente 75% dos municípios com população de até 50 mil habitantes realizaram as audiências públicas e cadastraram as indicações de emendas. Ficou sob a responsabilidade do prefeito o encaminhamento da decisão, acompanhada da ata da audiência, à CMO como, também à coordenação da bancada federal do estado. O envio das demandas à coordenação da bancada teve como motivação estabelecer e estreitar a ligação entre as demandas municipais e os representantes federais (GREGGIANIN, 2014).

A avaliação final do processo político decisório foi tida como positiva, de acordo com o Relatório Final apresentado ao PLOA 2012 e pensava-se que a experiência fora bem-sucedida e seria repetida e aperfeiçoada nos anos seguintes. Essa inovação, introduzida no presente processo orçamentário, representa relevante passo no processo de democratização e motivação ao exercício da cidadania. Além dos recursos necessários, o maior mérito dessa ferramenta está em promover a participação da população, o que contribui na legitimação das escolhas públicas, evitando, assim, o domínio dos recursos por grupos específicos, aperfeiçoando o controle social (GREGGIANIN, 2014).

Entretanto, uma análise demonstra que, no decorrer do exercício financeiro do ano de 2012, a execução dessas programações foi nula, pois nenhuma das 3.677 (três mil, seiscentos e setenta e sete), incluídas a partir das audiências públicas dos municípios foi empenhada no referido exercício. Mesmo que fosse possível imaginar alguma frustração na liberação de recursos, por tratarem-se de dotações discricionárias, não se pensou na ausência total de execução das emendas participativas (GREGGIANIN, 2014).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, percebeu-se a relevância da implementação da participação popular por meio do orçamento participativo vinculado à

metodologia da análise *ex ante* como normativo a ser observado pelos parlamentares na proposição das emendas individuais impositivas ao Orçamento Geral da União, almejando o aumento da efetividade e eficácia dos gastos públicos.

Percebeu-se que não existe normatização estabelecendo que os autores das emendas individuais devam seguir critérios de avaliação, para exercer o direito constitucional de emendar o PLOA. Assim, é imprescindível que sejam observados os aspectos de desenvolvimento social, econômico e humano da localidade beneficiária, além das características, especificidades e carências do município e da sua população. Deve-se levar em consideração a vocação produtiva e os setores que devem ser fomentados, identificando as fragilidades estruturais e os gargalos que dificultam ou impedem o desenvolvimento local.

A decisão de alocar recursos do Orçamento Geral da União por meio das emendas individuais de execução obrigatória para os Municípios é discricionária e compete individualmente a cada parlamentar, o que, invariavelmente, promove distorções, pois é antecedida apenas de negociações e acordos do autor com o administrador municipal, desprezando critérios técnicos e, na maioria das vezes, envolve interesses pessoais, políticos, eleitorais, partidários, de lideranças, de apoiadores ou de grupos locais, inexistindo normas ou parâmetros oficiais de elegibilidade que oriente a tomada de decisão.

O valor alocado, o município beneficiário e a programação que será realizada são decisões eminentemente políticas, o que potencializa a pulverização e desperdício de recursos, quando poderia ser mais efetivo.

Basicamente, a tramitação das emendas individuais, dentro do devido processo legislativo-orçamentário, da apresentação até aprovação e inclusão no PLOA, atende, tão somente, ao cumprimento de critérios mínimos e formais, circunscritos à análise de impedimento de ordem técnica, que são insuficientes para gerar a alocação efetiva do dinheiro público.

A ausência de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais obrigando que as emendas individuais sejam acompanhadas de embasamentos técnicos, que justifique a execução da dotação nelas indicadas faz com que esse importante instrumento legislativo tenha pouca ou nenhuma eficiência.

As falhas, problemas e distorções na sistemática do modelo atual, em razão da pouca avaliação de critérios, estudos ou análise que justifiquem ou fundamentem a apresentação das emendas individuais, podem ser sanadas ou minimizadas com a aplicação da análise *ex ante* no âmbito das deliberações do orçamento participativo, para que os debates ocorram com base nos princípios que norteiam a implementação de políticas públicas. Assim, a decisão dos municípios é tomada por meio de um debate mais qualificado, que conduza a melhor decisão alocativa, para ser encaminhada aos seus representantes federais.

Não há previsão explícita na Carta Magna de participação efetiva da sociedade no processo de escolha das destinações de recursos públicos federais. No entanto, existe base democrática e legal que a justificam. Logo, aperfeiçoar a legislação conciliando a gestão participativa com as emendas individuais é uma possibilidade que pode qualificar o gasto público e proporcionar mais legitimidade ao ciclo orçamentário da União, com as premissas da participação popular.

Conforme aumenta a participação direta da sociedade no processo orçamentário, observa-se que as ações são direcionadas a beneficiar as camadas menos favorecidas, atendendo as prioridades por elas definidas.

A experiência ocorrida no Congresso Nacional, quando da apresentação das emendas de iniciativa popular no processo de elaboração da LOA de 2012, é uma demonstração inequívoca de que o orçamento participativo pode ser inserido no ciclo orçamentário da União e enxergado como projeto-piloto. Doravante, para vedar a possibilidade de inexecução que ocorreu no exercício orçamentário da União, do ano de 2012, as dotações inseridas no Orçamento Geral, em razão das decisões resultado das deliberações do orçamento participativo, devem ter execução com caráter obrigatório, tal qual ocorre hoje.

Com isso, estaria garantida a aplicação das dotações referentes aos programas e ações definidas pelo orçamento participativo constantes da Lei Orçamentária Anual, cumprindo a vontade da população.

Pode-se estar diante de uma nova proposta ou novo modelo que tem como objetivo aperfeiçoar a legislação e o processo orçamentário, especificamente na vinculação obrigatória da apresentação das emendas individuais de execução obrigatória a vontade e participação populares, nascendo assim o orçamento participativo impositivo.

O orçamento participativo impositivo pode ser a solução para resolver as falhas do modelo atual de elaboração, apresentação e aprovação das emendas individuais de execução obrigatória, por meio da vinculação entre os dois instrumentos. Para isso, as decisões do orçamento participativo impositivo devem ser tomadas a partir da aplicação da análise *ex ante*, tal qual acontece na formulação das políticas públicas.

Assim, é possível identificar, definir e delimitar o problema e como o Estado pode atuar para resolvê-lo, a partir do estabelecimento de um objetivo bem formulado e que possa ser efetivamente atingido, otimizando e racionalizando o uso dos recursos alocados pelos parlamentares, que deverão apresentar suas emendas obedecendo a decisão tomada no processo participativo.

Os princípios do orçamento participativo somados aos da análise *ex ante* pode tornar o debate sobre as decisões alocativas mais qualificado, já que as demandas da sociedade são crescentes, desafiando os gestores públicos em conter o aumento dos gastos e, ao mesmo tempo, fazer o melhor possível, com menos recursos, dando ênfase a eficiência e a efetividade. Nesse sentido, a análise *ex ante* deve ser utilizada para orientar a participação popular e fundamentar as decisões alocativas, com critérios claros, transparentes e técnicos.

Diante disso, este trabalho propõe as seguintes medidas significativas e viáveis para inserir o orçamento participativo impositivo, vinculado à metodologia da análise *ex ante*, no ciclo do devido processo legislativo-orçamentário:

1 - Incluir o orçamento participativo impositivo vinculado à metodologia da análise *ex ante* na Constituição Federal de 1988, no PPA, na LDO e na LOA, estabelecendo a execução obrigatória das dotações, salvo se identificado impedimento legal ou técnico;

2 - Aplicar como modelo e projeto-piloto a experiência bem-sucedida da apresentação das emendas populares que ocorreu em 2011, quando da apreciação do PLOA para o exercício 2012;

3 - Incorporar, obrigatoriamente, nos procedimentos do orçamento participativo a metodologia da análise *ex ante* utilizada na formulação das políticas públicas, para que as decisões alocativas sejam tomadas a partir de critérios, parâmetros e fundamentação técnica, que devem ser demonstrados em relatório circunstanciado, elaborado e encaminhado a CMO pelo gestor municipal, contendo, no mínimo, as seguintes informações: **diagnóstico do problema:** problema ou necessidade a ser resolvido, causas da sua origem, evidências da sua existência, razões para a intervenção federal e a existência de ações anteriormente adotadas para combater o mesmo problema; **objetivos, ações e resultados esperados:** objetivo da proposta, ações a serem implementadas, impactos e resultados sociais esperados, metas de entrega, relação entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados e, se possível, demonstrar a execução de políticas públicas similares bem sucedidas já implementadas; **estratégia de implementação, focalização e desenho:** agentes privados e públicos envolvidos e suas formas de atuação, interações e articulações com outras políticas, se existirem, possibilidade da ocorrência de impactos ambientais, estimativa de vigência, identificação do público-alvo a atingir, características e estimativas das pessoas elegíveis para inserção na política pública, apresentar critérios de priorização da população elegível, detalhamento dos critérios de seleção dos beneficiários; e **monitoramento, avaliação e controle:** detalhamento dos indicadores para o monitoramento da execução da ação, informações sobre os critérios de avaliação dos resultados e mecanismos de controle a serem adotados;

4 - Tornar impositivo que os parlamentares apresentem suas emendas individuais seguindo a decisão encaminhada pelos municípios, fruto das deliberações ocorridas nas plenárias do orçamento participativo, priorizando as localidades com os piores índices de desenvolvimento humano, social, educacional e econômico;

5 - Estabelecer que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional seja o órgão centralizador, interlocutor, e concomitantemente, intermediador entre os municípios e o parlamento federal, formando um elo entre a população, os administradores municipais, as coordenações das bancadas estaduais e os parlamentares individualmente;

6 - Demonstrar a adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com o PPA e com a LDO; e

7 - Utilizar a internet como meio facilitador e desenvolver sistemas que sejam integrados para otimizar todo o processo, dos procedimentos do orçamento participativo até a aprovação das emendas individuais.

Este trabalho não encerra a necessidade de continuidade de novas pesquisas que possam aperfeiçoar a destinação de recursos públicos por meio das emendas individuais impositivas, constantes da LOA. Em particular e de maneira mais detida, abordagem semelhante pode ser realizada para estudar a efetividade da execução dos recursos da modalidade transferência especial, instituída pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, uma vez que as dotações das emendas assim classificadas não possuem finalidade definida ou vínculo com qualquer programação orçamentária.

REFERÊNCIAS

ASLEGIS. Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa. **Cadernos ASLEGIS, nº 50**, setembro/dezembro. 2014. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2013/caderno-50/4-Emendas-parlamentares-orcamento-impositivo-e-gestao-participativa.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Sugestões de emendas ao Orçamento podem ser apresentadas até o dia 20**. Agência Senado. 2022a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/04/sugestoes-de-emendas-ao-orcamento-podem-ser-apresentadas-ate-o-dia-20#:~:text=As%20emendas%20individuais%20e%20coletivas,R%24%2011%2C7%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao Orçamento**. 2022b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento impositivo para emenda de bancada é promulgado pelo Congresso. Senado Federal**. 2019c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/orcamento-impositivo-para-emenda-de-bancada-e-promulgado-pelo-congresso>. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório De Avaliação Da Eficiência Na Alocação De Recursos Por Meio De Emendas Parlamentares** Secretaria de Orçamento Federal Exercício 2018. 2019d. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12716.pdf>. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2022e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2022f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Orçamento participativo leva a melhorias na gestão de entes públicos**. 2022g. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/676-orcamento-participativo-leva-a-melhorias-administrativas-na-gestao-de-recursos-explica-tecnico-do-ipea>. Acesso em: 03 ago. 2022.

CACCIATORI, Cassio Germano *et al.* **Emendas participativas ao orçamento público: um estudo sobre essa prática no legislativo brasileiro**. 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/23589>. Acesso em: 3 set. 2022.

CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentaria Anual: algumas distorções.** Estudo CONOF/CD. Brasília, 2011. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>. Acesso em 23 OUT. 2022.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan. 2003.

CASTELLO BRANCO, Gil. **Orçamento impositivo é porta aberta para a corrupção.** Brasil Econômico. 18 nov. 2013. Disponível em: http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/orcamento-impositivo-e-porta-aberta-para-a-corrupcao_137170.html. Acesso em 3 set. 2022.

CASTRO, S. B. E.; STAREPTAVO, F. A.; SOUZA, D. L. Programa “Esporte e lazer da cidade”: uma análise da composição orçamentária (2004-2011). **Movimento, Porto Alegre**, v. 24, n. 2, p. 383-398, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/64954/48561>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COSTA, D. M. D. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros.** Caderno de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>. Acesso em: 25 ago. 2022.

CRUVINEL, Tereza. **Desatinos em série.** Jornal Correio Braziliense. 24 out. 2013. Disponível em: <http://www.pmdbnacamara.org.br/sites/default/files/Clipping%20da%20Lideran%C3%A7a%20do%20PMDB-%2024-10-2013.pdf>. Acesso em 3 set. 2022.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. **A tragédia dos comuns e o orçamento público.** Jornal O Povo. Opinião. 17 set. 2013. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2013/09/17/noticiasjornalopiniao,3130820/a-tragedia-dos-comuns-e-o-orcamento-publico.shtml>. Acesso em 3 set. 2022.

DAHL, R. **Poliarquia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

Dr. ROSINHA, Deputado. Ninguém presta. Congresso em Foco. 11 mar. 2014. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/ninguem-presta/>. Acesso em: 3 set. 2022.

FEDOZZI, L. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados, perfil social e associativismo.** Porto Alegre: Tomo Editorial,

2007. Disponível em: <https://buscaintegrada.ufrj.br/Record/aleph-UFR01-000678717>. Acesso em: 24 ago. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONTIJO *et al.* Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa. **Cadernos ASLEGIS**, 50, setembro/dezembro de 2014. Disponível em:

https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27382/emendas_parlam_entares_gontijo_greggianin_helena_nogueira.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 set. 2022.

GREGGIANIN, E. **Orçamento Participativo - Emenda de Iniciativa Popular ao projeto de lei orçamentária da união para 2012**. 2014.

HEUSI, Érika de Castro. **Emendas Individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009**. Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Controladoria Geral da União e Secretaria de Orçamento Federal – OP – 3 / 2010. 2º Semestre de 2010. Brasília, 2010. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ACD76FD10CE>. Acesso em: 23 ago. 2022.

HUMBERTO COSTA, Senador. **Senado aprova em primeiro turno PEC do orçamento impositivo**. In Priscilla Mendes. G1 Política. 05 nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/senado-aprova-em-primeiro-turno-pec-do-orcamento-impositivo.html>. Acesso em: 4 set. 2022.

JARBAS VASCONCELOS, Senador. **Senado aprova em primeiro turno PEC do orçamento impositivo**. In Priscilla Mendes. G1 Política. 05 nov. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/senado-aprova-em-primeiro-turno-pec-do-orcamento-impositivo.html>. Acesso em: 3 set. 2022.

JUND, Sérgio. **Direito Financeiro e Orçamento Público**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MACEDO, Roberto. **Porcas emendas parlamentares**. O Estado de São Paulo. Edição de 07 jul. 2011. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,porcas-emendas-parlamentares-imp-,741726>. Acesso em 30 set. 2014.

MELO, K. A. S. **Orçamento Público: Uma análise geral sobre a sua importância para eficiência no serviço público**. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/1175>. Acesso em: 3 set. 2022.

NOGUEIRA, E. **Orçamento participativo: cidadão define como será aplicado o dinheiro público**. 2017. Disponível em: <https://elderns.jusbrasil.com.br/noticias/535343230/orcamento-participativo-cidadao-define-como-sera-aplicado-o-dinheiro-publico>. Acesso em: 3 set. 2022.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Opinião**: A barganha das emendas. Edição de 23-11-2012. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-barganha-das-emendas-imp-,963972>. Acesso em: 23 out. 2022.

OLIVEIRA, Fábriço. **Economia e Política das Finanças Públicas**: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

PEREZ, A. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2004;000701863>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PIOVESAN, Eduardo; BITTAR, Paula. **Câmara dos Deputados. Câmara aprova PEC do orçamento impositivo em 2º turno**. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/450321-camara-aprova-pec-do-orcamento-impositivo-em-2o-turno/>. Acesso em: 3 set. 2022.

QUEIROZ, A. A. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília, DF: DIAP, 2016. 84p. il.; color. (Série Educação Política) ISBN: 978-85-62483-24-0. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/8-cartilha-politicas-publicas-e-ciclo-orcamentario>. Acesso em: 3 set. 2022.

RABATONE, Daniel Bramatti Diego. **Brasil do orçamento impositivo deixa 51% das cidades sem verba de emenda**. Jornal O Estado de São Paulo. Edição de 09 set. 2013. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,brasil-do-orcamento-impositivo-deixa-51-das-cidades-sem-verba-de-emenda-imp-,1072713>. Acesso em: 23 out. 2022.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade do Setor Público**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SIMAO, S. M. M. **A necessária reforma do Sistema Orçamentário Público – Emendas Individuais e orçamento participativo**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34309/a-necessaria-reforma-do-sistema-orcamentario-publico-emendas-individuais-e-orcamento-participativo>. Acesso em: 22 ago. 2022.