



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD/UCSAL

MATHEUS SILVA SOUZA

**O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL COMO MEIO EFICAZ
AO COMBATE À CRISE DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: UM
ESTUDO EMPÍRICO**

SALVADOR – BA

2024

MATHEUS SILVA SOUZA

**O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL COMO MEIO EFICAZ
AO COMBATE À CRISE DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: UM
ESTUDO EMPÍRICO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa De Pós-graduação em Direito – PPGD/UCSAL da Universidade Católica do Salvador (UCSal), como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Douglas Zaidan

SALVADOR – BA

2024

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSal. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

S729 Souza, Matheus Silva

O orçamento impositivo no âmbito municipal como meio eficaz ao combate à crise de efetividade dos direitos sociais: um estudo empírico / Matheus Silva Souza.– Salvador, 2024.

139 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Direito Fundamentais e Alteridade.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Douglas Zaidan.

1. Orçamento Impositivo Municipal 2. Direitos Sociais 3. Orçamento Público
I. Zaidan, Alexandre Douglas – Orientador II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU: 342.951:352

TERMO DE APROVAÇÃO


MATHEUS SILVA SOUZA

“O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL COMO MEIO EFICAZ AO COMBATE À CRISE DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO EMPÍRICO.”


Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre (a) em Direito da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 12 de fevereiro de 2025.


Banca Examinadora:

 Documento assinado digitalmente
ALEXANDRE DOUGLAS ZAIDAN DE CARVALHO
Data: 12/02/2025 10:46:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.(a)s. Dr. (a)s. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho - UCSAL (orientador)

 Documento assinado digitalmente
THAIS NOVAES CAVALCANTI
Data: 19/02/2025 08:02:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.(a) Dr.(a) Thaís Novaes Cavalcanti - UCSAL (examinadora interna)

 Documento assinado digitalmente
CAIO SANTIAGO FERNANDES SANTOS
Data: 19/02/2025 15:03:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.(a) Dr.(a) Caio Santiago Fernandes Santos - UNEB (examinador externo)

Lista de abreviaturas

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Integradora Tripartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde
COSEMS – Conselho de Secretarias Municipais de Saúde
EC – Emenda Constitucional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS – Imposto sobre serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre Transmissão de bem Imóvel
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MNNP-SUS – Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA – Plano Plurianual
RCL – Receita Corrente Líquida
RE – Recurso Extraordinário
SES – Secretaria Estadual De Saúde
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema único de Saúde
TCM – Tribunal de Contas dos Municípios
TEA – Transtorno do Espectro Autista

UBS – Unidade Básica de Saúde

USFS – Unidades de Saúde da Família

Lista de Gráficos

Gráfico 1- Destinação dos recursos por categoria	42
Gráfico 2 - Percentual de Execução das Emendas.....	42
Gráfico 3 - Percentual de Percepção das Dificuldades.....	43
Gráfico 4 - destinação dos recursos por categoria.....	47
Gráfico 5 - Percentual de Execução das Emendas.....	48
Gráfico 6 - Percentual de percepção das dificuldades.....	48
Gráfico 7 - Percentual de destinação dos recursos	52
Gráfico 8 - Percentual de execução das emendas	52
Gráfico 9 - Percentual de percepção de dificuldades	53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2. ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS	21
2.1 DISCUSSÕES JURÍDICAS SOBRE O INSTITUTO	21
2.1.1 <i>Orçamento público – breve histórico e conceito, aspectos, e natureza jurídica</i> ...	21
2.1.2 <i>O Direito Orçamentário na Federação Brasileira</i>	27
2.2 NATUREZA DO INSTITUTO: IMPOSITIVO OU FACULTATIVO	29
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS	32
2.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS	37
2.4.1 <i>Roteiro de entrevista</i>	38
2.4.1 <i>resultados da implementação em Barra do Choça – BA</i>	39
2.4.2 <i>resultados da implementação em Piatã – BA</i>	43
2.4.3 <i>resultados da implementação em Iraquara-BA</i>	49
2.4.4 <i>Conclusão comparativa</i>	54
2.4.5 <i>Resultados e evidências parciais com as secretarias de saúde e infraestrutura e controladorias internas</i>	55
2.5 CONTROVÉRSIAS E LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS	61
3.0 O VEREADOR E O “MITO” DE NÃO PODER LEGISLAR GERANDO DESPESA PARA O EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DO TEMA 917 DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL	71
3.1. ANÁLISE DO TEMA 917 DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL	79
3.2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA ADI nº 7493-MT: EXERCÍCIO DO PODER LEGISLATIVO E OS LIMITES DA AÇÃO DOS VEREADORES EM RELAÇÃO ÀS FINANÇAS PÚBLICAS	84
4 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO MEIO EFICAZ A COMBATER A CRISE DE IDENTIDADE, EFETIVIDADE E CONFIANÇA DOS DIREITOS SOCIAIS	93
4.1 "O CUSTO DOS DIREITOS" POR SUNSTEIN E HOLMES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO A PARTIR DO ESTADO DA ARTE DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL	100
4.2 A CRISE DO SISTEMA DE SAÚDE	102
4.2.1 <i>"O custo dos direitos" por Sunstein e Holmes</i>	109
4.3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ESTADO DA ARTE DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista	130
APÊNDICE B– Respostas individuais.....	131
APÊNDICE C - Entrevistas com as Secretarias de Saúde e Infraestrutura e controladoria	138

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2. ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS	21
2.1 DISCUSSÕES JURÍDICAS SOBRE O INSTITUTO	21
2.1.1 <i>Orçamento público – breve histórico e conceito, aspectos, e natureza jurídica</i> ...	21
2.1.2 <i>O Direito Orçamentário na Federação Brasileira</i>	27
2.2 NATUREZA DO INSTITUTO: IMPOSITIVO OU FACULTATIVO	29
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS	32
2.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS	37
2.4.1 <i>Roteiro de entrevista</i>	38
2.4.1 <i>resultados da implementação em Barra do Choça – BA</i>	39
2.4.2 <i>resultados da implementação em Piatã – BA</i>	43
2.4.3 <i>resultados da implementação em Iraquara-BA</i>	49
2.4.4 <i>Conclusão comparativa</i>	54
2.4.5 <i>Resultados e evidências parciais com as secretarias de saúde e infraestrutura e controladorias internas</i>	55
2.5 CONTROVÉRSIAS E LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS	61
3.0 O VEREADOR E O “MITO” DE NÃO PODER LEGISLAR GERANDO DESPESA PARA O EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DO TEMA 917 DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL	71
3.1. ANÁLISE DO TEMA 917 DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL	79
3.2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA ADI nº 7493-MT: EXERCÍCIO DO PODER LEGISLATIVO E OS LIMITES DA AÇÃO DOS VEREADORES EM RELAÇÃO ÀS FINANÇA PÚBLICAS.....	84
4 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO MEIO EFICAZ A COMBATER A CRISE DE IDENTIDADE, EFETIVIDADE E CONFIANÇA DOS DIREITOS SOCIAIS	93
4.1 "O CUSTO DOS DIREITOS" POR SUNSTEIN E HOLMES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO A PARTIR DO ESTADO DA ARTE DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL	100

4.2 A CRISE DO SISTEMA DE SAÚDE	102
4.2.1 " <i>O custo dos direitos</i> " por <i>Sunstein e Holmes</i>	109
4.3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ESTADO DA ARTE DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS.....	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista	130
APÊNDICE B– Respostas individuais.....	131
APÊNDICE C - Entrevistas com as Secretarias de Saúde e Infraestrutura e controladoria	138

RESUMO

Esta dissertação investiga a implementação do orçamento impositivo nos municípios como ferramenta para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, com ênfase no direito à saúde. O estudo analisa a eficácia desse mecanismo no contexto da execução orçamentária municipal e sua relação com a garantia de direitos, considerando as dificuldades históricas na implementação de políticas públicas. A pesquisa adota abordagem empírica qualitativa, baseada na análise de casos de três municípios baianos: Barra do Choça, Piatã e Iraquara. A dissertação também examina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares impositivas e discute as limitações orçamentárias como entraves para a concretização dos direitos sociais. Os resultados indicam que a adoção do orçamento impositivo pode contribuir para descentralizar o poder e garantir a alocação eficiente de recursos, aproximando as decisões políticas das necessidades da população. No entanto, desafios administrativos e políticos ainda representam obstáculos à sua plena efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento impositivo; Direitos fundamentais sociais; Direito à saúde; Execução orçamentária municipal; Políticas públicas

ABSTRACT

This dissertation investigates the implementation of the mandatory budget in municipalities as a tool for enforcing fundamental social rights, with an emphasis on the right to health. The study analyzes the effectiveness of this mechanism in the context of municipal budget execution and its relationship with the guarantee of rights, considering historical difficulties in implementing public policies. The research adopts a qualitative empirical approach, based on case studies of three municipalities in Bahia: Barra do Choça, Piatã, and Iraquara. The dissertation also examines the jurisprudence of the Supreme Federal Court regarding the mandatory execution of parliamentary amendments and discusses budgetary limitations as obstacles to the realization of social rights. The results indicate that the adoption of the mandatory budget can contribute to decentralizing power and ensuring the efficient allocation of resources, bringing political decisions closer to the population's needs. However, administrative and political challenges still pose obstacles to its full effectiveness.

KEYWORDS: Mandatory budget; Fundamental social rights; Right to health; Municipal budget execution; Public policies.

RESUMEN

Esta disertación investiga la implementación del presupuesto obligatorio en los municipios como una herramienta para la efectividad de los derechos fundamentales sociales, con énfasis en el derecho a la salud. El estudio analiza la eficacia de este mecanismo en el contexto de la ejecución presupuestaria municipal y su relación con la garantía de derechos, considerando las dificultades históricas en la implementación de políticas públicas. La investigación adopta un enfoque empírico cualitativo, basado en el análisis de casos de tres municipios de Bahía: Barra do Choça, Piatã e Iraquara. La disertación también examina la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal sobre la obligatoriedad de la ejecución de enmiendas parlamentarias impositivas y discute las limitaciones presupuestarias como obstáculos para la realización de

los derechos sociales. Los resultados indican que la adopción del presupuesto obligatorio puede contribuir a descentralizar el poder y garantizar una asignación eficiente de los recursos, acercando las decisiones políticas a las necesidades de la población. Sin embargo, los desafíos administrativos y políticos aún representan obstáculos para su plena efectividad.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto obligatorio; Derechos fundamentales sociales; Derecho a la salud; Ejecución presupuestaria municipal; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação busca realizar um estudo prático acerca da necessidade de se implementar o orçamento impositivo nos municípios, observando a sua eficácia na aplicação dos direitos fundamentais de natureza social, em especial, do direito fundamental a saúde.

O problema de pesquisa guia-se pelo estado da arte da efetividade das ferramentas a serviço dos direitos sociais, que trazem em seu bojo a dificuldade na implementação uma vez que a sociedade se fez credora dos direitos consagrados na Constituição considerando o Estado como o responsável por fazer valer esses direitos do outro lado dessa relação. Assim, com o reconhecimento da condição de beneficiários de direitos sociais, a sociedade passou a exigir do Estado uma atitude ativa para efetivar os direitos prometidos na Constituição Federal.

Ademais, os direitos sociais pretendem dar aos direitos individuais potência transcendente à das normas meramente programáticas, nesse caso deve-se reconhecer precisamente os contornos e limites de cada direito, isto é, a exata estabilização da sua atmosfera de proteção.

A aplicabilidade e a eficácia de uma norma jurídica estão relacionadas, mas possuem significados distintos. A aplicabilidade diz respeito à forma como a norma pode ser utilizada no ordenamento jurídico, ou seja, se sua aplicação é imediata ou depende de regulamentação posterior. Já a eficácia se refere à capacidade da norma de produzir efeitos concretos, influenciando diretamente a realidade jurídica e social. Assim, enquanto a aplicabilidade trata da possibilidade de uso da norma, a eficácia está ligada à sua efetiva produção de resultados.

Tal posicionamento é utilizado para avivar a finalidade na efetivação de determinados direitos, que tentam desvendar eventuais limitações ou restrições. Considerações legislativas e práticas de implementação do orçamento federal brasileiro entendem que as despesas previstas na lei orçamentária servem como "autorizações de despesas" e não como "obrigação do cidadão". Isso deixa espaço para o executivo não fazer cumprir algumas despesas previstas no orçamento, e pode ser chamado ainda de "orçamento" de Autorização".

Dessa maneira, os orçamentos impositivos também são conhecidos como orçamentos mandatários, isso é uma fatia do Orçamento composto por emendas parlamentares (2% da receita líquida corrente) nos quais são propostas pelos Membros do Poder Legislativo a Lei

Orçamentária Anual de transferência do Poder Executivo para três níveis de governo, seja federal, estadual, Distrito Federal ou Município.

Posto isso, a partir dessa estratégia, da Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015, e posteriormente ampliada pela Emenda Constitucional nº 126 de 21 de dezembro de 2022, os municípios também poderiam dar efetividade aos direitos sociais, sem utilizar de manobras orçamentárias que firmam a Constituição brasileira de 1988, ou seja, com a utilização desse mecanismo tem-se a possibilidade para descentralizar o poder político, administrativo e financeiro, aproximando o governante do governado, facilitando a identificação das preferências e necessidades da população, com consequente melhor direcionamento dos recursos para atender os interesses locais.

Destarte, questiona-se, como alcançar a eficácia dos direitos fundamentais sociais através do orçamento impositivo nos municípios?

Diante do problema formulado, apresentam-se as seguintes respostas provisórias:

A análise da implementação do orçamento impositivo nos municípios é fundamental para compreender como garantir a eficácia dos direitos fundamentais, especialmente na área da saúde. Apesar das garantias constitucionais, a realidade revela um déficit significativo na efetividade desses direitos, resultando em desigualdades e limitações no acesso aos serviços de saúde.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE mostram que, em 2021, cerca de 25,4% da população brasileira vivia em condições de pobreza, e a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, permanece elevada, atingindo 0,53. Essas estatísticas evidenciam a urgência de políticas públicas que não apenas reconheçam os direitos sociais, mas que também garantam sua efetivação. A saúde é um desses direitos fundamentais, e sua insuficiência se torna ainda mais crítica em regiões com altas taxas de pobreza e desigualdade.

Além disso, a PNAD revela disparidades regionais significativas. Regiões como o Nordeste e partes da Região Norte apresentam taxas de pobreza e desigualdade mais elevadas, refletindo a dificuldade de acesso a serviços públicos essenciais. Nessas áreas, a falta de infraestrutura e a escassez de recursos afetam diretamente a qualidade do atendimento na saúde, levando a uma maior incidência de doenças e a um menor acesso a tratamentos adequados (Faria et. Al, 2022).

Essa desigualdade se traduz em realidades concretas na saúde: pessoas em situação de vulnerabilidade social enfrentam maiores barreiras para acessar serviços médicos, o que

contribui para uma saúde pública desigual e ineficaz. Em municípios com alta desigualdade, como alguns do Nordeste, as taxas de mortalidade infantil e de doenças crônicas são significativamente mais altas, evidenciando a relação entre a desigualdade econômica e a saúde.

Em muitos municípios, a falta de recursos para a saúde resulta em problemas graves, como a escassez de medicamentos e a insuficiência de leitos hospitalares. Por exemplo, em áreas com maior vulnerabilidade socioeconômica, a população frequentemente enfrenta dificuldades para acessar serviços básicos, o que contraria os princípios da universalidade e integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

A implementação do orçamento impositivo, que destina uma parcela significativa do orçamento a emendas parlamentares, pode ser uma solução eficaz para sanar essas lacunas. Esse mecanismo permite que os legisladores, mais próximos das necessidades de suas comunidades, direcionem recursos para áreas prioritárias, como a saúde, sem as manobras orçamentárias¹ que frequentemente comprometem o cumprimento das normas.

Portanto, este estudo se justifica pela necessidade de explorar se o orçamento impositivo pode fortalecer a eficácia dos direitos fundamentais sociais, promovendo um acesso mais equitativo e efetivo à saúde nos municípios. Ao compreender essa dinâmica, será possível propor caminhos que garantam não apenas a existência formal dos direitos, mas sua efetivação real na vida da população.

A efetivação dos direitos fundamentais sociais depende de recursos públicos, pois a sua concretude impõe uma atuação efetiva do Estado. Nessa linha, a existência do orçamento impositivo no âmbito municipal auxiliaria na alocação efetiva de recursos para execução das políticas públicas indispensáveis dos direitos fundamentais sociais.

A não aplicação dos recursos apresentados pelos parlamentares locais como emendas impositivas ao orçamento municipal pode resultar na responsabilização do Chefe do Poder Executivo. Isso se configura como uma violação da lei orçamentária e um crime de responsabilidade, o que, por sua vez, reforça a importância de cumprir esses direitos, já que o descumprimento pode acarretar sanções.

¹ Manobras orçamentárias da administração pública referem-se a estratégias utilizadas por governantes para ajustar, reorganizar ou manipular as finanças públicas com o objetivo de cumprir metas fiscais, bem como viabilizar determinados gastos ou contornar restrições legais e orçamentárias. Essas manobras podem ser legítimas ou controversas, dependendo da sua natureza e do impacto sobre a transparência e a responsabilidade fiscal. Dessa forma, no âmbito das emendas impositivas, tais governantes podem utiliza-las para administrar ou até dificultar a execução das emendas parlamentares impositivas, que são aquelas de execução obrigatória pelo Poder Executivo. (Assis, 2020).

Assim, os direitos sociais são normas de eficácia plena ou de eficácia limitada com aplicabilidade imediata, dependendo do caso, no qual, tanto Canotilho (2018) quanto o Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado o entendimento de que muitos direitos sociais possuem eficácia plena ou imediata, ou seja, são diretamente exigíveis judicialmente. Desse modo, as emendas parlamentares individuais são um instrumento impositivo ao orçamento, que impõe ao Prefeito o fiel cumprimento da lei orçamentária, ao menos na sua parcela impositiva, gerando, por conseguinte, a aplicação eficaz dos direitos fundamentais sociais.

Por este lócus, tem-se como objetivo geral do trabalho, o de desenvolver um raciocínio crítico acerca da implementação do orçamento impositivo nos municípios e verificar a eficácia dessa proposta para a garantia dos direitos sociais.

Por conseguinte, os objetivos específicos se estruturam por três principais nortes: o primeiro, de realizar uma análise de caso sobre a aplicação do orçamento impositivo nos municípios baianos: Barra do Choça, Piatã e Iraquara, analisando o (in)sucesso do instituto e sua aplicabilidade prática. Dentro deste norte, estudar-se-á o instituto e suas particularidades; por conseguinte, em um segundo momento, o trabalho irá apresentar o excuro teórico dos direitos sociais e sua compreensão na teoria do direito, discutindo os desafios a sua concretização a partir da análise do “custo dos direitos” de Holmes e Sunstein; e, por fim, busca desenvolver a teoria do orçamento impositivo no âmbito municipal para a eficácia dos direitos sociais, dando um especial enfoque ao direito fundamental à saúde.

A justificativa para a escolha dos municípios de Barra do Choça (BA), Piatã (BA) e Iraquara (BA) como objeto do estudo de caso baseia-se em critérios que buscam garantir diversidade geográfica, relevância na implementação do orçamento impositivo e a possibilidade de obter dados concretos para análise comparativa.

a) Diversidade geográfica e socioeconômica: Esses municípios representam diferentes regiões da Bahia, permitindo avaliar como as emendas impositivas têm impacto em contextos variados de organização administrativa, capacidade de arrecadação e demandas sociais específicas. Barra do Choça, Piatã e Iraquara, todas na Bahia, apresentam características econômicas e populacionais distintas, refletindo realidades típicas de cidades de pequeno e médio porte no país.

b) Implementação prática do orçamento impositivo: os municípios foram selecionados com base em dados que apontam a adoção e execução de emendas impositivas nos últimos anos, com registros de projetos significativos que indicam avanços (ou dificuldades) no uso do

instituto. Essas cidades oferecem exemplos reais do impacto dessa ferramenta, permitindo verificar sua aplicabilidade e os desafios enfrentados em diferentes contextos.

c) Acessibilidade e disponibilidade de dados: A escolha também considerou a possibilidade de acesso a informações documentais, relatórios oficiais e estudos preliminares sobre a execução das emendas impositivas nesses locais, bem como o fácil acesso aos vereadores para a realização do estudo. Isso assegura que a análise seja fundamentada em dados concretos e confiáveis, enriquecendo a discussão sobre os resultados e as implicações jurídicas e práticas do instituto.

d) Potencial para generalizações e lições aprendidas: Apesar de específicas, as experiências desses municípios podem trazer lições aplicáveis a outros contextos municipais no Brasil. A análise detalhada de suas práticas permite gerar *insights* sobre as condições necessárias para que o orçamento impositivo contribua para a efetivação dos direitos fundamentais e sirva de modelo para outras localidades.

Assim, a seleção de Barra do Choça, Piatã e Iraquara atende a critérios de relevância prática, diversidade contextual e viabilidade de pesquisa, fortalecendo a base empírica deste estudo.

Esse estudo focará também na discussão em um contexto jurisprudencial. Assim, vale ressaltar que a discussão sobre a implementação do orçamento impositivo, especialmente no âmbito municipal, frequentemente aparece nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em virtude de sua relevância para a efetivação de direitos fundamentais.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7493, o STF consolidou entendimento sobre a constitucionalidade de emendas impositivas individuais ao orçamento público. A Corte reconheceu que essas emendas não violam a separação de poderes, desde que respeitados os limites constitucionais e os critérios técnicos para a alocação de recursos. Essa decisão é um marco, pois fortalece o papel do Legislativo na alocação orçamentária e contribui para a efetivação de direitos sociais, ao assegurar a execução obrigatória de despesas essenciais para atender às demandas da população.

Outro ponto central debatido pelo STF refere-se ao direito fundamental à saúde, frequentemente objeto de demandas judiciais que envolvem a alocação de recursos públicos. A Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 858075, por exemplo, trouxe à tona a necessidade de compatibilizar os princípios da eficiência e da economicidade com o direito à saúde, destacando a importância de uma gestão orçamentária eficaz. Nesse julgamento, o STF

reafirmou a obrigatoriedade de o Estado cumprir com suas obrigações financeiras previamente aprovadas no orçamento, sob pena de inviabilizar políticas públicas fundamentais.

Todavia, compreende-se que há críticas e discussões acerca do fato de o STF, em algumas ocasiões, sustentar que restrições orçamentárias justificam a não execução de políticas públicas, o que pode representar um retrocesso na concretização de direitos fundamentais. Um exemplo disso foi a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, que tratou da ausência de medidas eficazes para assegurar direitos sociais, revelando a dificuldade da Corte em equilibrar os limites fiscais com a necessidade urgente de garantir esses direitos.

Esses julgamentos evidenciam que, embora o STF desempenhe um papel central na garantia de direitos fundamentais, sua atuação é permeada por tensões entre a concretização desses direitos e as limitações orçamentárias. No contexto municipal, o fortalecimento do orçamento impositivo pode representar uma ferramenta poderosa para mitigar essas tensões, assegurando que os recursos destinados à saúde sejam efetivamente empregados na melhoria dos serviços públicos.

A metodologia utilizada, considerando a linha de concentração do PPGD/UCSAL “Políticas públicas e efetivação dos direitos fundamentais” e a linha de pesquisa “Atuação judicial em políticas públicas e a tutela dos direitos fundamentais”, há que se fomentar estudos e pesquisas que conectem a Teoria do Estado, sobretudo no que tange ao Estado Democrático de Direito e a Jurisdição, ao que concerne aos direitos fundamentais, e a sua promoção pelo Estado, daqueles designados sociais.

A metodologia empírica adotada neste estudo fundamenta-se na coleta e análise de dados primários, obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com vereadores de três cidades baianas. Esta abordagem permitiu captar percepções, experiências e desafios específicos relacionados à aplicação do orçamento impositivo no âmbito municipal. A seleção dos participantes considerou critérios de relevância e representatividade, abrangendo vereadores com atuação direta na proposição e acompanhamento de emendas parlamentares.

Os dados coletados foram organizados, categorizados e analisados qualitativamente, visando identificar padrões, divergências e elementos contextuais que influenciam a execução das emendas e o papel do legislativo no processo orçamentário. Conforme Gomes Neto (2024), esta é:

Uma ferramenta ou técnica capaz de extrair relevantes informações a partir das particularidades de nosso objeto de estudo. Como dito anteriormente, consiste numa tradicional técnica de pesquisa empírica qualitativa, executada conforme procedimentos e requisitos de validade na literatura específica e capaz de produzir

sofisticadas inferências qualitativas para a resolução de diversos problemas de pesquisa. (...) Mostra-se como a maneira formalmente adequada de se colher, a partir do caso, os dados relevantes, de modo a serem analisados e interpretados qualitativamente, como fontes de respostas para o problema de pesquisa. (Gomes Neto, 2024, s.p)

A utilização da metodologia empírica proporcionou uma compreensão aprofundada das práticas e limitações do orçamento impositivo, contribuindo para o debate acadêmico e para a formulação de propostas de aprimoramento legislativo.

Trata-se de um trabalho que se desenvolverá por dois eixos de pesquisa: a revisão bibliográfica, que excursará pela questão dos direitos sociais, seus elementos de compreensão e sua efetividade no Brasil, pela questão da (in)efetividade dos direitos sociais nos municípios, e de como se relacionam, em contexto, com a questão do orçamento impositivo nos municípios para a eficácia dos direitos sociais, com especial atenção ao direito fundamental à saúde.

A partir dessa proposta, a metodologia científica deste primeiro eixo acompanha uma extensa revisão bibliográfica, de cunho hipotético-dedutivo, realizando uma postura crítica perante todo o texto, debruçada em artigos científicos, livros, domínios da internet e materiais filosóficos sobre os direitos sociais, sua amplitude de eficácia, sua natureza, sua relação com o orçamento impositivo nos municípios perante o caráter de direitos fundamentais em questão.

Passo contínuo, em um segundo eixo, temos a análise de casos práticos, que buscam evidenciar a (in)viabilidade do instituto do orçamento impositivo, a partir da observação dos resultados em três municípios baianos – Piatã, Barra do Choça e Iraquara. Por este eixo, se desenvolveu a metodologia de pesquisa empírica qualitativa, direcionada no estudo de casos, sendo essa uma abordagem que busca compreender fenômenos complexos em contextos específicos, focando nas experiências, percepções e significados atribuídos pelos participantes. Essa metodologia é especialmente útil em ciências sociais, educação, saúde e áreas afins. Importante expoente neste caminho científico será a teoria de Stake (1995), que discute a importância do estudo de casos na pesquisa qualitativa e propõe um enfoque interpretativo que valoriza a experiência do pesquisador.

Os marcos teóricos utilizados nos eixos evidenciam uma estrutura constitucional-hermenêutica, focando em autores como Ingo Sarlet, que irá situar sobre a eficácia jurídica e a efetividade das normas de justiça social, observando que estas estão ligadas aos contextos sociais, econômicos e políticos. A sua teoria revela uma crise entre os direitos fundamentais e sua exigibilidade, e destrincha a atual fragilidade do Direito e dos Direitos em meio à crise social e econômica.

Por sua vez, os autores Holmes e Sunstein serão extremamente valiosos ao trato da aceção de que não existe tal coisa como direitos de natureza negativa, já que todos, especialmente os direitos sociais, demandam do estado, e a sua existência está diretamente engendrada à economia. Esta teoria argumenta que os direitos não são absolutos e devem ser analisados em termos de custos e benefícios. Holmes sugere que a proteção de certos direitos pode acarretar custos para a sociedade, enquanto Sunstein enfatiza a importância de considerar as implicações práticas e sociais ao regulamentar direitos. Essa abordagem propõe que a alocação de direitos deve ser feita de maneira a maximizar o bem-estar social, considerando as restrições e os trade-offs que podem surgir em sua aplicação. Assim, a teoria convida a uma análise mais pragmática e contextual dos direitos em vez de uma defesa rígida de sua inviolabilidade.

Sobre a estrutura do trabalho, está organizada em quatro capítulos principais, estruturados para garantir uma análise abrangente e detalhada sobre o orçamento impositivo nos municípios, seus desafios e implicações jurídicas e sociais.

No segundo capítulo, intitulado "Orçamento Impositivo nos Municípios", discute-se o conceito, a natureza jurídica e as principais controvérsias do instituto, com uma análise comparativa da implementação em municípios baianos específicos — Barra do Choça, Piatã e Iraquara. A abordagem inclui tanto aspectos jurídicos quanto resultados empíricos, destacando desafios e limitações encontrados na prática.

O terceiro capítulo examina o papel legislativo dos vereadores no contexto do orçamento impositivo, à luz do Tema 917 do STF e da ADI nº 7493-MT. A análise concentra-se nas implicações jurídicas do exercício legislativo municipal, discutindo limites constitucionais e interpretações jurisprudenciais relevantes para o controle das finanças públicas.

Por fim, o quarto capítulo explora o orçamento impositivo como uma possível resposta à crise de efetividade e confiança nos direitos sociais, especialmente no setor de saúde. A discussão fundamenta-se na teoria de Sunstein e Holmes sobre "O Custo dos Direitos", relacionando-a ao contexto brasileiro, com ênfase na efetivação do direito à saúde e na superação das lacunas identificadas ao longo do estudo.

2. ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS

O orçamento impositivo nos municípios desponta como uma ferramenta estratégica na busca pela efetivação dos direitos fundamentais no âmbito local. Este capítulo propõe uma análise detalhada sobre as emendas impositivas no orçamento municipal, explorando como sua regulamentação na Lei Orgânica e na Lei Orçamentária pode promover a implementação de políticas públicas mais efetivas. A premissa é que a utilização das emendas impositivas pelos municípios não apenas amplia a transparência e eficiência na destinação de recursos públicos, mas também fortalece o compromisso dos gestores com a concretização dos direitos sociais básicos de seus cidadãos.

A possibilidade de integrar essa ferramenta ao planejamento municipal abre caminhos para melhorias significativas na alocação orçamentária. No entanto, essa implementação não está isenta de controvérsias e desafios jurídicos. Este capítulo aborda, primeiramente, as discussões sobre os aspectos negativos do instituto, bem como o debate sobre sua natureza — se de fato se trata de um mecanismo impositivo ou se carrega elementos de discricionariedade na execução.

Ademais, apresenta-se um estudo de caso sobre os impactos práticos das emendas impositivas em diferentes municípios brasileiros. Serão analisados os resultados observados em Barra do Choça (BA), Piatã (BA) e Iraquara (BA), com foco em como cada município implementou essa ferramenta, os desafios enfrentados e os benefícios alcançados. Por meio dessa abordagem, pretende-se não apenas avaliar a eficácia das emendas impositivas na promoção de direitos fundamentais, mas também contribuir para a discussão sobre o papel do orçamento público municipal na construção de uma sociedade mais equitativa e inclusiva.

2.1 DISCUSSÕES JURÍDICAS SOBRE O INSTITUTO

2.1.1 Orçamento público – breve histórico e conceito, aspectos, e natureza jurídica

a) breve histórico e conceito

O surgimento das emendas impositivas no Brasil está diretamente relacionado à evolução do sistema orçamentário nacional, especialmente após a Constituição de 1988. Antes desse marco, as emendas parlamentares, embora já existissem, não possuíam a força obrigatória que adquiririam com a imposição constitucional, sendo apenas sugestões do Legislativo para a alocação de recursos. (Perelles et al, 2020)

Com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada foi estabelecida, conferindo aos parlamentares o direito de destinar parte da receita corrente líquida do exercício anterior para projetos específicos. Esse mecanismo foi uma forma de balancear as forças entre os poderes Executivo e Legislativo, fortalecendo o papel do Parlamento no planejamento orçamentário e na destinação dos recursos públicos, ao mesmo tempo que busca garantir maior transparência e responsabilidade na utilização do orçamento. (Perelles et al, 2020)

O conceito de emendas impositivas tem uma origem que remonta aos sistemas orçamentários de outros países, com destaque para o direito norte-americano. Nos Estados Unidos, o Congresso exerce um papel significativo no controle e na aprovação do orçamento federal, um processo que remonta aos primeiros momentos da República. A prática de inserir emendas no orçamento, muitas vezes com a intenção de direcionar recursos para projetos locais ou regionais, é uma característica comum do sistema legislativo dos Estados Unidos. Essas emendas, que podem ser descritas como “*pork-barrel spending*”, referem-se à destinação de recursos públicos a áreas específicas para garantir apoio político aos legisladores, sem necessariamente atender a uma lógica de planejamento estratégico. (Fleming, 2018)

Embora as emendas impositivas no Brasil tenham se desenvolvido de forma distinta, o princípio de os parlamentares terem a capacidade de interferir diretamente na alocação de recursos públicos segue uma linha semelhante ao sistema americano. A grande diferença reside na obrigatoriedade da execução das emendas no Brasil, o que torna o processo mais institucionalizado e transparente. Nesse sentido, as emendas impositivas no Brasil podem ser vistas como uma adaptação do modelo norte-americano ao contexto político e jurídico do país, buscando um maior equilíbrio nas relações entre os poderes e, ao mesmo tempo, possibilitando a ampliação da participação dos parlamentares no planejamento orçamentário. (Assis, 2020)

Após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1946, a elaboração do orçamento passou a ser responsabilidade do Executivo, enquanto a aprovação ficou a cargo das casas legislativas. Nesse contexto, surgiram as primeiras previsões sobre as emendas parlamentares, permitindo que os legisladores interferissem no orçamento enviado pelo Executivo. Contudo, ao longo dos anos, questionou-se a falta de limites nas emendas, que concediam amplos poderes ao Parlamento para modificar o orçamento (Villela, 2024).

A Constituição de 1967 proibiu aumentos de despesas pelas emendas, limitando o poder dos parlamentares. Já a Constituição de 1988 estruturou o planejamento orçamentário em três etapas — PPA, LDO e LOA — e garantiu a participação popular na destinação dos recursos

públicos, introduzindo o conceito de Orçamento Participativo (Villela, 2024). Em 2015, com a Emenda Constitucional nº 86, foi estabelecida a obrigatoriedade das Emendas Impositivas Individuais e de bancada, conferindo aos parlamentares parte da receita corrente líquida do exercício anterior para destinação de recursos. Contudo, há um trâmite específico, que inclui prazos e análises legais, que pode apontar impedimentos para a execução dessas emendas (Villela, 2024).

O orçamento público reveste-se de diversas formalidades legais. Possui previsão constitucional, e é materializado anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para o exercício financeiro.

A lei 4.320/64 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, prevê em seu art. 2º que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (Brasil, 1964)

Ademais, a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, exceto as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros (receitas extraorçamentárias).

O professor Harisson Leite (2020) entende o orçamento público como uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.

É de todo oportuno salientar que a administração pública tem como instrumento de gestão de maior significância e provavelmente o mais remoto, o instrumento do orçamento público.

Nas palavras do ex-ministro Carlos Ayres Britto, a lei orçamentária é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição” (STF, ADI-MC 4048-1/DF, J. 14.5.2008, p. 92).

No sítio eletrônico da Controladoria Geral da União o orçamento público é conceituado nos seguintes termos:

É o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Destarte, conclui-se que o orçamento é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo a realização de despesas e receitas para um período determinado. Reflete o plano de ação governamental, espelhando a vida econômica do Estado.

b) Aspectos

A doutrina tem classificado o orçamento em diversos aspectos ou naturezas, a saber, político, econômico, contábil, gerencial e jurídico.

Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos (2001), nos ensina que o orçamento público não é peça meramente política, mas, concomitantemente, um instrumento técnico, jurídico, político e econômico.

Na ótica de Alberto Deodato essas naturezas são vistas da seguinte forma:

O Orçamento é, na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da Economia Pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, da sua cultura e da sua civilização. Cada geração de homens públicos deixa impressa, nos Orçamentos estatais, a marca de suas tendências, o selo dos seus credos políticos, o estigma da sua ideologia. É fotografia do próprio Estado e o mais eficiente cartaz de sua propaganda. Tal seja ele, será uma alavanca de prosperidade ou uma arma para apressar a decadência do Estado.

No aspecto político, o orçamento é tido como um ato político pelo qual se permite a atuação harmônica e interdependente dos Poderes. É dizer que reflete a execução do programa político-partidário e os anseios de quem está no poder. É também nesse aspecto que se vislumbra estreita ligação com a efetivação de direitos fundamentais de natureza social, a qual discorreremos com mais detalhes adiante.

Também por este prisma, é o entendimento do municipalista Isaac Newton Carneiro (2018, p. 236):

(...) visto assim, podemos perceber que o orçamento é uma peça que deve respeitar em verdade o espírito de um mandato; afinal é no transcurso deste espaço de tempo que veremos todas as suas possibilidades se escoando, não só os objetivos que devem se executar no curso do exercício anual como também aquelas que se referem aos grandes investimentos.

Quando ao aspecto econômico o orçamento público é alocação de recursos e um importante instrumento na redistribuição de renda ou instrumento regulador da economia cujos programas sociais, a exemplo do “Minha Casa, Minha Vida”, “Bolsa Família”, dentre outros, refletem no aquecimento da economia, seja por transferirem diretamente renda para os hipossuficientes economicamente, dando-lhes poder aquisitivo, seja por auxiliar na concretização do sonho da casa própria, o que aquece o mercado da construção civil.

Ainda do ponto de vista econômico, o orçamento é visto como um plano de ação, com a difícil missão de, buscando o equilíbrio, compatibilizar as necessidades sociais com as receitas previstas. Afirmam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (2001, p. 210):

O papel econômico do Orçamento fica mais nítido quando se leva em conta a sua função como instrumento posto a serviço de uma maior racionalidade econômica. Confrontando receitas com despesas e forçando a um processo de escolha sobre as metas a serem cumpridas com os gastos públicos, o Orçamento força, inexoravelmente, um cálculo econômico consistente na avaliação de cada item que o compõe enquanto finalidade voltada a um máximo de bem-estar da coletividade mediante um dispêndio mínimo.

O aspecto contábil é dado pela construção metódica e racional das despesas e receitas. O orçamento é uma peça com o fim de organização a contabilização e uniformização das contas públicas. Segundo Carneiro (2018, pág. 209):

A lei de responsabilidade fiscal, portanto, ingressou no mundo jurídico com objetivos bastante ambiciosos, que foram, em grande parte, atingidos. Buscando-se assim, através de alguns mecanismos próprios do planejamento, e outros inerentes às regras da boa transparência republicana, produzir um controle efetivo sobre as finanças públicas. Toda a lei, entretanto, está baseada em três mecanismos: controle da despesa, transparência da gestão e mecanismo de controle da atividade financeira.

Já a natureza gerencial do orçamento, entende que o orçamento público além de ser o veículo que representa as escolhas e a alocação dos recursos, o orçamento deve ser organizado como o plano de trabalho da gestão (Giacomon, 2019).

Por fim, o aspecto jurídico que é o meio pelo qual se preveem receitas e autorizam os gastos. O orçamento é uma lei, com conteúdo definido na Constituição Federal, que depende de prévia aprovação do Poder Legislativo, cujo trâmite está subordinado a regras jurídicas.

Harrison Leite (2020), ao comentar sobre essa natureza conclui que o orçamento é uma lei. Lei especial, com conteúdo definido na Constituição, destinada a regular as ações públicas quanto à aplicação dos recursos públicos. E lei que tem nos agentes públicos seus principais destinatários e, através de programas nela insertos, traça o plano de trabalho para um exercício financeiro.

c) Natureza Jurídica

Inicialmente cumpre expor que a Constituição Federal em seu art. 165 estabelece que o orçamento é lei, de modo que a discussão doutrinária e jurisprudencial é se é lei material ou se possui caráter formal. As correntes se dividem em quatro:

Segundo a primeira corrente, orçamento é lei formal e material, na medida em que se origina de um órgão legiferante (Poder Legislativo), não havendo porque indagar sobre a sua substância.

Pela segunda corrente, o orçamento, embora com aparência de lei, é apenas lei formal: o orçamento apresenta extrinsecamente a forma de uma lei, mas seu conteúdo é de mero ato administrativo. Logo, o orçamento seria, então, apenas lei em sentido formal, não constituindo regra de direito. Teria apenas forma de lei, mas não o conteúdo de lei.

Na terceira corrente tem-se que o orçamento é, em relação às despesas, um mero ato administrativo, mas em relação à realização das receitas, lei em sentido material: Léon Duguit é o principal expoente dessa corrente. Seria o orçamento, em relação às despesas, um mero ato administrativo e, em relação à receita tributária, lei em sentido material, já que a arrecadação tributária dependeria de autorização orçamentária - o que não é o caso do Brasil.

Por fim, pela quarta corrente, tem-se que o orçamento é uma condição para a alocação dos recursos, sendo apenas lei formal, mas substancialmente um ato-condição: para Gaston Jèze, o orçamento seria apenas um ato administrativo (um ato-condição), ou seja, o implemento de uma condição para cobrança e gasto.

Salienta-se que a segunda corrente, a saber, que o orçamento é uma lei, porém uma lei meramente formal, que estima a receita e fixa a despesa, é a adotada majoritariamente pela doutrina e um entendimento pacificado na jurisprudência brasileira.

É de todo oportuno trazer à lume que Supremo Tribunal passou a adotar o entendimento de que o orçamento é lei, como qualquer outra, independentemente de ter efeitos concretos ou não, sendo possível sofrer controle de constitucionalidade, no julgamento da ADI 2.925, em 2003.

Comentando sobre a possibilidade de as leis orçamentárias ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, Tathiane Piscitelli (2018) ensina:

Desde pelo menos 1998, o Supremo Tribunal Federal manifestava entendimento acerca da impossibilidade de controle em abstrato de leis orçamentárias (ADI 1640 QO). (...) Porém, em 2003, o Tribunal começou a acenar para uma mudança nessa posição, com o julgamento da ADI 2925. (...) Mais recentemente, em 2008, o tema foi novamente levado ao Supremo Tribunal Federal por conta da Medida Provisória 405/2005, convertida na Lei 11.685/2008, que determinou a abertura de créditos extraordinários sem que estivessem presentes as justificativas constitucionais para tanto, quais sejam: calamidade pública, guerra ou comoção interna, nos termos do artigo 167, § 3º, da Constituição. Dessa feita, no julgamento da ADI 4048, ajuizada contra tal norma, o Plenário do Supremo posicionou-se de maneira diversa: entendeu que a análise material da norma, para fins de identificação de sua abstração, não era necessária, na medida em que se estivesse diante de uma lei em sentido formal. O simples fato de se tratar de uma lei questionada perante o Tribunal, já justificava a

possibilidade de controle em abstrato de sua constitucionalidade, independentemente do caráter abstrato ou concreto da norma em questão. (grifos no original).

Destarte, além da clássica função de controle político, o orçamento público manifesta outras funções mais contemporâneas, do ponto de vista administrativo, gerencial, contábil ou técnico, jurídico e financeiro. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a função de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas, - o orçamento público possui função eminentemente instrumental e planificadora, cumprindo-lhe indicar os projetos, planos, objetivos e metas do Estado - cuja técnica orçamentária surgiu no ordenamento jurídico com a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967 que em seu art. 16 expressamente prevê o orçamento-programa como plano de ação do governo federal.

2.1.2 O Direito Orçamentário na Federação Brasileira

O direito orçamentário é um ramo do direito público que regula a elaboração, execução, controle e fiscalização do orçamento público. No contexto da federação brasileira, esse conjunto de normas assume particular relevância, dado o caráter descentralizado do Estado, composto pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Batista Júnior et. Al, 2015).

O poder financeiro pode ser compreendido como uma fração do poder político do Estado, possivelmente a mais relevante, que confere aos Entes federativos a capacidade legal de conduzir a gestão financeira. Isso inclui a arrecadação de receitas, a realização de despesas e a contração de dívidas, sempre com o objetivo de atender às finalidades públicas (Cabral, 2013). Além disso, o poder financeiro representa a habilidade de realizar deliberações no âmbito jurídico-financeiro, ou seja, a criação de normas relacionadas ao Direito Financeiro como forma de exercer o poder político (Cabral, 2013).

Dessa forma, pode haver uma autoridade pública que desempenha funções financeiras sem, no entanto, ser detentora do poder financeiro, já que não elabora normas jurídicas. Sua atuação limita-se a executar as regras previamente estabelecidas por quem efetivamente detém competência sobre questões financeiras (Caliendo, 2015).

A Constituição Federal de 1988 estabelece o arcabouço jurídico do direito orçamentário, dispondo sobre os princípios, instrumentos e competências para a organização das finanças públicas. Os princípios fundamentais incluem: a) anualidade; b) unidade; c) universalidade e d) publicidade (Caliendo, 2015). Pelo princípio da anualidade observa-se que o orçamento deve ser elaborado e executado para um período de um ano, conforme disposto no art. 165, § 5º da Constituição. Neste sentido, seguindo o fio principiológico pelo princípio da unidade cada ente

federativo deve possuir um único orçamento, abrangendo todas as receitas e despesas (Caliendo, 2015).

Já pela universalidade, todas as receitas e despesas públicas devem constar no orçamento, promovendo a transparência e o controle social. E por último, no princípio da publicidade, pelas peças orçamentárias devem ser amplamente divulgadas para garantir o acesso da população e dos órgãos de controle (Caliendo, 2015).

A Constituição 1988 também define os instrumentos de planejamento orçamentário, tais como o Plano Plurianual (PPA) que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, promovendo a continuidade das políticas públicas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que alinha as prioridades anuais com o PPA e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e por fim a Lei Orçamentária Anual (LOA) que prevê as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro (Cabral, 2013).

No Brasil, a estrutura federativa confere autonomia financeira aos entes da federação, garantindo-lhes competência para elaborar seus respectivos orçamentos. Essa autonomia está consagrada no art. 18 da Constituição, que assegura a capacidade de autoadministração, autolegislação e auto-organização dos entes federativos (Cabral, 2013).

Dessa forma, compete a União a elaboração do orçamento geral da União, abrangendo os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Assim, aos Estados ficam com a responsabilidade de elaborar seu próprio orçamento, observando as normas gerais estabelecidas pela União e suas respectivas Constituições Estaduais (Cabral, 2013).

Os Municípios por sua vez, detêm competência para formular orçamentos municipais, garantindo o atendimento das demandas locais. No entanto, o Distrito Federal, diferencia dos outros entes, pois acumula as competências legislativas e administrativas de Estado e Município, elaborando um único orçamento (Cabral, 2013).

O sistema de controle e fiscalização das contas públicas é um pilar essencial do direito orçamentário brasileiro. Ele é exercido pelo Controle Interno, realizado pelos próprios órgãos públicos, visando assegurar a legalidade, legitimidade e economicidade da gestão (Cabral, 2013). Além disso, há também o Controle Externo, que é realizado pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Legislativo, que avaliam as contas apresentadas pelos gestores públicos e emitem pareceres e relatórios. E não menos importante, pela participação Social, na qual os cidadãos, por meio de audiências públicas, conselhos e instrumentos de transparência, exercem controle social sobre as finanças públicas (Cabral, 2013).

Apesar dos avanços institucionais, o direito orçamentário brasileiro enfrenta desafios significativos, como a Coordenação Federativa, na qual a falta de articulação entre os entes federativos pode gerar sobreposições ou lacunas na alocação de recursos. Neste contexto, há também o Déficit Fiscal e Endividamento de muitos Estados e Municípios enfrentam dificuldades para equilibrar receitas e despesas, comprometendo investimentos (Derzi et. Al, 2018).

Todavia, embora tenha avanços nos entes federativos com mecanismos de controle, a Transparência e o Controle Social enfrentam limitações na divulgação de informações e na participação cidadã. Portanto, o direito orçamentário é essencial para o funcionamento do Estado e para a garantia dos direitos fundamentais na federação brasileira. Sua constante modernização e aprimoramento são fundamentais para promover a eficiência da gestão pública, a transparência e o bem-estar da população (Derzi et. Al, 2018).

2.2 NATUREZA DO INSTITUTO: IMPOSITIVO OU FACULTATIVO

A natureza do orçamento se divide em orçamento autorizativo ou impositivo. No Brasil, a doutrina clássica, bem como a jurisprudência dominante, entende que o orçamento é, via de regra autorizativo, haja vista que não cria gastos, mas apenas os autoriza, ou seja, não obstante constar determinado gasto público na peça orçamentária, o gestor não é obrigado a gastá-lo. É dizer, que o orçamento no Brasil só será cumprido de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício, e não impõe o cumprimento dos gastos nele previstos, de modo que o Executivo não está jungido a realizar o que no orçamento foi disposto.

Com efeito, o orçamento autorizativo torna o Executivo um superpoder, vez que pode ou não cumprir a norma, a depender das disponibilidades orçamentárias e da vontade política, enquanto o Legislativo sente-se desprestigiado pelo descumprimento do orçamento na sua versão inicialmente aprovada (Leite, 2020).

Ocorre que no dia 17 de março 2015 o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 86/2015 que ficou conhecida como a “PEC do Orçamento Impositivo”.

Em que pese o apelido “Pec do Orçamento Impositivo” sua impositividade é restrita, alcançado apenas as emendas parlamentares individuais, não alterando a natureza jurídica de todo o orçamento brasileiro.

Com entrada em vigor da EC nº 86/2015 o percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Orçamento da União está vinculado por uma norma constitucional, portanto, pré-orçamentária, às emendas individuais dos deputados e senadores, sendo que 50% desse

percentual (0,6% da RCL, portanto) seja destinado a investimentos em ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º), inclusive com custeio, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais (§ 10).

Cabe ressaltar, que os valores dessas emendas individuais são computados no montante anual de gastos da União com a saúde, nos termos da vinculação constitucional.

Salienta-se ainda, que as emendas parlamentares deverão ser executadas, a não ser que haja impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 12), restando restrita, portanto, a discricionariedade do Executivo em realizar ou não as despesas decorrentes dessas emendas.

Já em 12 de dezembro de 2019 foi promulgada pelo Congresso Nacional a EC nº 105/2019 que autoriza a transferência direta de recursos por parlamentares a Estados, DF e Municípios, ou seja, os repasses das emendas individuais dos parlamentares que eram intermediados por convênios, passaram a ser feitos sem necessidade desse instrumento, diretamente ao ente federativo beneficiário.

O legislador federal continuou a trilhar o caminho da impositividade do orçamento, e em 26 de junho de 2019 promulgou a EC nº 100, que alterou os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Ou seja, além da impositividade das emendas individuais, agora há as emendas de bancada também com execução obrigatória.

Conforme dito alhures, as emendas parlamentares individuais só não haverá execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica, que não permitam a realização do empenho da despesa, o que se aplica de modo idêntico as emendas de bancadas de execução obrigatória, nos termos dos §§ 13 e 14 do art. 165 da CF.

Após a entrada em vigor da EC nº 100/2019, cujo §10 acrescido ao art. 165 da CF expressa afirma que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, suscitou dúvidas se a impositividade do orçamento fica restrita as emendas parlamentares individuais e as de bancadas, ou se essa impositividade permeia todo o orçamento, mudando, inclusive, sua natureza jurídica.

Sobre esse tema, cabe trazer trechos da Nota Técnica 42/2019 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, quando da análise da PEC 34/2019, convertida na EC n. 100/2019, na qual os Consultores afirmam que “um possível, mas não necessário, desdobramento da proposta é a mudança do modelo orçamentário brasileiro, que

passaria de autorizativo para impositivo (se não totalmente, ao menos de parcela relevante, além das programações oriundas das emendas de bancada)”.

Os Consultores do Senado Federal aduzem ainda que a nova redação proposta do art. 165 inclui novos conceitos, ainda carentes de aprofundamento quanto às suas definições e aplicações, que ampliariam o rol atual de programações cuja execução teriam caráter impositivo.

Ainda sobre a referida Nota Técnica, de todo oportuno trazer à lume, trecho elucidativo:

Ao dizer que há o dever de executar as programações orçamentárias que visam a entregar bens e serviços à sociedade, o texto permite diversas interpretações no sentido de quais programações geram ou não efetiva entrega à sociedade de bens e serviços. Dada essas imprecisões, é possível entender que esse parágrafo se caracteriza como de natureza programática, ou seja, precisaria ser confeccionada outra norma que o regulamentasse para lhe conferir efetividade.

Em que pese a redação inaugurada pela EC nº 100/2019 no ordenamento jurídico pátrio, para a doutrina dominante, o orçamento público só é lei no sentido formal, e sua natureza é autorizativa, com exceção das emendas parlamentares individuais e as emendas de bancadas, que possuem caráter impositivos.

Voz dissonante da doutrina majoritária, Harrison Leite (p. 117) advoga o seguinte:

Em que pese esse entendimento, não vemos na redação do novel texto constitucional espaço para interpretação distinta da dada às emendas impositivas. Para nós, há um dever de executar as programações orçamentárias. O núcleo semântico é clarividente, a mais não poder, ao impor um “dever” à Administração de executar o que foi planejado no orçamento. Inserir o § 10 no contexto do art. 165, associando-o com as demais impositividades das emendas, acaba por delimitar a farta vontade do Legislativo em obrigar ao Executivo a efetivar a programação orçamentária.

Destarte, conforme demonstrado, o orçamento público brasileiro é considerado de natureza autorizativo, pela doutrina e jurisprudência dominante, sendo que, ao menos parte do orçamento possui natureza impositiva, a saber, as emendas parlamentares individuais (EC nº 86/2015) e as emendas de bancadas (EC nº 100/2019) cuja execução financeira e orçamentária das referidas emendas são impositivas, e não mais meramente autorizativa.

No entanto, embora não possa mudar essa natureza geral, a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 trouxe uma certa mudança de paradigma ao estabelecer a impositividade de algumas parcelas de despesas fixadas no orçamento. Em outras palavras, embora a regra ainda seja a autorização, desde a EC 86/2015 já é possível falar sobre um Orçamento Impositivo no Brasil, de acordo com suas disposições (Pascoal, 2015).

A intenção do Congresso Nacional em mudar o modelo orçamentário brasileiro para tornar a impositividade a regra não é recente. Isso significa que todas as despesas seriam, em princípio, obrigatoriamente executadas pelo Poder Executivo, exceto em caso de

impossibilidade superveniente. Nesse sentido, a EC 86/2015 representa o primeiro passo em direção a essa transformação futura e eventual (Pascoal, 2015).

A interferência do parlamento também pode afetar a implementação das políticas públicas, prejudicando-as ao restringir suas receitas. De fato, em nosso modelo de estado e governo, é responsabilidade do Poder Executivo planejar e executar políticas públicas. A divisão dessa responsabilidade com o Poder Legislativo pode enfraquecer o poder de ação do primeiro, o que é prejudicial para a sociedade como um todo (Pascoal, 2015).

Ademais, quando o Executivo não cumpre adequadamente o importante dever de planejar e gerir a vida social, cabe à sociedade rever seus governantes nas eleições. Por outro lado, tentar contornar esse problema através de uma mudança institucional pode, em vez de solucionar uma deficiência de um determinado governo, resultar em uma limitação permanente ao próprio Poder Executivo (Pascoal, 2015).

Isso ocorre porque o Executivo não terá mais a liberdade para planejar e implementar programas e projetos de melhoria social, ficando sujeito à obediência de emendas parlamentares individuais.

Portanto, a Emenda 86 tem como objetivo libertar o Legislativo do controle do Executivo, o que é uma iniciativa positiva, mesmo que tímida e circunstancial. Deve-se reconhecer que a EC 86/15 representa um primeiro passo para uma maior democratização do orçamento, no sentido de aumentar a participação popular através dos representantes parlamentares na elaboração e gestão das contas públicas. Isso ajuda a coibir os abusos do Poder Executivo que ocorrem quando ele tem controle absoluto sobre as receitas e despesas públicas (Pascoal, 2015).

2.3 A IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS

As emendas impositivas podem ser implementadas no orçamento municipal, como um dos recursos do orçamento público e do planejamento governamental, que devem ser elaboradas e apresentadas ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) (Lopes, 2022). Essa ferramenta, confere aos legisladores maior autonomia para escolher a destinação dos recursos públicos, no qual o Poder Executivo terá a obrigação de cumprir com essas demandas (Lopes, 2022).

Dessa forma, para que isso aconteça, é necessário apresentar emendas à Lei Orgânica do Município, que proporciona a regulamentação desse instituto no ordenamento jurídico municipal, bem como regulamentar no Regimento Interno a forma como estabelece a

apresentação dessas emendas pelos Vereadores, no qual a sua aplicabilidade tem que ser destinada 50% para ações e serviços em saúde e outros 50% de destinação livre (LOPES, 2022).

Para que haja a regulamentação em âmbito municipal, é necessário observar o princípio da simetria constitucional, pois a Lei Orgânica não pode inovar nos percentuais já estabelecidos pela Constituição Federal, isso implicaria na inconstitucionalidade da emenda e perderia a importante ferramenta para o planejamento do orçamento público (Lopes, 2022).

A falta de simetria constitucional nas emendas impositivas da Lei Orgânica Municipal, acarreta a declaração de inconstitucionalidade da norma de um Estado, como aconteceu em uma decisão do Supremo Tribunal Federal no Estado de Roraima, que decretou a inconstitucionalidade de normas que tratavam das emendas parlamentares impositivas, constatando-se patamar diferente do imposto pela Constituição Federal (Barroso, 2022). É importante salientar, que o voto do Ministro Barroso (2022) explicita que o Estado de Roraima estabeleceu emendas parlamentares impositivas diferentes do imposto pela Constituição, ou seja, caminham em sentido contrário às normas gerais federais sobre o tema.

Além disso, é cediço que a competência é da União para editar normas gerais de direito financeiro nos termos do art. 24, I, e § 1º, da CF/1988 (Brasil, 1988). Dessa forma, ela é responsável pela reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988).

A EC de nº 126 de 21 de dezembro de 2022, foi a PEC da transição do governo federal, e dispõe sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, definindo o cálculo e distribuição dos valores das emendas impositivas individuais (Brasil, 2022). Neste sentido, uma das alterações promovidas ao art. 166, § 9º, foi a redefinição da base de cálculo para o limite 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual. Assim, cabe às emendas de Deputados por exemplo, o total de 1,55% da RCL e às emendas de Senadores 0,45% da RCL segundo a EC supracitada, e para os vereadores será igualitária a distribuição de emendas impositivas, como preceitua o art. 166, § 19 da Constituição Federal (Brasil, 2022).

Por conseguinte, nessa EC foi alterada o percentual das emendas impositivas de 1,2% para 2% da receita corrente líquida do orçamento do exercício anterior, e desde que regulamentada na Lei Orgânica do Município, esse novo percentual tem aplicabilidade no âmbito municipal (BRASIL, 2022). A alteração promovida no art. 166, § 9º da CF redefiniu a base de cálculo para o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior

ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual, cabendo às emendas de Deputados ao total de 1,55% da RCL e às emendas de Senadores 0,45% da RCL (Brasil, 2022).

Todavia, em 2024 a ADI 7493-MT, julgada pelo STF, entendeu que os parlamentares estaduais e municipais, deverão, pelo princípio da simetria, utilizarem apenas 1,55% e não mais 2% como suscitado em 2022 na receita corrente líquida. Dessa forma, reduziu-se o percentual, totalizando na perda de 0,45% do que foi conquistado na EC nº126/2022.

Com as discussões trazidas, tratar das emendas impositivas no orçamento municipal, é entender que quando o Estado começa a coletar impostos dos seus cidadãos, recebendo uma parte da riqueza nacional, torna-se necessário destinar esses recursos para atender às necessidades públicas. Como o objetivo do Estado não é obter lucro, ele não pode cobrar mais do que os gastos que lhe são atribuídos.

Na atividade financeira do Estado, a destinação dos recursos é realizada por meio do orçamento público, que é a principal ferramenta utilizada. É por meio desse instrumento que as decisões políticas são tomadas pelo administrador com o objetivo de atender aos interesses coletivos (Santos; Gasparini, 2020).

O orçamento impositivo aos municípios, pode ser interpretado com diversos níveis, em uma versão extrema, significa forçar o governo a cumprir completamente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional (Carra, 2015). Em versão provisória, por não cumprir um dos cronogramas, é necessária a aprovação do Congresso. Versões mais flexíveis determinam que apenas uma parte do orçamento deve ser obrigatoriamente implementada, deixando espaço para o executivo decidir se executa ou não (Carra, 2015).

O orçamento público, conforme estabelecido pela Constituição, vai além de ser apenas um registro de receitas e despesas. Ele é, na verdade, um sistema integrado de planejamento (Carra, 2015). Seguindo o que é descrito no artigo 165 da Constituição, o orçamento público é um verdadeiro orçamento-programa que engloba os orçamentos fiscais, de investimento e da seguridade social, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Em um dos pontos mais controversos de discussão, é preciso entender que o orçamento atual não pode ser visto somente como a autorização de gastos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. E por isso, da discussão mencionada, surge a necessidade de refletir sobre a natureza da lei orçamentária. Com a EC n. 86/2015, houve uma base segura para realizar essa

reflexão, se as emendas impositivas ao orçamento público pode ser uma ferramenta para a construção de efetividade dos direitos fundamentais, como por exemplo, os sociais.

Com a criação do orçamento impositivo através da Emenda Constitucional 86, promulgada em 2015, tornou-se obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, as quais são de autoria de apenas um parlamentar e limitadas a 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, sendo que metade do valor deve ser destinado ao setor de saúde e cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais (Carra, 2015).

Adicionalmente, em 2019, a execução das emendas parlamentares de bancada estadual tornou-se obrigatória com a aprovação da Emenda Constitucional 100. Essas emendas são propostas por um grupo de parlamentares que representam o mesmo estado ou região (Moreira, 2021).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, nota-se uma maior participação dos parlamentares, uma vez que eles têm a oportunidade de modificar o projeto orçamentário proposto pelo Poder Executivo através da apresentação de emendas (Moreira, 2021). Ademais, o orçamento impositivo, emprega aos Municípios obrigatoriedade de regulação em sua Lei Orgânica (Moreira, 2021).

Mas para isso, necessita observar a Constituição de 1988, e no âmbito do sistema constitucional brasileiro, há um histórico significativo de enfrentamento de diversas demandas relacionadas ao controle de constitucionalidade das leis criadas pelos municípios (MOREIRA, 2021). Embora estes gozem de autonomia política, financeira e administrativa com base na Constituição Federal de 1988, essa autonomia não é absoluta.

O sistema constitucional brasileiro estabelece diretrizes que não podem ser ignoradas pelos estados-membros e municípios em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Piscitelli, 2018). Isso ocorre porque existem normas constitucionais que devem ser observadas e repetidas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, denominadas pela doutrina como normas de repetição obrigatória. Tais normas são consideradas como parâmetros legais que não podem ser alterados pelos estados-membros e municípios (Piscitelli, 2018).

Posto isto, é necessário dizer que o Poder Legislativo dos estados e municípios tem a liberdade de exercer suas competências legislativas, desde que respeitem os limites impostos pelas normas de repetição obrigatória da Constituição Federal, também conhecidas como normas centrais (Mendes, 2017). Essas normas são diretrizes obrigatórias que derivam do princípio da simetria constitucional, e os estados-membros e municípios não podem se afastar

deste modelo central estabelecido na Constituição Federal por meio de seus respectivos poderes (Mendes, 2017).

Dessa forma, o art. 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Assim, a função do princípio federativo que se encontra no artigo acima, estabelece que os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios, ao exercerem suas competências autônomas, são obrigados a adotar os padrões normativos estabelecidos na Constituição Federal. Caso contrário, eles violariam a simetria e isso resultaria na inconstitucionalidade da norma (Mendes, 2017).

Desse modo, os Municípios possuem autonomia para se auto-organizarem, no entanto, é imprescindível que essas normas estejam em conformidade com o modelo central estabelecido pelas Constituições Federal e Estadual. Isso é especialmente importante, como expresso no artigo 29 da Constituição da República (Mendes, 2017).

Neste contexto do princípio da simetria constitucional e do orçamento impositivo municipal, observa-se que o legislador constituinte estabeleceu como requisito para a validade do orçamento que os parlamentares destinem um gasto de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida, especialmente na área da saúde. Caso esse requisito seja ignorado, o orçamento será considerado nulo (Carra, 2015).

De acordo com essa perspectiva, o Poder Executivo é obrigado a realizar as programações orçamentárias provenientes de emendas parlamentares, que correspondem a 1,2% da Receita Corrente Líquida projetada no exercício anterior (Carra, 2015).

Essa execução deve ser feita de acordo com critérios de equidade definidos em lei complementar. A obrigação de execução orçamentária das emendas parlamentares só pode ser excluída em casos de impedimentos legais ou técnicos previstos em lei complementar (Carra, 2015).

Além disso, torna-se obrigatória a transferência de recursos provenientes de emendas parlamentares individuais para Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo vedado o bloqueio desses recursos em caso de inadimplência do ente beneficiado (Piscitelli, 2018).

Ademais, excluídos seus valores do cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) para fins de apuração dos limites de gastos com pessoal desses entes. Por outro lado, é permitido reduzir os recursos destinados às emendas na mesma proporção da reestimativa da receita ou despesa que possa comprometer os resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Piscitelli, 2018).

No entanto, a norma constitucional possibilita a participação do Poder Legislativo no planejamento dos Municípios. Isso significa que o Legislativo destina valores que devem ser obrigatoriamente executados e, em seguida, realiza a própria fiscalização dos valores destinados (Carra, 2015).

Resumidamente, o fato de o Poder Legislativo destinar recursos financeiros para determinadas áreas, mesmo que sejam obrigatórios, não prejudica a fiscalização, uma vez que eles não executam diretamente qualquer decisão em conjunto com o Poder Executivo. Por exemplo, eles não preparam, autorizam ou homologam licitações, nem elaboram notas de reserva e empenhos orçamentários para a assinatura de contratos administrativos (Santos; Gasparini, 2020).

A problemática inserida no orçamento impositivo, é a necessidade de regulamentação da apresentação das respectivas emendas individuais por Vereadores na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara e o desconhecimento de muitos municípios e vereadores dessa importante ferramenta para a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Além disso, é importante ressaltar que tal orçamento impositivo feito de forma constitucional e respeitando os limites trazidos em lei, é um mecanismo que também só poderá gerar efeitos se cada Município atualizar sua Lei Orgânica, para atender os anseios e necessidades, conforme a realidade das localidades.

2.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO EM MUNICÍPIOS

A seguir, serão apresentados os resultados obtidos com o estudo de caso realizado nos municípios de Barra do Choça (BA), Piatã (BA) e Iraquara (BA). Com base na análise dos dados coletados por meio de entrevistas estruturadas com vereadores e no levantamento documental, buscamos compreender como o orçamento impositivo foi implementado em cada localidade, destacando seus impactos, benefícios e desafios.

Essa apresentação será dividida em subitens, detalhando os resultados específicos de cada município, de modo a oferecer um panorama comparativo e enriquecer a discussão sobre

a eficácia do instituto no fortalecimento das políticas públicas e da participação democrática em nível municipal.

Para investigar os impactos do orçamento impositivo nos municípios de Barra do Choça (BA), Piatã (BA) e Iraquara (BA), foi realizado um estudo qualitativo e descritivo, com coleta de dados baseada em entrevistas estruturadas realizadas com três vereadores de cada município. Além disso, foram analisados documentos oficiais, como leis orçamentárias, relatórios de execução e atas legislativas, para complementar as informações obtidas nas entrevistas.

Os dados coletados foram descritos, categorizados e analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, permitindo identificar padrões e diferenças na aplicação do orçamento impositivo em cada município. Esse processo possibilitou compreender tanto os benefícios promovidos por essa ferramenta quanto as barreiras enfrentadas para torná-la um instrumento efetivo de democratização e eficiência na gestão pública municipal.

Essa abordagem garantiu uma visão aprofundada e fundamentada sobre as experiências específicas de cada localidade, contribuindo para a construção de um panorama mais amplo acerca dos desafios e potencialidades do instituto no contexto municipal.

2.4.1 Roteiro de entrevista

O roteiro utilizado na entrevista abordou os seguintes aspectos principais:

A "Q1"(questão 1), tratou da base formativa do orçamento impositivo, assim: permite compreender o arcabouço legal que sustenta a aplicação das emendas parlamentares no município.

A "Q2" tratou da destinação dos recursos, assim: esclarece as áreas prioritárias escolhidas pelos vereadores, indicando como o orçamento impositivo é planejado para atender às demandas da população.

A "Q3" tratou da aplicação e controle, e assim: aponta a estrutura e as práticas de monitoramento do orçamento, além de expor falhas que comprometem sua execução.

A "Q4" tratou da Importância do instituto, e assim: revela a perspectiva dos vereadores sobre a relevância do orçamento impositivo para a promoção de políticas públicas.

A "Q5" tratou das dificuldades enfrentadas, e assim: identifica os obstáculos enfrentados no cumprimento e fiscalização das emendas, fornecendo uma visão prática das limitações do instituto.

Essas perguntas foram cruciais para a pesquisa, pois permitiram uma análise sistemática e detalhada do funcionamento do orçamento impositivo nos municípios. Elas possibilitaram

identificar não apenas os benefícios potenciais, mas também as barreiras que comprometem sua eficácia, contribuindo para um diagnóstico mais abrangente do instituto no contexto municipal.

2.4.1 resultados da implementação em Barra do Choça – BA

a) Resultados do questionário: Vereador 1 (case de sucesso)

Nos resultados colhidos nesse município, através do questionário realizado com o Vereador 1, temos que a base formativa do orçamento impositivo em Barra do Choça inclui a Lei Orgânica do Município, o Regimento Interno da Câmara Municipal e a Constituição Federal.

Sobre os recursos do orçamento público impositivo, estes foram destinados da seguinte forma: 50% para a saúde, totalizando o valor de R\$ 66.392,49 (sessenta e seis mil trezentos e noventa e dois reais e quarenta e nove centavos) utilizados na aquisição de medicamentos não padronizados para crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e mulheres com fibromialgia.

Também, foram destinados 50% para o esporte, no valor de R\$ 66.392,49 (sessenta e seis mil trezentos e noventa e dois reais e quarenta e nove centavos), destinados à aquisição de uniformes para clubes de futebol amador do município.

Ressalta o Vereador que, sobre o status da execução das emendas, ambos os projetos já foram executados pelo Prefeito.

No que tange a aplicação e controle, a título de percentual orçamentário, apontou o vereador que a Câmara tem direito a 1,2% do orçamento do município, sendo que 50% devem ser investidos na saúde e o restante é de indicação livre.

Ademais, sobre o controle, este é feito exclusivamente pelos vereadores, mas o entrevistado aponta que deveria haver participação de órgãos como o Tribunal de Contas ou Ministério Público de Contas, o que traria maior fiscalização.

Sobre a importância do Orçamento Impositivo, o vereador apontou, primeiramente, a contribuição para o desenvolvimento, sendo o orçamento impositivo fundamental para o progresso do município, já que permite ao vereador assegurar a execução de projetos que impactam diretamente a vida dos munícipes.

Também, elencou o instrumento de obrigatoriedade, já que diferente de outras proposições legislativas, como requerimentos e indicações, as emendas impositivas obrigam o executivo a realizar os projetos aprovados, fortalecendo o papel do vereador no atendimento às demandas da população.

Por fim, ao tratar das dificuldades enfrentadas, trouxe que a predominância de vereadores da base governista na Câmara cria um cenário de inércia na cobrança pela execução das emendas.

Além disso, informou que há falta de ação sobre descumprimentos, uma vez que não há disposição para tomar medidas legais contra o descumprimento do orçamento impositivo, como a abertura de processos administrativos que poderiam levar à cassação do mandato do gestor.

b) Resultados do questionário: Vereador 2 (*case de sucesso*)

Primeiramente, no que tange a base formativa do orçamento impositivo, informou o vereador 2 que em Barra do Choça é composta pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

Sobre a destinação dos recursos, estes foram direcionados integralmente para a área da saúde, assim divididos: 50%, totalizando R\$ 66.392,49 (sessenta e seis mil trezentos e noventa e dois reais e quarenta e nove centavos) destinados a reforma da Unidade Básica de Saúde do povoado de Ouro Verde. E, 50%, totalizando R\$ 66.392,49 (sessenta e seis mil trezentos e noventa e dois reais e quarenta e nove centavos) destinados a aquisição de medicamentos para as Unidades de Saúde ou Farmácia Popular.

Sobre a atual da execução dessas emendas, informou que foram integralmente cumpridas pelo Executivo.

Quando questionado acerca da aplicação e controle, informou que a Câmara Municipal possui direito a 1,2% do orçamento total, com 50% obrigatoriamente destinados à saúde, e o restante de indicação livre. Informou também que o controle é realizado exclusivamente pela Câmara Municipal.

No que tange a importância do orçamento impositivo, esclareceu o vereador que este é visto como uma ferramenta essencial para atender as demandas da população de baixa renda, que representa mais de 60% da população de Barra do Choça.

Também, o vereador considera que sua proximidade com a população permite uma alocação mais precisa dos recursos, respondendo às reivindicações diretas da comunidade.

Por fim, quando questionado acerca das dificuldades enfrentadas, citou: a falta de qualificação técnica, inferindo que a equipe municipal não possui preparo adequado para auxiliar na execução das emendas, e que a ausência de um sistema de punição que não dependa exclusivamente do Legislativo cria lacunas no processo de cobrança, especialmente porque muitos vereadores pertencem ao mesmo grupo político do gestor.

c) Resultados do questionário: Vereador 3 (*case de sucesso*)

Nos resultados colhidos nesse município, através do questionário realizado com o Vereador 3, temos que a base formativa do orçamento impositivo em Barra do Choça inclui a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Sobre os recursos do orçamento público impositivo, estes foram 100% destinados a saúde, totalizando o valor de R\$ 132.784,99 (cento e trinta e dois mil setecentos e oitenta e quatro reais e noventa e nove centavos), estes utilizados para a reforma da Unidade Básica de Saúde do bairro Pedro Santino e para a reforma da Unidade Básica de Saúde do Povoado da Cavada.

No que tange a aplicação e controle, a título de percentual orçamentário, apontou o vereador que a Câmara Municipal dispõe de 1,2% da receita corrente líquida do município, com 50% do recurso obrigatoriamente destinado à saúde e o restante para outras áreas de livre indicação.

Ademais, sobre o controle, este é feito exclusivamente pelos vereadores, por meio de sua função fiscalizatória.

Sobre a importância do orçamento impositivo, o vereador apontou, primeiramente, que o orçamento impositivo é uma ferramenta essencial para a promoção de políticas públicas locais, especialmente em áreas rurais onde o vereador tem maior acesso às demandas da população.

Também, elencou o instrumento de obrigatoriedade, pelo qual as emendas impositivas garantem a execução dos projetos indicados, superando a resistência do Executivo em atender a solicitações de vereadores.

Por fim, ao tratar das dificuldades enfrentadas, elencou que apesar de sua natureza obrigatória, o orçamento impositivo enfrenta desafios devido à falta de boa vontade política por parte da gestão municipal para cumprir as emendas aprovadas.

d) Discussões e resultados no município de Barra do Choça (BA)

Em suma, os resultados do estudo se deram nas seguintes proporções:

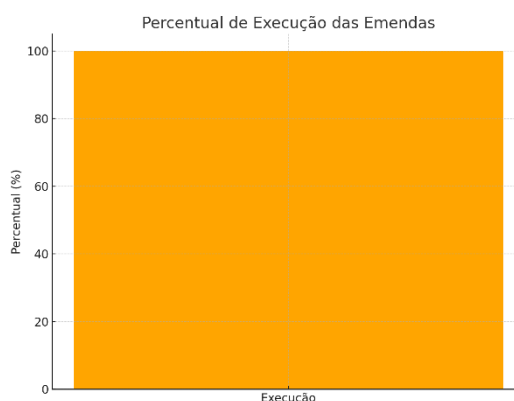
Com o primeiro gráfico, podemos observar a divisão dos recursos destinados para cada área, divididos entre saúde e outras finalidades específicas, apontada pelos Vereadores 1, 2 e 3 de Barra do Choça.

Gráfico 1- destinação dos recursos por categoria

Fonte: acervo do autor

No caso do vereador 1, os valores foram aplicados em saúde (medicamentos para TEA e fibromialgia) e esporte (uniformes para clubes amadores). Já os vereadores 2 e 3, destinaram os recursos integralmente à saúde, divididos entre reforma da Unidade Básica de Saúde e aquisição de medicamentos para distribuição nas Unidades de Saúde ou Farmácia Popular.

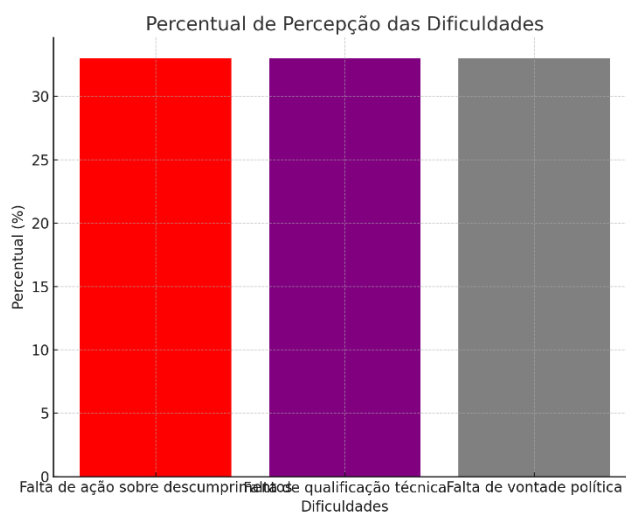
Por sua vez, na segunda tabela, é possível observar que, em contraste com a destinação bem definida, 100% das emendas foram executadas pelo Executivo, o que demonstra o cumprimento integral do orçamento impositivo neste município.

Gráfico 2 - Percentual de Execução das Emendas

Fonte: acervo do autor

Por último, temos o gráfico 3, que organiza visualmente as principais barreiras apontadas pelos três vereadores.

Gráfico 3- Percentual de Percepção das Dificuldades

Gráfico 3 - Percentual de Percepção das Dificuldades

Fonte: acervo do autor

Entre as dificuldades relatadas, destacam-se a falta de qualificação técnica da equipe gestora do município, citada duas vezes, a resistência do Executivo, atribuída à predominância de uma Câmara Legislativa alinhada politicamente ao Prefeito, também mencionada duas vezes, e, também, cita-se a falta de atitudes diante do descumprimento das emendas.

2.4.2 resultados da implementação em Piatã – BA

a) Resultados do questionário: Vereador 1

Nos resultados colhidos neste município, através do questionário realizado com o Vereador 1, no que tange a base formativa do orçamento impositivo, temos que este está fundamentado na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal. Essa estrutura normativa estabelece as regras para a elaboração e aplicação das emendas parlamentares, permitindo aos vereadores indicarem destinações específicas de recursos dentro do orçamento público municipal.

No que tange a destinação dos recursos, obtivemos como resultado que os recursos do orçamento impositivo são destinados de forma proporcional, sendo 50% obrigatoriamente aplicados na área da saúde e os outros 50% em outras áreas definidas pelos vereadores. No caso relatado, temos que, no tocante a saúde, obteve-se o valor de R\$ 51.056,72 (cinquenta e um mil, cinquenta e seis reais e setenta e dois centavos) destinados para a aquisição de mobiliários para

a Unidade de Saúde da Família no Distrito de Inúbia e, por sua vez, no que tange a infraestrutura, foram destinados R\$ 51.056,72 (cinquenta e um mil, cinquenta e seis reais e setenta e dois centavos) para a edificação de uma ponte no Rio da Cachoeira e Salitre.

No decorrer do estudo, foi possível destacar que, embora essas emendas tenham sido formalmente aprovadas, nenhuma delas foi executada pelo prefeito até o momento, evidenciando um problema de cumprimento legal por parte do Executivo.

Em outro ponto, no que tange a aplicação e controle, apuramos que a Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, com as regras de divisão previamente estabelecidas. No entanto, o controle sobre a execução do orçamento impositivo enfrenta desafios. O primeiro deles é a falta de fiscalização, já que apesar de serem os responsáveis por monitorar a execução das emendas, os vereadores não têm desempenhado esse papel de forma efetiva.

O segundo desafio apontado foi a ausência de medidas legais, já que não há providências tomadas em relação ao descumprimento do orçamento por parte do Executivo, o que configura uma infração político-administrativa que poderia levar à cassação do mandato do prefeito.

Nesta senda, ao responder sobre a importância do instituto, o vereador 1 destacou que o orçamento impositivo é importante porque permite atender às demandas de setores da sociedade onde políticas públicas muitas vezes não chegam. Por ser um agente político próximo à população, o vereador tem condições de identificar melhor as necessidades, especialmente em distritos e povoados mais afastados do centro administrativo.

No ponto de encerramento da entrevista, o vereador destacou como dificuldades na aplicação do instituto, que as dificuldades identificadas se concentram em dois aspectos principais: o primeiro, a falta de fiscalização pelos próprios vereadores, em que a omissão dos legisladores em monitorar a execução das emendas compromete a eficácia do orçamento impositivo.

No segundo ponto, elencou a resistência do Executivo, pela qual o não cumprimento das emendas pelo prefeito demonstra um descompasso entre os Poderes Legislativo e Executivo, prejudicando a realização de políticas públicas que poderiam beneficiar diretamente a população.

O estudo do orçamento impositivo em Piatã, através da entrevista do Vereador 1 evidencia que, embora existam instrumentos legais para a destinação de recursos voltados à saúde e infraestrutura, a ausência de fiscalização e o descumprimento pelo Executivo limitam o potencial dessa ferramenta. A necessidade de maior articulação entre os Poderes e de uma

postura mais ativa dos vereadores é fundamental para que o orçamento impositivo se torne um instrumento efetivo de desenvolvimento municipal.

b) Resultados do questionário: Vereador 2

Sobre os resultados da implementação do orçamento impositivo em Piatã (BA) – o Vereador 2 entregou os seguintes resultados na entrevista: primeiro, no que tange a base do orçamento impositivo no município, acompanhou o vereador 1, pelo qual está embasado na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal, que definem as diretrizes para a formulação e aplicação das emendas parlamentares no orçamento público municipal.

Sobre a destinação dos recursos, estes são divididos proporcionalmente entre saúde e outras áreas, conforme a legislação vigente. Os dados levantados mostram a seguinte destinação pelo Vereador 2.

Para a saúde, destinou-se o valor de R\$ 51.056,72 (cinquenta e um mil e cinquenta e seis reais e setenta e dois centavos) aplicado em melhorias no Hospital Municipal de Piatã, incluindo: Aparelhos de ar-condicionado para consultório médico e sala de enfermagem; lençóis para camas hospitalares; uma cortina para o consultório médico; uma cadeira de rodas; um biombo hospitalar; cadeiras para a recepção.

O valor destinado a outras áreas foi de R\$ 51.056,72 (cinquenta e um mil e cinquenta e seis reais e setenta e dois centavos), para a construção da sede da Associação Comunitária Manoel Gregório de Matos, no povoado de Bela Sombra, distrito de Cabrália.

Denunciando a situação de desamparo do instituto, acrescentou que, embora formalmente aprovadas, nenhuma das emendas foi executada pelo prefeito, o que reforça a ausência de cumprimento do orçamento impositivo pelo Executivo municipal.

No que tange a aplicação e controle, o Vereador 2 informou que a Câmara Municipal detém o direito de 1,2% do orçamento, com 50% alocado obrigatoriamente na saúde. Contudo, apontou falhas graves no controle. A primeira, sendo a falta de fiscalização, em que a câmara tem sido omissa na supervisão da aplicação dos recursos.

Por conseguinte, elencou a ausência de medidas legais, observando que o Tribunal de Contas poderia intervir nesse descumprimento orçamentário, mas não o faz.

Sobre a importância do orçamento impositivo, o vereador enfatizou que o orçamento impositivo é essencial para levar políticas públicas aos mais variados setores da sociedade. Como uma lei aprovada pela Câmara, ele confere legitimidade às emendas e promove ações necessárias que não seriam priorizadas de outra forma.

Sobre as dificuldades na aplicação, o principal obstáculo identificado é o descumprimento do orçamento pelo Executivo, mesmo sendo uma fração pequena do orçamento total, correspondente a apenas 1,2% da receita corrente líquida de R\$ 93.604.000,00 (noventa e três mil e seiscentos e quatro reais). O vereador classificou essa postura como má vontade política do prefeito. Além disso, ressaltou que a inércia do Legislativo em cobrar as devidas providências legais contribui para a perpetuação desse problema.

Os dados coletados com o Vereador 2 reforçam os resultados apresentados anteriormente, destacando os mesmos desafios relacionados ao descumprimento pelo Executivo e à omissão do Legislativo na fiscalização e na adoção de medidas legais. Esses fatores comprometem o potencial do orçamento impositivo como instrumento de desenvolvimento local.

c) Resultados do questionário: Vereador 3

Conforme o informado pelo vereador, O orçamento impositivo no município de Piatã é fundamentado na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Os recursos do orçamento público impositivo foram destinados 100% à área da saúde, especificamente para a aquisição de uma ambulância (veículo de pequeno porte), com o objetivo de atender as comunidades da Bocaína, Mocó, Carrapicho e Conceição. O valor alocado para este projeto foi de R\$ 102.113,45 (cento e dois mil e cento e treze reais e quarenta e cinco centavos) mostrando o foco na melhoria da infraestrutura de saúde local.

Sobre a aplicação e controle do orçamento impositivo, informou, a Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento municipal, sendo que 50% dos recursos devem obrigatoriamente ser investidos na saúde, enquanto os outros 50% são de livre indicação para outras áreas.

No entanto, o vereador destacou a ausência de mecanismos efetivos de controle, mencionando que atualmente o controle é limitado ao papel do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), enquanto deveria haver maior envolvimento dos vereadores no processo fiscalizatório.

Sobre a importância do instituto, o vereador ressaltou que o orçamento impositivo promove autonomia e independência para o mandato do vereador, possibilitando que o legislador direcione parte do orçamento para projetos fundamentais para a população. Essa autonomia fortalece a função do vereador na busca por atender demandas locais prioritárias.

Por fim, o vereador apontou duas principais dificuldades: falta de gestão por parte do executivo, apesar de o gestor municipal possuir formação em contabilidade pública e conhecer o instituto do orçamento impositivo, a execução das emendas é negligenciada.

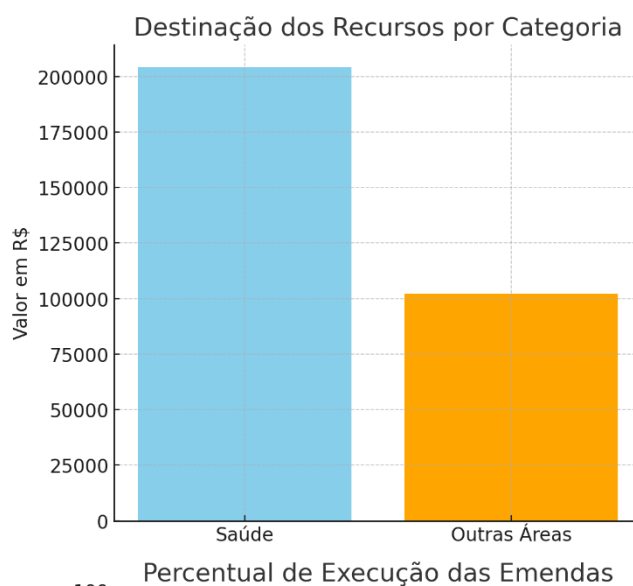
Também, tratou da omissão por parte do legislativo, pois não houve qualquer penalização para o descumprimento do orçamento impositivo, revelando uma inação por parte da Câmara Municipal em garantir a implementação das emendas.

d) Discussões e resultados no município de Piatã (BA)

Em suma, os resultados do estudo se deram nas seguintes proporções:

Com o primeiro gráfico, podemos verificar a divisão dos recursos entre saúde e outras áreas, com base nos valores informados pelos vereadores (50% para cada).

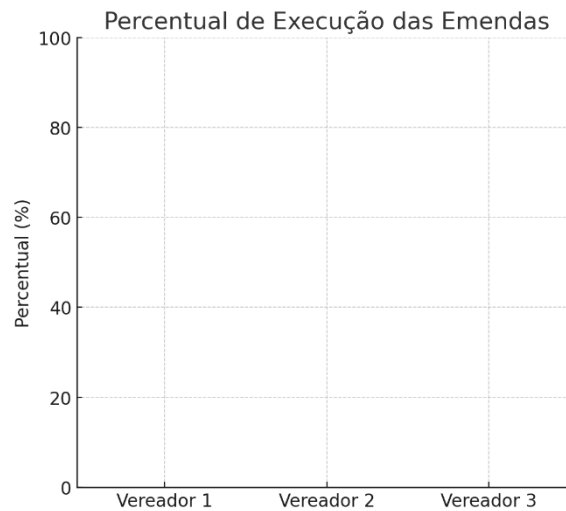
Gráfico 4 - destinação dos recursos por categoria



Fonte: acervo do autor

Essa tabela demonstra a divisão igualitária dos recursos destinados entre saúde e outras áreas, apontada pelos Vereadores 1 e 2.

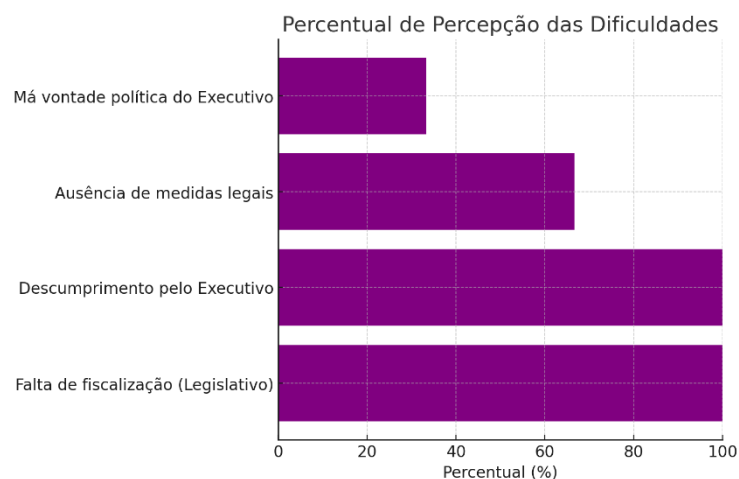
Por sua vez, na segunda tabela, pode-se averiguar que apesar de 100% dos recursos terem sido destinados, 0% foi executado até o momento.

Gráfico 5 - Percentual de Execução das Emendas

Fonte: acervo do autor

Essa tabela destaca visualmente o descumprimento do orçamento impositivo pelo Executivo.

Por último, temos o gráfico 3, baseado nas dificuldades apontadas, para organizar visualmente as críticas feitas pelos vereadores.

Gráfico 6 - Percentual de percepção das dificuldades

Fonte: acervo do autor

Assim, neste gráfico, refletimos as principais barreiras apontadas pelos dois vereadores: a falta de fiscalização e a resistência do Executivo, cada uma mencionada duas vezes.

2.4.3 resultados da implementação em Iraquara-BA

a) Resultados do questionário: Vereador 1

De acordo com o Vereador 1 de Iraquara, a base formativa do orçamento impositivo encontra-se estabelecida na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal. Essa estrutura legal fornece as diretrizes para o uso de emendas parlamentares, permitindo aos vereadores propor e destinar recursos para áreas específicas do orçamento público.

Sobre a destinação dos recursos: o orçamento impositivo neste município segue a regra de divisão de 50% para a saúde e 50% para outras áreas. Os dados obtidos revelam as seguintes destinações: na saúde, as verbas foram destinadas para a complementação para aquisição de uma ambulância de pequeno porte para atender à população do município, contribuindo com o valor de R\$ 62.895,27 (sessenta e dois mil e oitocentos e noventa e cinco reais e vinte e sete centavos).

De outro lado, na infraestrutura, as verbas foram destinadas para a pavimentação em paralelepípedos na Praça da Comunidade da Queimada 2, no valor de R\$ 62.895,27 (sessenta e dois mil e oitocentos e noventa e cinco reais e vinte e sete centavos).

Sobre estas, o vereador 1 apontou que nenhuma das emendas foi executada até o momento, evidenciando a inércia na implementação dos recursos pelo Executivo municipal. No que segue, sobre a aplicação e controle do orçamento, tem-se que a Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, seguindo a distribuição obrigatória entre saúde e outras áreas. No entanto, o controle e a fiscalização foram descritos como deficientes. Para o Vereador 1, embora as contas do gestor sejam submetidas ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), os vereadores têm assumido uma postura passiva no acompanhamento da execução do orçamento, segundo o relato do entrevistado.

Sobre a importância do orçamento impositivo, temos como resultado junto ao vereador 1 que o orçamento impositivo tem papel fundamental no desenvolvimento das comunidades rurais e pode gerar emprego e renda, dependendo da destinação escolhida. A pavimentação em uma praça da zona rural, por exemplo, é vista como um projeto que pode transformar a realidade local, mesmo sendo de pequeno porte.

Por fim, em um levantamento das dificuldades identificadas, essas incluem: Primeiro, uma questão relativa à composição política da câmara, já que, dos 11 vereadores, 10 pertencem à base governista, o que resultaria em acomodação e falta de pressão sobre o Executivo. O Vereador 1 elencou também a resistência do executivo, já que as emendas ainda não foram

implementadas, apesar de serem obrigatórias. Por fim, ressaltou também a falta de articulação, já que apesar das reuniões em andamento com o gestor, ainda não houve avanço significativo na execução das emendas.

b) Resultados do questionário: Vereador 2 (*case de sucesso*)

Sobre a base formativa do orçamento impositivo, o vereador 2 respondeu que esta encontra-se estabelecida na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal. Essa estrutura legal fornece as diretrizes para o uso de emendas parlamentares, permitindo aos vereadores propor e destinar recursos para áreas específicas do orçamento público.

Sobre a destinação dos recursos, a verba neste caso foi 100% destinada à Secretaria Municipal de Saúde, no valor de R\$ 125.790,54 (cento e vinte e cinco mil e setecentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos) com o objetivo de adquirir medicamentos para pessoas diagnosticadas com fibromialgia.

Como importante relato de resultados práticos, esta emenda foi executada pelo Executivo, diferentemente do padrão observado em outros relatos.

No que tange a aplicação e controle, o vereador 2 informou que os recursos do orçamento impositivo em Iraquara seguem a divisão tradicional de 1,2% do orçamento municipal, sendo 50% aplicados obrigatoriamente na saúde e 50% em outras áreas.

Contudo, esclareceu o vereador 2 que, apesar disso, a fiscalização efetiva pelas Câmaras Municipais é insuficiente, e, salientou que há uma carência de qualificação técnica no município para lidar com o orçamento impositivo, impactando negativamente sua implementação e monitoramento.

Para o vereador, o orçamento impositivo é fundamental porque amplia o alcance das políticas públicas municipais, especialmente em áreas onde há demandas reprimidas da comunidade, e porque equipara o direito dos vereadores ao dos deputados, destacando que, uma vez inserida no orçamento, a execução das emendas torna-se obrigatória.

Sobre as dificuldades identificadas pelo vereador 2, este elencou os conflitos políticos, apontando que a relação de alinhamento político da maioria dos vereadores com o Executivo gera acomodação tanto na cobrança por parte dos parlamentares quanto no cumprimento das emendas pelo prefeito.

Por fim, esta entrevista apresenta um dado positivo em relação ao cumprimento das emendas, já que a proposta foi executada integralmente. No entanto, problemas relacionados à fiscalização e à dependência política também são comuns a outros municípios.

c) Resultados do questionário: Vereador 3

Conforme apurado, a base normativa do orçamento impositivo no município de Iraquara é composta pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

Sobre a aplicação e controle, o vereador informou que 100% dos recursos do orçamento impositivo foram destinados à área da saúde, especificamente para a aquisição de uma ambulância (veículo de pequeno porte), que atenderá a população do município. O valor total alocado para esse projeto foi de R\$ 125.790,54 (cento e vinte e cinco mil setecentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos).

De acordo com a entrevista, a Câmara Municipal possui direito a 1,2% do orçamento total do município, sendo 50% obrigatoriamente destinados à saúde e os outros 50% livres para alocação em outras áreas. Apesar disso, o vereador apontou que o controle do orçamento impositivo é ineficaz.

Sobre a importância do orçamento impositivo, para o vereador, este confere independência e autonomia ao mandato parlamentar, permitindo ao vereador atuar diretamente na defesa dos interesses e necessidades da comunidade. Essa autonomia é fundamental para viabilizar ações que atendam demandas locais específicas.

Por fim, a principal dificuldade identificada foi a má vontade política do gestor municipal em cumprir as emendas, apesar de sua obrigatoriedade. O vereador relacionou essa postura à influência política no Parlamento Municipal, onde a maioria dos vereadores pertence à base governista e, por isso, não tomam medidas enérgicas para assegurar a execução das emendas.

Ainda, esclarece o vereador que essa omissão compromete o funcionamento do orçamento impositivo como instrumento de desenvolvimento e enfraquece o papel fiscalizador do Legislativo.

d) Discussões e resultados no município de Iraquara (BA)

O primeiro gráfico reflete a destinação dos recursos das emendas impositivas pelos vereadores de Iraquara.

Gráfico 7 - Percentual de destinação dos recursos

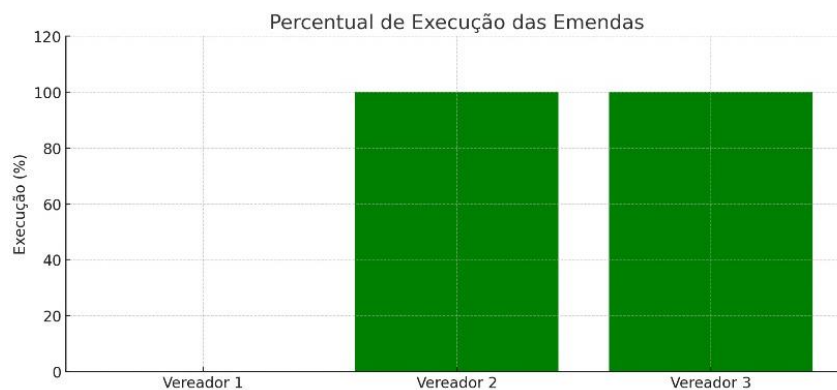
Fonte: acervo do autor

Conforme os dados, observa-se que o Vereador 1 optou por dividir os recursos de forma igualitária, com 50% destinados à saúde, especificamente para a aquisição de uma ambulância, e 50% para a infraestrutura, visando a pavimentação de uma praça na comunidade rural de Queimada 2.

Por outro lado, o Vereador 2 direcionou 100% das emendas à saúde, para a aquisição de medicamentos voltados às pessoas diagnosticadas com fibromialgia.

O Vereador 3, por sua vez, também destinou 100% das suas emendas para a saúde, com o valor integralmente voltado para a aquisição de uma ambulância.

No segundo gráfico, que apresenta o percentual de execução das emendas, evidencia-se um cenário contrastante.

Gráfico 8 - Percentual de execução das emendas

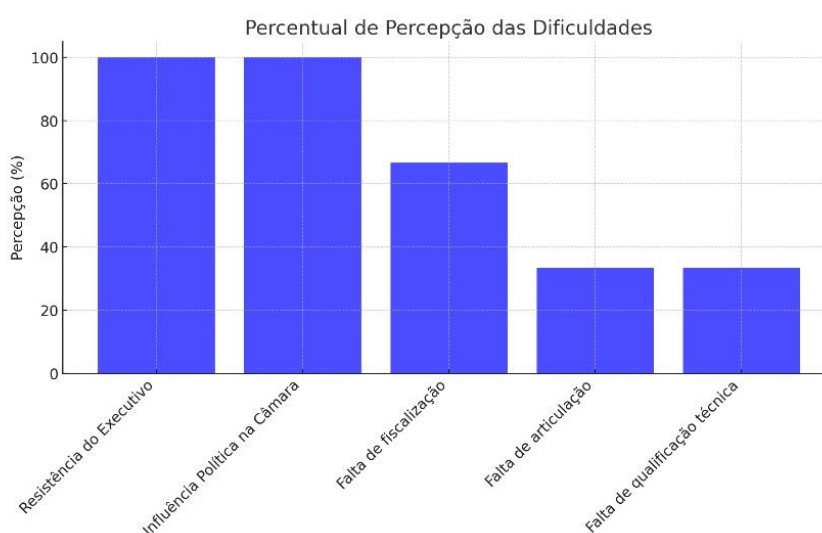
Fonte: acervo do autor

Enquanto as emendas do Vereador 2 foram 100% executadas, atendendo à totalidade da proposta, o Vereador 1 enfrenta uma inércia completa na execução de suas emendas, com 0% de cumprimento registrado até o momento.

O caso do Vereador 3 é uma situação intermediária, com emendas direcionadas exclusivamente à saúde, mas também sem execução até o momento, o que coloca em foco os desafios comuns enfrentados em relação à resistência política e à gestão pública.

Por fim, o terceiro gráfico sintetiza as principais dificuldades relatadas pelos vereadores de Iraquara no que tange ao orçamento impositivo.

Gráfico 9 - Percentual de percepção de dificuldades



Fonte: acervo do autor

Entre as barreiras apontadas, destaca-se a resistência do Executivo, mencionada por todos os vereadores, totalizando 100% das dificuldades registradas. Essa resistência se reflete na falta de execução das emendas, como observado nos casos do Vereador 1 e do Vereador 3.

Além disso, a falta de fiscalização é um ponto igualmente relevante, citada como problemática no processo de monitoramento das emendas, destacando que, embora o orçamento impositivo seja uma ferramenta poderosa para direcionar recursos às necessidades locais, sua efetividade depende de um acompanhamento rigoroso por parte do Legislativo.

Outro fator destacado foi a composição política da Câmara Municipal e a falta de articulação com o Executivo. A predominância de vereadores alinhados politicamente com o prefeito pode gerar um cenário de acomodação, dificultando a cobrança efetiva pela implementação das emendas e comprometendo a funcionalidade do orçamento impositivo.

2.4.4 Conclusão comparativa

Em suma, os três municípios analisados apresentam particularidades importantes na implementação e execução das emendas impositivas, evidenciando tanto os potenciais benefícios quanto as limitações desse instrumento de gestão pública.

Barra do Choça se destaca como um caso positivo, com a execução plena das emendas impositivas. Os recursos, no total de R\$ 132.784,98, foram destinados exclusivamente à saúde, com foco na reforma de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e na aquisição de medicamentos. Apesar do cumprimento integral das emendas, o município enfrenta desafios, como a carência de qualificação técnica para gerir os processos relacionados às emendas e a ausência de mecanismos sancionatórios claros em caso de descumprimento. Além disso, a predominância de vereadores na base aliada do Executivo levanta questões sobre a falta de fiscalização, o que pode enfraquecer a efetividade do orçamento impositivo, apesar do cumprimento das emendas.

Em Piatã, o cenário é o oposto, com nenhum dos projetos sendo executados pelo Executivo, apesar de 100% dos recursos terem sido destinados, com valores divididos igualmente entre saúde e infraestrutura. Esse descumprimento ilustra uma falha significativa na implementação do orçamento impositivo, uma vez que ele depende não só de um marco legal, mas também da vontade política do Executivo em cumprir as determinações do Legislativo. A resistência do Executivo, somada à falta de pressão política por parte da Câmara, agravada pelo alinhamento político dos vereadores com o governo, dificultou a execução. Além disso, a falta de flexibilidade orçamentária também foi mencionada como um entrave ao cumprimento das emendas.

Iraquara apresentou um cenário misto. O Vereador 1 alocou R\$ 62.895,27 para a saúde (compra de ambulância) e o mesmo valor para infraestrutura (pavimentação de praça rural), mas nenhuma das emendas foi executada. Em contraste, o Vereador 2 destinou 100% dos recursos à saúde, com foco na aquisição de medicamentos para pacientes com fibromialgia (R\$ 125.790,54), e obteve sucesso na execução integral de sua emenda. As dificuldades em Iraquara foram semelhantes às de Piatã, com resistência do Executivo, uma Câmara politicamente alinhada ao governo e falta de fiscalização efetiva. No entanto, o caso positivo do Vereador 2 ilustra que, em situações específicas, é possível superar as barreiras institucionais e obter resultados, especialmente quando as emendas atendem a demandas urgentes e específicas da saúde.

Por fim, a análise dos três municípios evidencia que o orçamento impositivo pode ser uma ferramenta poderosa para descentralizar a alocação de recursos, permitindo que vereadores atuem de forma mais próxima às demandas da população. Contudo, sua efetividade depende de uma série de fatores, como o respeito ao marco legal, a fiscalização ativa, a capacidade técnica dos gestores e a articulação política. Barra do Choça representa um exemplo de sucesso, enquanto Piatã e Iraquara ilustram como a resistência do Executivo e limitações administrativas podem comprometer a execução do instrumento, enfraquecendo seu potencial de aproximar as políticas públicas das necessidades reais das comunidades. Mesmo com essas limitações, o orçamento impositivo tem mostrado seu potencial transformador, com benefícios diretos para a saúde e infraestrutura, como observado nos casos de Barra do Choça e no exemplo positivo de Iraquara.

2.4.5 Resultados e evidências parciais com as secretarias de saúde e infraestrutura e controladorias internas

A título de contribuição, em apartado ao rigor técnico a qual se conduziram as entrevistas, foi de extrema valia o que denominamos de "passeio" entre os corredores dos principais setores de destinação das verbas oriundas das emendas.

É possível, então, através dos pequenos questionários realizados, ter um vislumbre de como funciona os trâmites e rigores técnicos após as emendas serem efetivamente implementadas, e se o seu caminho está mesmo pela vitória do instituto ou ainda as falhas apresentam um descaminho ao futuro das emendas.

Nesse interim, os seguintes questionamentos foram realizados nos municípios e seus setores de controladoria: "1- Qual a base legal e normativa que orienta o orçamento público impositivo no seu Município?"; "2- Como são definidas as prioridades para a destinação dos recursos do orçamento impositivo no município?"; "3- Quais mecanismos e ferramentas de controle interno são utilizados para monitorar a aplicação do orçamento público impositivo?"; "4- Na sua percepção, qual a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento de políticas públicas e projetos sociais no município?"; "5- Quais os principais desafios enfrentados pelo controle interno para garantir a correta aplicação e fiscalização do orçamento público impositivo?".

Nas secretarias de saúde, os seguintes questionamentos foram realizados: "1- Qual é a base formativa do orçamento público impositivo utilizado para os projetos da Secretaria de Saúde no município?"; "2- Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para

ações e projetos na área da saúde?"; "3- De que forma é realizada a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na saúde municipal?"; "4- Qual é a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas de saúde no município?"; "5- Quais as principais dificuldades enfrentadas na aplicação do orçamento impositivo em projetos e programas de saúde no município?".

Por fim, nas secretarias de infraestrutura, as seguintes perguntas foram feitas aos entrevistados: "1. Qual é a base formativa do orçamento público impositivo aplicado aos projetos da Secretaria de Infraestrutura no município?"; "2. Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para obras e melhorias na infraestrutura municipal?"; "3. De que forma é feita a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na área de infraestrutura?"; "4. Qual é a importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento das políticas de infraestrutura e urbanização no município?"; "5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos de infraestrutura no município?".

a) Parecer sobre os resultados das entrevistas com as Secretarias de Saúde e Infraestrutura

As entrevistas realizadas evidenciam pontos significativos sobre a estrutura, funcionamento e desafios do orçamento público impositivo nos municípios analisados. Os resultados trazem contribuições importantes para compreender como as emendas impositivas são operacionalizadas e o impacto delas na prática, ao mesmo tempo em que revelam dificuldades estruturais e organizacionais no processo.

Primeiro, no que tange a formação do instituto, ambas as secretarias destacaram que a Lei Orgânica do Município é o principal instrumento normativo que orienta o orçamento impositivo, em alinhamento com a Constituição Federal. Em um dos casos, a Secretaria de Infraestrutura mencionou também o Regimento Interno da Câmara, reforçando o papel das normas locais na regulação dessas emendas.

Essa uniformidade na base formativa demonstra um cumprimento normativo sólido, mas também reflete a dependência de legislações locais e de sua implementação adequada para garantir eficiência no processo.

Por sua vez, sobre a destinação dos recursos, em todas as entrevistas, foi reafirmado o cumprimento da regra constitucional de que 50% dos recursos das emendas impositivas devem ser direcionados à saúde, enquanto o restante possui destinação livre.

Na Saúde, os recursos são utilizados em ações como aquisição de medicamentos específicos (exemplo: medicamentos para TEA e fibromialgia), reformas e manutenção de Unidades de Saúde da Família (USFs).

Na Infraestrutura, os recursos são frequentemente destinados a obras em distritos e povoados, mas com limitações financeiras que tornam algumas execuções inviáveis.

Essa rigidez na destinação, embora assegure que áreas prioritárias recebam investimentos, também gera tensões entre o planejamento técnico das secretarias e as indicações feitas pelos vereadores.

Sobre a aplicação e controle dos recursos, na Saúde, o controle é descrito como mais estruturado e participativo. É realizado por Controladoria Municipal, Conselho Municipal de Saúde e sistemas de gestão orçamentária e financeira do município, o que confere maior transparência e legitimidade ao processo.

No entanto, a necessidade de reorganizar emendas desalinhadas ou inviáveis demonstra fragilidades no diálogo entre os legisladores e os gestores técnicos.

Na Infraestrutura, a situação é mais incipiente, visto que, em alguns casos, ainda há incerteza sobre como o controle será implementado, já que a aplicação do orçamento impositivo é descrita como "uma novidade". Existe uma dependência da articulação com outras secretarias, como a de Administração e Finanças, para viabilizar o uso dos recursos.

Sobre a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento municipal, há consenso entre as secretarias sobre a importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento local.

Na Saúde, o instrumento permite atender demandas específicas e promover avanços significativos em serviços essenciais, como medicamentos e infraestrutura de saúde. Porém, há críticas à impositividade das emendas, que, segundo os gestores, nem sempre refletem as reais necessidades da população.

Na Infraestrutura, o orçamento impositivo é visto como um mecanismo transformador, permitindo que demandas locais sejam atendidas diretamente. Contudo, a insuficiência dos valores destinados limita o alcance das obras e projetos, especialmente em distritos e povoados. A descentralização proporcionada pelo orçamento impositivo fortalece o controle social e a representatividade, mas somente quando há alinhamento entre vereadores e gestores técnicos.

Por sua vez, nas dificuldades enfrentadas, os principais desafios identificados nas entrevistas são recorrentes e intersetoriais. Primeiro, observa-se a falta de alinhamento entre Legislativo e Executivo, como no caso da saúde, em que as emendas indicadas pelos vereadores

muitas vezes estão desalinhadas com o planejamento técnico e as prioridades definidas pela secretaria, gerando incompatibilidades e dificuldades de execução.

Na Infraestrutura, os vereadores frequentemente priorizam demandas específicas de seus distritos ou povoados, mas os recursos limitados tornam inviáveis muitas das indicações.

Além disso, reiteradamente se falou da insuficiência de recursos. Em ambos os setores, foi relatado que os valores destinados pelas emendas são insuficientes para implementar ações de maior impacto. No caso da infraestrutura, isso é ainda mais evidente, uma vez que projetos de obras exigem investimentos significativos.

Além disso, há de se mencionar também a burocracia e restrições orçamentárias, já que a liberação dos recursos enfrenta entraves burocráticos e exigências legais, atrasando a execução de projetos. Além disso, emendas que demandam contrapartidas financeiras do município são mais difíceis de implementar, especialmente em cenários de restrição orçamentária.

Por fim, ficou claro o problema do desconhecimento técnico dos vereadores, pois em todas as entrevistas, foi apontado que os vereadores, em sua maioria, não possuem pleno conhecimento das necessidades reais dos setores, o que prejudica a qualidade das indicações e exige correções ou replanejamento pelas secretarias.

Os resultados das entrevistas evidenciam que o orçamento público impositivo desempenha um papel crucial para viabilizar investimentos e atender demandas específicas nos municípios analisados. Contudo, para que o instrumento cumpra seu potencial de forma plena, é necessário enfrentar desafios como a insuficiência de recursos, o desalinhamento entre vereadores e secretarias, e a burocracia no controle e na aplicação dos recursos.

Ao pensar em soluções possíveis, estas incluem: 1- Fortalecimento do diálogo intersetorial: Promover reuniões e planejamentos conjuntos entre vereadores e gestores das secretarias para alinhar prioridades e otimizar a destinação dos recursos. 2- Capacitação técnica dos atores envolvidos, para garantir que vereadores e gestores compreendam as necessidades locais e as limitações do orçamento impositivo. 3- Gestão estratégica dos recursos, ao priorizar projetos que tenham impacto mais amplo e estabelecer critérios claros para a definição de prioridades.

Essas ações podem contribuir para que o orçamento impositivo seja não apenas uma ferramenta normativa, mas também um instrumento efetivo de transformação social e desenvolvimento municipal.

b) Parecer sobre os resultados das entrevistas com as controladorias internas

Sobre a base legal e normativa, o consenso é que a implementação do orçamento impositivo tem como alicerce a adaptação das leis locais às diretrizes nacionais, especialmente após a inclusão de emendas às respectivas Leis Orgânicas Municipais. A recente adoção do mecanismo em alguns municípios, como Iraquara (2022) e Barra do Choça (2024), reflete o caráter ainda em consolidação desse instrumento normativo.

Sobre a definição de prioridades para destinação de recursos, os recursos do orçamento impositivo são definidos com base em percentual da receita corrente líquida (1,2%) e possuem regras claras para sua destinação.

As prioridades são estabelecidas conforme os seguintes critérios: Piatã e Barra do Choça: 50% dos recursos são obrigatoriamente destinados a ações e programas na área da saúde, com os outros 50% de destinação livre, conforme indicação dos vereadores. Em Iraquara: a divisão segue padrões semelhantes, com destaque para a realização de reuniões entre a Controladoria, secretários e representantes do Legislativo para refinar a alocação dos recursos.

Embora a Lei permita maior flexibilidade para os 50% de destinação livre, percebe-se que sua alocação costuma focar em necessidades comunitárias levantadas diretamente pelos vereadores.

Por sua vez, os mecanismos utilizados para monitorar a aplicação dos recursos do orçamento impositivo variam entre os municípios, com graus diferentes de estrutura e implementação: Em Piatã não há ferramentas formalizadas para controle e monitoramento das emendas impositivas, indicando uma lacuna significativa na gestão desses recursos.

Em Barra do Choça, o sistema contábil é a principal ferramenta utilizada, permitindo o rastreamento de despesas por meio de relatórios detalhados, como notas de empenho e liquidações. No entanto, a falta de padronização e capacitações limita a eficiência do controle.

Em Iraquara, inicialmente, enfrentou dificuldades na alocação orçamentária para atender às emendas. Contudo, avanços foram feitos em 2025, com a criação de ações específicas no orçamento, além de reuniões entre diferentes órgãos para alinhar as aplicações. O controle também inclui monitoramento pelo Conselho Municipal.

Sobre a relevância do Orçamento Impositivo, os entrevistados destacaram a importância do orçamento impositivo em diferentes aspectos. Primeiro, que sua relevância está condicionada à capacidade financeira do município. Em contextos de baixa arrecadação própria, a flexibilidade para dinamizar a aplicação dos recursos é reduzida.

Também, foi considerado crucial para atender demandas da comunidade e fortalecer a participação do Legislativo. Contudo, há preocupação com a concentração de recursos em regiões ou públicos específicos. De todo ponto, conclui-se que é visto como uma ferramenta democrática que fortalece o papel do Legislativo e possibilita maior proximidade com as demandas populares. A obrigatoriedade de aplicação das emendas reduz os riscos de desvio de finalidade.

Por fim, os principais desafios enfrentados pelos municípios no que diz respeito à aplicação e fiscalização do orçamento impositivo são: 1- falta de ferramentas e capacitações. Piatã e Iraquara relataram a ausência de ferramentas padronizadas para monitorar a execução das emendas impositivas, além da necessidade de capacitação técnica para os órgãos de controle interno. 2- A burocracia na liberação dos recursos e a falta de pessoal qualificado para lidar com os processos internos dificultam a gestão. Também, 3- a dependência de assessorias para tarefas operacionais é mencionada como um entrave para o fortalecimento da autonomia administrativa. 4- Conflitos de Interesse e Planejamento. Em Barra do Choça e Iraquara, foi destacado que a definição de prioridades pelos vereadores pode não estar alinhada com o planejamento estratégico do Executivo ou com as necessidades reais da população. 5- A falta de estudos de viabilidade técnica para as emendas pode comprometer a execução eficiente dos projetos. E, por fim, 6- Implementação Recente. Nos três municípios, o orçamento impositivo foi implementado recentemente, o que implica em adaptação progressiva das rotinas administrativas e orçamentárias.

A implantação do orçamento impositivo trouxe avanços importantes na descentralização das decisões orçamentárias e na promoção da participação do Legislativo na definição de prioridades municipais. Contudo, para que o mecanismo alcance seu potencial pleno, observando as respostas acima, seria de todo necessário um fortalecimento das ferramentas de controle, desenvolvendo sistemas informatizados padronizados para o monitoramento e fiscalização das emendas impositivas.

Também, necessário implementar processos transparentes de prestação de contas, com ampla participação do Controle Interno e do Conselho Municipal, bem como promover treinamentos para servidores, vereadores e órgãos de controle externo, garantindo maior entendimento das normativas e melhores práticas.

Ampliar o alinhamento entre o Legislativo, o Executivo e os órgãos de controle para evitar sobreposições e conflitos de interesse nas destinações orçamentárias e realizar estudos de

viabilidade técnica para as emendas, garantindo sua exequibilidade e alinhamento com as prioridades municipais.

d) Resultados das análises das entrevistas das secretarias de saúde, infraestrutura e controladorias internas

Com base nas análises dos resultados das entrevistas com as Secretarias de Saúde, Infraestrutura e Controladorias Internas, é possível concluir que, apesar das conquistas alcançadas, o processo de implementação do orçamento impositivo ainda enfrenta uma série de desafios.

A uniformidade na base normativa e a destinação de recursos para áreas prioritárias, como saúde e infraestrutura, são pontos positivos que reforçam a relevância do orçamento impositivo na promoção do desenvolvimento local. No entanto, a insuficiência de recursos, a falta de alinhamento entre os atores envolvidos e as limitações burocráticas são obstáculos que precisam ser superados para que os projetos e ações previstas possam ser executados de maneira eficaz.

É evidente que o orçamento impositivo desempenha um papel fundamental na descentralização das decisões orçamentárias, permitindo que as demandas da população sejam mais diretamente atendidas. Contudo, para que esse mecanismo cumpra seu papel de transformação social e desenvolvimento municipal, é imprescindível fortalecer o diálogo entre o Legislativo e o Executivo, além de aprimorar os mecanismos de controle e fiscalização. O treinamento contínuo dos gestores e a implementação de ferramentas adequadas de monitoramento são ações essenciais para garantir que os recursos sejam aplicados de forma eficiente, transparente e alinhada às necessidades reais da população.

Dessa forma, o orçamento impositivo, embora promissor, precisa passar por um processo de aprimoramento contínuo, que envolva desde a capacitação dos envolvidos até a adoção de sistemas mais eficazes de gestão e controle. Somente assim será possível maximizar seu potencial e contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida nos municípios.

2.5 CONTROVÉRSIAS E LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NOS MUNICÍPIOS

O orçamento impositivo, instrumento que assegura a execução das emendas individuais dos vereadores, tem se consolidado como um importante mecanismo de participação do

legislativo municipal na definição das prioridades de investimentos. No entanto, sua implementação tem gerado controvérsias e limitações, que merecem ser analisadas de forma crítica.

Entre as principais dificuldades, destaca-se a falta de capacitação técnica nas administrações municipais para a correta execução das emendas, somada à resistência política tanto na Câmara Municipal quanto no Executivo, o que frequentemente resulta em atrasos e ineficiência.

Os expoentes críticos, contudo, vão além, e elencam vários outros argumentos de destaque, como a ideia de que as emendas impositivas podem afetar o equilíbrio das finanças públicas, principalmente em contextos de crise fiscal, gerando um descompasso entre as alocações previstas no orçamento e a real capacidade de execução.

Também, fala-se que a politização das emendas, ao serem usadas como ferramentas eleitorais, pode prejudicar a escolha de prioridades técnicas, enquanto a falta de mecanismos adequados de fiscalização e controle social compromete a transparência do processo.

Em outro argumento, tem-se que a rigidez nas destinações orçamentárias, embora inicialmente vista como uma forma de garantir o cumprimento das promessas dos vereadores, limita a flexibilidade financeira necessária para responder a situações emergenciais e pode resultar na concentração de recursos em áreas específicas, em detrimento de outras igualmente necessárias.

Por fim, em um último argumento, é dito que a dependência das emendas impositivas para suprir deficiências na gestão pública pode desviar o foco de reformas estruturais que precisam ser enfrentadas pelo município. Portanto, embora o orçamento impositivo seja uma ferramenta potencialmente transformadora, sua aplicação e os desafios relacionados à sua execução exigem uma análise cuidadosa e contínua, valendo a análise ponto a ponto de cada uma dessas críticas.

Para organizar esse pensamento crítico, tomaremos como principal expoente o Mario Galavoti e a sua obra denominada "o orçamento público para municípios: seus conceitos e uma análise crítica as falhas legislativas" (2023, p. 11), em que apresenta um panorama geral em matéria orçamentária, e situa o problema das emendas ao detectar o que denomina de "escasso comprometimento dos poderes municipais na rotina legislativa, tornando um orçamento desacreditado, sem se pautar na realidade que cada ente municipal possui, em especial, quanto à realidade financeira de cada município" (p. 11).

Como esclarece Machado, ao apresentar o prefácio da obra do Galavoti (2023), a questão que se impõe na obra é a de que o cuidado com o conhecimento das leis orçamentárias surge como uma necessidade a todos, mas como uma obrigação aos representantes eleitos, já que são esses que irão administrar e legislar nos municípios. Assim, Machado (2023, p. 13-14) esclarece que a questão maior se situa a partir desta obrigação, já que:

[...] elabora-se o orçamento público como uma lei fictícia e simbólica, onde se implantam programas, ações e metas, estimando receitas e fixando despesas sem o devido conhecimento técnico, desconsiderando a participação popular e falhando nos ritos de um planejamento público pelo visível aumento anual nas leis orçamentárias de valores para pagamento de encargos financeiros sem previsão no plano de metas, comprometendo a precária receita pública.

Ao expor a fragilidade da elaboração do orçamento público pela ausência de conhecimento técnico, Galavoti (2023) não almeja o fim do instituto, mas sim que seja difundido o entendimento de que é medida fundamental que se viabilize o conhecimento das leis orçamentárias em sua integridade, para que o Executivo e o Legislativo, em nível municipal, possam conduzir as políticas públicas de modo retilíneo, logrando êxito em alocar corretamente os recursos necessários e prioritários nas leis orçamentárias, produzindo eficácia no plano fático, frente a população, os direitos sociais almejados e suas necessidades.

Ademais, esclarece Galavoti (2023) que o planejamento público é um mecanismo essencial para garantir tanto a implantação de políticas públicas, como o equilíbrio fiscal. Primeiro, porque a implantação de políticas públicas mal planejadas resultam apenas em inefetividade, já que acabam por não atender à demanda e aos anseios do próprio público alvo. Além disso, essa política pública ineficaz gera despesa pública sem necessidade, além de fiscalmente irregular, na maior parte das vezes.

O autor fala então em uma cultura de planejamento, em que mais que mera recomendação, há uma exigência formal, visto que o regulamento da atividade pública, em si, revela a necessidade de planejamento prévio, do contrário o que se obtém é uma impossibilidade de dar cumprimento às regras. Assim, refere o autor à falta de planejamento, e de como deve se dar:

Podemos entender que sem um planejamento público na elaboração das peças orçamentárias, estaremos a mercê de um amontoado de papel, onde o Executivo se torna obrigado a elaborar e encaminhar a deliberação de um Legislativo que fecha os olhos a esse importante instrumento de gestão pública. [...] (Galavoti, 2023, p. 29)

[...]

Planejar é função de importância fundamental para a racionalização de qualquer gestão, mediada pelos princípios que orientam uma equipe de governo. Nesta conjuntura de desigualdades sociais, cada vez mais, a Administração Pública depara-se com desafios que só poderão ser transpostos por mecanismos que atendem para a necessidade de administrar eficazmente os recursos públicos arrecadados, transformando-os em verdadeiros benefícios à sociedade. (Galvoti, 2023, p.31)

Por outra vertente, aponta também o autor sobre a necessidade imperiosa da participação popular no processo orçamentário, através da transparência e das audiências públicas obrigatórias, justamente para democratizar, dar efetividade, e conferir rigor ao destino dessas verbas, que tem como fim-mor atender as demandas da população.

Ademais, ao tratar diretamente das emendas impositivas orçamentárias, Galavoti (2023) coloca em pauta a análise crítica da participação do legislativo no espaço das leis orçamentárias, impondo questões sobre uma participação como mero aprovador das leis, ou, por outro lado, em um papel de grande função de definir as políticas públicas do ente federativo.

O desconforto teórico do autor reside então no fato de que, embora após a Constituição de 1988 ter delegado o papel fundamental ao legislativo de aprovar as políticas públicas e alterar leis orçamentárias, Galavoti (2023) acaba por evidenciar o desgaste desse papel, ou mesmo o esvaziamento, gerando um verdadeiro problema em cascata, pois envolve a questão da falta de planejamento levantada a anterior, junto a ignorância seletiva do legislativo. Nas palavras do autor:

Mas será que isso vem acontecendo na prática? Com certeza, não. Os Legislativos não analisam, não verificam e não aplicam as mudanças necessárias às leis orçamentárias impositivas. E, infelizmente, essas emendas, sem nenhum planejamento, vêm causando problemas aos cofres públicos, em especial quando se trata de emenda impositiva em nível municipal. Isso sem falar das situações que presenciei em que apenas há autorização na Lei Orgânica Municipal sem a referida Câmara efetuar as devidas e necessárias alterações no regimento interno para se criar os procedimentos regimentais necessários à tramitação e apresentação das emendas impositivas. (Galavoti, 2023, p. 200)

Além disso, o autor aponta que, ao buscar conhecer a "real finalidade dessas emendas", se viu em um embate entre a busca por atender os municípios com ações e programas prioritários ou, por outro lado, para possíveis comprometimentos eleitorais. Nesse impasse, Galavoti (2023) posiciona-se pelo ponto último, observando que as emendas seriam utilizadas então para "angariar" o apoio de prefeitos e vereadores, em especial nos pequenos municípios brasileiros, que possuem escassez de recursos.

A preocupação do autor ainda se revelou maior, com a Emenda à Constituição n. 126 de 21 de dezembro de 2022, que aumentou o percentual para os parlamentares apresentarem emendas impositivas individuais. Como esclarece Galavoti (2023), a sua preocupação emerge das questões fiscais e de planejamento, visto que mesmo o Congresso Nacional, com toda a sua estrutura, tem dificuldades na apresentação das emendas, e esse problema se agravaria ainda mais nos pequenos municípios, assim, segue a problemática:

O problema aos prefeitos está lançado. As finanças públicas municipais estão em risco, tudo para atender a "compadrios eleitorais", utilizando-se do orçamento público, que

em nível municipal já está bastante prejudicado em suas receitas. Após verificar os 2% sobre a receita corrente líquida da maioria dos municípios, não sei se seria uma vantagem aos vereadores, pois os valores a serem utilizados são ínfimos, alguns não chegam a R\$ 5 mil. (p.204)

Além do narrado, passa o autor a analisar ponto a ponto do que denominou de falhas legislativas do orçamento impositivo, com impedimentos de ordem técnica, prazos, transferências especiais etc. Pelos quais, com ricos comentários, apenas levantamos aqui a título de informação.

No que preze a finalização dos argumentos do Galavoti acerca do orçamento impositivo, impera reconhecer que as suas construções teóricas almejam reestruturar a forma atual do trato do orçamento público municipal em uma organização de planejamento, participação e equilíbrio fiscal, no seio das suas próprias palavras "o orçamento público municipal precisa urgentemente de Poderes Executivos e Legislativos mais preparados e responsáveis na alocação, na distribuição e na estabilização do dinheiro público por meio das leis orçamentárias"(Galavoti, 2023, p. 227).

Trazendo as questões levantadas por Galavoti (2023) para um contexto de resultados e discussão de um estudo prático divulgado, é de se notar que os pontos negativos levantados por Galavoti (2023) coadunam com alguns dos resultados negativos relatados por Lopes (2022), como se compulsa abaixo amiúde.

A pesquisa realizada por Lopes (2022) buscou responder à questão: "Como as Emendas Impositivas do Poder Legislativo afetam o desenvolvimento do Orçamento do Município de Santana do Livramento?". Nesse interim, em um rápido passeio pelos resultados do estudo de caso, a autora referiu que identificou várias limitações e desafios para o sucesso da implementação das Emendas Impositivas.

Entre os principais obstáculos, destacou a dificuldade técnica na elaboração das emendas, especialmente em um orçamento municipal relativamente pequeno e restrito. Além disso, a falta de clareza quanto às prioridades orçamentárias no Plano de Governo e a ausência de um mecanismo eficaz de controle geram conflitos entre o Poder Executivo e o Legislativo, dificultando a execução das emendas. (Lopes, 2022)

Outro ponto crítico levantado foi a utilização eleitoreira das emendas, uma preocupação manifestada por alguns entrevistados no estudo de caso, que apontam o risco de as emendas serem usadas como ferramentas de marketing político, ao invés de atenderem genuinamente às necessidades da população. Além disso, a pesquisa revelou a falta de instrumentos formais, como audiências e debates, para assegurar uma maior participação popular no processo de

alocação dos recursos, o que pode prejudicar a transparência e a efetividade da prática. (Lopes, 2022)

Por sua vez, ao elencar os pontos positivos, a pesquisa constatou que as Emendas Impositivas no município de Santana do Livramento tiveram resultados positivos significativos, especialmente no que diz respeito à destinação de recursos para setores essenciais. As emendas foram amplamente direcionadas ao enfrentamento da pandemia, beneficiando principalmente as Secretarias Municipais de Saúde e Assistência e Inclusão Social, e a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com foco na melhoria da infraestrutura das áreas produtivas. (Lopes, 2022).

Segundo Lopes (2022), essa destinação contribuiu para atender a demandas urgentes e melhorar a qualidade de vida da população. Além disso, o estudo apontou que as emendas foram fundamentais para atender a setores antes negligenciados, como cooperativas, associações e outras áreas não contempladas pelo orçamento executivo, refletindo uma ampliação do alcance das políticas públicas no município.

A pesquisa de Lopes (2022) evidenciou também que a participação popular foi fortalecida, pois, segundo os vereadores entrevistados, as emendas impositivas permitiram um maior engajamento dos eleitores nas decisões orçamentárias, promovendo um senso de corresponsabilidade entre os vereadores e suas bases eleitorais.

Seguindo um fio de buscar os principais argumentos sobre as problemáticas do instituto, temos a pesquisa realizada por Ferreira (2024), que trata "da ficção a realidade" acerca do orçamento impositivo no Brasil, contexto extraído do fato que narra acerca do estado da arte do orçamento no país, em que este seria uma "peça de ficção", por expor dados imprecisos e contemplar programas inviabilizados, "tirando-lhe sua credibilidade como lei capaz de conduzir a administração pública nos rumos desejados pela sociedade" (Ferreira, 2024, p. 8).

Ferreira (2024) trata da necessidade de um orçamento público estruturado em um processo que garanta sua efetiva e verdadeira implementação reflete uma crítica fundamental à concepção do orçamento brasileiro como uma mera peça autorizativa. Refere então que este modelo, frequentemente desvirtuado por manobras de flexibilização e barganhas políticas, enfraquece a função democrática do orçamento, tornando-o incapaz de conferir racionalidade aos gastos públicos.

Por outra via, observa que há uma crescente movimentação em direção à adoção do orçamento impositivo, que visa conferir maior credibilidade ao processo orçamentário, dando-lhe a solidez necessária para atender às expectativas da sociedade e impulsionar um novo

paradigma na gestão fiscal do país. Para o autor, isso implica uma reforma significativa na cultura orçamentária, buscando transformar o orçamento de uma simples formalidade política em um instrumento concreto e responsável, essencial para o equilíbrio do Estado e para a eficácia das políticas públicas. (Ferreira, 2024).

Nesse contexto, a tese de Ferreira (2024) procurou responder a duas questões fundamentais que orientaram a análise do orçamento impositivo, sendo elas: "(A) qual o respaldo jurídico para a aplicação da impositividade orçamentária dentro do processo orçamentário brasileiro?" e "(B) como se adequa a implementação do orçamento impositivo no Brasil, e quais as possibilidades de conformar as etapas de elaboração e execução para garantir sua efetividade?".

A conclusão do autor foi, então, a de confirmar a hipótese de que o novo modelo orçamentário é juridicamente viável, reafirmando que o orçamento deve ser tratado como uma lei, com efeitos concretos que exigem seu cumprimento rigoroso, conforme estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que determina à Administração o dever de executar as programações orçamentárias, com a finalidade de atender à sociedade com bens e serviços.

Também, apresenta Ferreira (2024) diante disso, que o caminho que se impera diante das respostas obtidas é o de provocar mudanças essenciais interligadas a coparticipação equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo, respeitando as competências de cada um ao longo de todo o ciclo orçamentário; e a modernização do sistema orçamentário, com uma visão mais ampla e integrada, que exija soluções conjuntas para garantir a impositividade do orçamento. Como esclarece em seu argumento, tais pressupostos, discutidos ao longo da pesquisa, sugerem a necessidade de um sistema coeso em todas as etapas do ciclo orçamentário – elaboração, execução e controle – alinhando essas fases de forma sinérgica para estabelecer o novo modelo de orçamento impositivo no país.

Importante também citar o estudo realizado por Araújo e Oliveira (2024) no município de Mossoró/RN, com o objetivo de compreender o processo jurídico-político pelo qual se deu a concretização da impositividade das emendas individuais no município.

A pesquisa referida buscou examinar a destinação de verbas públicas por meio das emendas parlamentares individuais após a implementação do orçamento impositivo no Município de Mossoró, estabelecido inicialmente pela Emenda à Lei Orgânica Municipal 2/2013, inspirada nos debates legislativos em âmbito federal. (Araújo; Oliveira, 2024)

Sobre os resultados relatados, os autores identificaram três fases inter-relacionadas na aplicação do orçamento impositivo em Mossoró. Os dados indicaram que, nos exercícios

financeiros de 2022 e 2023, os vereadores priorizaram áreas essenciais como saúde, assistência social, educação e urbanismo, evidenciando uma tendência de alocação para setores de maior impacto social. (Araújo; Oliveira, 2024)

Outro aspecto relevante identificado foi o crescimento na destinação de recursos para entidades do terceiro setor, historicamente excluídas pelo Poder Executivo local. Relatam os autores que essa mudança promoveu maior democratização e diversidade na distribuição de verbas públicas, ao integrar organizações previamente alijadas do debate político e da prática orçamentária. (Araújo; Oliveira, 2024)

À luz das discussões teóricas e das análises empíricas apresentadas, torna-se evidente que o orçamento impositivo nos municípios se encontra em uma encruzilhada entre a promessa de maior efetividade na execução das políticas públicas e as limitações práticas impostas pela realidade fiscal e administrativa das gestões locais.

Por um lado, a previsão constitucional e legal das emendas impositivas representa um avanço democrático ao fortalecer a participação do Legislativo na destinação dos recursos públicos. Essa perspectiva é corroborada pelos benefícios apontados nos estudos de caso mencionados, nos quais áreas historicamente negligenciadas foram contempladas graças às emendas parlamentares. O impacto positivo em setores essenciais como saúde, educação e assistência social reforça a potencialidade transformadora desse instrumento.

Entretanto, as controvérsias expostas pelos autores analisados revelam um cenário complexo, permeado por desafios estruturais. As críticas de Galavoti (2023), Ferreira (2024) e outros apontam para uma fragilidade institucional significativa, marcada pela ausência de planejamento técnico, pela falta de transparência e pela resistência política tanto no Legislativo quanto no Executivo. Em contextos de restrição fiscal, essa combinação se torna ainda mais problemática, comprometendo a execução de políticas públicas e agravando o desequilíbrio financeiro municipal.

A politização das emendas, quando utilizadas como moeda de troca eleitoral, é outro fator que compromete a eficiência do orçamento impositivo. Essa prática desvirtua seu propósito original de atender ao interesse público, transformando-o em um instrumento de barganha política. Além disso, a insuficiência de mecanismos de fiscalização e controle social reforça a necessidade de uma reforma estrutural que democratize o processo orçamentário, tornando-o mais transparente e participativo.

Nesse sentido, a obra de Galavoti (2023) destaca a imprescindibilidade de uma cultura administrativa voltada ao planejamento orçamentário integrado e à qualificação técnica dos

agentes públicos. Essa abordagem pressupõe uma gestão pública orientada por princípios de eficiência, responsabilidade fiscal e justiça social, superando o modelo tradicional de orçamento como mera peça autorizativa.

Por outro viés, há de se citar as limitações/impedimentos de ordem técnica nas emendas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define anualmente as hipóteses de impedimento técnico. O órgão ou entidade responsável pela emenda deve analisar os documentos e informações enviados e, se necessário, elaborar um Parecer LDO com a justificativa do impedimento. Rememora-se o diploma legal que fundamenta essa perspectiva:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) (Vide ADI 7697).

A justificativa de "impedimento técnico" na execução das emendas impositivas é utilizada pelo Executivo para argumentar que determinados projetos ou ações propostos pelos parlamentares não podem ser executados devido a limitações práticas, legais ou administrativas. Essa justificativa deve ser devidamente fundamentada e comunicada ao Legislativo, conforme previsto na Constituição Federal, no artigo 166, §12. (Brasil, 1998)

Esses impedimentos podem se manifestar de diferentes formas. Primeiramente, pode haver a falta de viabilidade técnica, ou seja, quando o projeto não atende aos requisitos mínimos de engenharia, arquitetura ou planejamento necessários para ser implementado. Outra possibilidade é a documentação incompleta, que ocorre quando documentos essenciais, como licenças ambientais, detalhamentos orçamentários ou estudos preliminares, estão ausentes. (Siop, s.d)

Além disso, a incompatibilidade legal ou regulatória também pode ser um fator impeditivo, especialmente se o projeto viola normas vigentes, como aquelas relacionadas à legislação ambiental, urbanística ou orçamentária. Por fim, a inexecução por capacidade limitada é outro elemento importante, referindo-se a situações em que o órgão ou entidade responsável pela execução não dispõe de recursos humanos ou materiais suficientes para implementar o projeto. (Siop, s.d).

No que tange ao processo de identificação de impedimentos técnicos, esse começa com a análise, pelo órgão executor, dos projetos vinculados às emendas para verificar sua viabilidade técnica e legal. Quando é identificado algum problema, cabe ao Executivo notificar o

Legislativo, detalhando os motivos do impedimento e apresentando documentos que sustentem a justificativa.

Conforme o §12 do artigo 166 da Constituição, o Executivo também é obrigado a oferecer uma solução para os impedimentos técnicos, buscando garantir a execução das emendas na medida do possível. Isso implica, sempre que viável, propor ajustes nos projetos, indicar alternativas ou reprogramar a execução de maneira a contornar os obstáculos identificados. (Brasil, 1998).

Caso os parlamentares considerem que a justificativa de impedimento técnico é infundada ou que está sendo usada como artifício para não executar a emenda, podem recorrer ao Judiciário. Em 2020, por exemplo, surgiram casos em que parlamentares alegaram que o Executivo empregava essa justificativa com motivações políticas, como represálias a opositores. Nesses casos, os tribunais analisam a plausibilidade e o fundamento das justificativas apresentadas. Se forem consideradas insuficientes ou inadequadas, o Judiciário pode determinar a execução da emenda ou estipular prazos para a regularização dos problemas apontados. (Villela et al, 2024)

O uso da justificativa de impedimento técnico é legítimo quando bem fundamentado, mas seu abuso pode levar a conflitos institucionais e judicializações. Para evitar esses problemas, é essencial que os processos sejam transparentes e que ambas as partes, legislativo e Executivo, busquem soluções colaborativas. O fortalecimento da capacitação técnica e a criação de mecanismos de mediação também são passos importantes para reduzir a judicialização. (Villela et al, 2024)

Portanto, a implementação do orçamento impositivo nos municípios demanda uma revisão crítica de sua estrutura normativa e de sua prática administrativa. A conjugação de esforços entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil é imprescindível para superar os obstáculos identificados e realizar o potencial democrático desse instrumento. Apenas mediante um planejamento público robusto, uma fiscalização ativa e uma gestão comprometida será possível transformar o orçamento impositivo em um verdadeiro mecanismo de promoção dos direitos sociais e do desenvolvimento local sustentável.

3.0 O VEREADOR E O “MITO” DE NÃO PODER LEGISLAR GERANDO DESPESA PARA O EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DO TEMA 917 DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

A partir do estudo das emendas impositivas e das entrevistas colhidas, o presente capítulo se debruça no “mito²” do vereador não poder legislar gerando despesa para o Executivo, pois, é preciso entender que no processo legislativo municipal são permitidos aos parlamentares a iniciativa sobre algumas matérias privativas do Executivo, desde que não ultrapasse os limites constitucionais. Dessa forma, com efeito do orçamento impositivo, entrelaçado na oportunidade de os parlamentares elencarem as necessidades locais, tais como educação e saúde pública. Portanto, constrói-se o caminho desse processo legislativo municipal, com as implicações aos seus parlamentares, utilizando-se como ponto de partida o Tema 917 do STF e a ADI – 7.493 -MT.

Parte-se do princípio da separação de poderes para esse excursão teórico, pois entende-se que a construção da gestão política pública, tem um pano de fundo no princípio fundamental das democracias modernas, que visa garantir o equilíbrio e evitar a concentração de poder no governo. Dessa maneira, a separação de poderes, desenvolvida por Montesquieu no século XVIII, a teoria clássica divide o Estado em três poderes independentes, cada um com funções específicas: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (Anastasia; Inácio, 2010).

O Poder Legislativo, por sua vez, está intrinsecamente ligado ao sistema representativo de governo, com função precípua de parlamento para representação política. Neste sentido, as democracias modernas, utilizam o sistema representativo para que os eleitos pelo povo, atuem

² Não raro se ouve dizer nos Parlamentos Municipais que o Vereador não poder legislar gerando despesas ao Executivo Municipal, e isso ecoava com mais força em todo o país até 2016. Ocorre, isso não passa de um mito que se criou nos municípios brasileiros, criando um entrave a iniciativa de projetos de leis pelos parlamentares locais, sendo que nunca houve nenhum impedimento genérico para isso na Constituição Federal. Com efeito, que essa premissa infundada foi, finalmente, suprimida pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir nos autos do Recurso Extraordinário nº 878911/RJ, em sede de Repercussão Geral, que deu origem ao Tema 917 e fixado a seguinte tese: “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).” É dizer, que resta clarividente da decisão do que o vereador tem plenos poderes para legislar gerando despesas para o Executivo Municipal desde que não trate da criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos e da criação de órgãos da administração.

diretamente no Estado, difundindo as diferentes tendências ideais e os vários grupos de interesse do país globalmente considerado (Anastasia; Inácio, 2010).

Assim, a junção da separação de poderes com o sistema representativo de governo, constrói a gestão pública de cada Estado, garantindo que cada poder exerça a sua função típica e atípica. Posto isto, ao pensar nesse paradigma, é preciso salientar as suas origens, conforme a teoria de Montesquieu, tal princípio da separação dos poderes possuem dois elementos “a especialização fundamental e independência orgânica” (Maurano, 2007, p. 26).

A função legislativa atribuída pelo Poder Legislativo, está imbuída de funções como representação, legislação, legitimação da atuação governamental e controle. Dessa forma, no Brasil a Constituição de 1988, estabelece no art. 44, que a função deste Poder será exercida pelo Congresso Nacional, ou seja, um órgão parlamentar, com característica coletiva com múltiplas funções, mas com o intuito basilar de representação política (Anastasia; Inácio, 2010).

Embora o Parlamento não seja o único órgão responsável pela representação do Estado, ele é o que mais efetivamente expressa a participação política dos cidadãos, graças à diversidade de seus integrantes e à ampla gama de funções que desempenha (Avritzer, 2008). Funciona como um espaço de discussão e decisão sobre diversas questões sociais, além de ter o papel de monitorar e fiscalizar as atividades do governo, assegurando a prestação de contas e a transparência das ações governamentais (Avritzer, 2008).

Desse modo, compreende-se que a função típica e primordial do sistema representativo é legislativa, com a produção direta das leis. Por isso, entende-se que muito embora o processo legislativo seja uma atribuição do Parlamento, ele é influenciado por diversos fatores, incluindo o Executivo, grupos de pressão, a oposição e até a participação direta da população (Quintão; Faria, 2019). Essa participação pode ocorrer por meio de mecanismos como iniciativa legislativa popular, referendos e o veto popular, que permitem maior interferência e controle sobre a elaboração das leis (Quintão; Faria, 2019).

Ademais, além dos mecanismos de fiscalização do Poder Legislativo, há que se falar que a redução dos efeitos da função legislativa do Parlamento busca impedir que toda a capacidade de criação de normas fique concentrada apenas nesse poder (Quintão; Faria, 2019). Essa abordagem visa proteger a independência e autonomia dos demais Poderes, permitindo um equilíbrio e distribuição mais justa das responsabilidades no processo normativo (Quintão; Faria, 2019).

Neste sentido, a partir destes fundamentos federativos que compõe o sistema da tripartição dos Poderes, tem-se a base para a formação da Federação brasileira, e do sistema

que conseqüentemente, se compõe nos Estados Federados e nos Municípios. Nestes termos, os Municípios no Brasil detêm da chamada autonomia institucional, na qual é exercida pela origem das Câmaras Municipais, imitando o modelo português (Quintão; Faria, 2019). A Constituição de 1988 trouxe à Câmara Municipal a organização de funções típicas do Poder Legislativo municipal, com a principal atribuição de legislar e fiscalizar o Poder Executivo, sendo ainda o órgão responsável para elaborar a Lei Orgânica do Município (Quintão; Faria, 2019).

Posto isto, conforme José Afonso da Silva (2004, p. 96), os municípios têm atribuições que: “se reduzem a quatro funções básicas: a função legislativa, a função meramente deliberativa, a função fiscalizadora e a função julgadora”, que inclusive está descrito no art. 29, IX da Constituição Federal de 1988. Todavia, a Câmara não está a representar o Município, mas atua na função de representação política dos cidadãos que o compõem, portanto, quem produzirá os efeitos civis e gerais da representação jurídica do Município é o Poder Executivo (Silva, 2004).

Apesar de existir essa ideia equivocada sobre a limitação do poder dos vereadores, porque desconsidera a real extensão das competências atribuídas a eles pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. Os vereadores possuem um papel fundamental no sistema democrático, que vai muito além da simples aprovação de leis locais. Dessa forma, os vereadores são representantes diretos da população no âmbito municipal e, por isso, exercem funções legislativas, fiscalizadoras, administrativas e até de julgamento (em casos específicos) (Silva, 2004). O equívoco está em pensar que eles têm menos poder por estarem em uma esfera de governo considerada "menor" em comparação aos deputados e senadores (Silva, 2004).

Em muitos municípios, o prefeito é visto como a autoridade máxima, e a Câmara de Vereadores como uma instituição secundária. No entanto, o Legislativo tem um papel essencial na fiscalização e no controle dos atos do Executivo, funcionando como um verdadeiro "freio" ao poder do prefeito. Dessa forma, é importante ressaltar que a Câmara Municipal desempenha um papel essencial no processo legislativo, que não se restringe apenas à aprovação do orçamento do Executivo, mas também papéis administrativos e de controle que são fundamentais para a gestão financeira do município. Embora o orçamento público esteja, em sua essência, ligado ao Executivo, o Legislativo municipal exerce um papel essencial em sua formulação, fiscalização e execução (Silva, 2004). Desse modo, compreende-se que a função legislativa das câmaras municipais, é exercida com a participação do executivo, e conforme afirma Adriana Maurano (2007) isso acontece pelo motivo que é conferido ao Prefeito:

(...) a iniciativa exclusiva em diversas matérias, tais como organização administrativa, criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como fixação ou aumento de suas remunerações, plano plurianual, matérias orçamentárias e diretrizes orçamentárias, entre outras discriminadas na Lei Orgânica. (Maurano, 2007, p. 105)

Neste sentido, além desta organização e iniciativa, o Prefeito, na condição de Poder Executivo, está presente no processo legislativo com a sua decisão de vetar ou sancionar, no entanto, é importante lembrar que esse papel faz parte do processo legislativo constitucional, e essa função dos vereadores é uma hipótese excepcional de gestão orçamentária. Assim, muito embora a função legislativa seja o principal exercício da Câmara municipal, há também que se lembrar, que é ela que faz o controle das contas públicas, bem como fiscaliza a Administração Local (Maurano, 2007).

Posto isto, o mito de que os vereadores não podem gerar despesas ao Executivo tem sua origem em uma interpretação restritiva da Constituição Federal, mais especificamente no art. 167, inciso II, que estabelece que propostas de criação de despesas públicas ou seja, projetos que envolvam custos, devem ser enviadas inicialmente pelo Executivo. Isso porque a administração financeira do município é de competência do chefe do Executivo, e o Poder Legislativo deve respeitar a estrutura orçamentária prevista no orçamento anual, aprovado previamente pela Câmara Municipal (Colturato; Myszczyk, 2023).

Nestes termos, ao olhar a função do Vereador, é preciso elucidar que este possui limites na sua iniciativa parlamentar em projetos de lei, que é a ação do gestor que desencadeia o processo legislativo (Colturato; Myszczyk, 2023). Nesse contexto, é importante compreender o papel do processo legislativo na formação e no desenvolvimento da cidade, especialmente diante das limitações que surgem em relação à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (Colturato; Myszczyk, 2023).

As matérias que dependem exclusivamente da iniciativa do prefeito, como algumas leis que envolvem questões orçamentárias, nomeações, criação de cargos ou despesas, são exemplos de propostas que, por sua natureza, não podem ser apresentadas diretamente pelos vereadores. Isso significa que, em muitos casos, o processo legislativo fica atrelado à vontade e à ação do Executivo Municipal (Colturato; Myszczyk, 2023).

Todavia, esse arranjo pode resultar em uma lacuna no atendimento das necessidades da população. Quando o prefeito opta por não tomar a iniciativa em áreas de interesse público, seja por questões políticas, econômicas ou de priorização de agenda, o Legislativo acaba ficando à mercê dessa inércia (Colturato; Myszczyk, 2023). Nesse cenário, a falta de uma proposta governamental pode deixar a população desamparada, já que não há movimentação legislativa

para tratar de temas essenciais ou emergenciais, afetando diretamente a qualidade de vida e o bem-estar coletivo (Colturato; Myszczyk, 2023).

Neste vácuo de ação do Executivo, pode surgir a iniciativa da própria Câmara Municipal. Os vereadores, cientes das demandas populares, podem apresentar propostas legislativas que busquem atender a essas necessidades. No entanto, essa ação não está isenta de desafios. As propostas dos vereadores podem ser barradas pelo Executivo, que pode vetá-las, especialmente se considerar que geram custos adicionais para o município ou se entender que há um vício de iniciativa, que se extrai quando uma matéria de competência exclusiva do Executivo é apresentada pela vereança, o que gera um problema de inconstitucionalidade formal (Colturato; Myszczyk, 2023).

Esses vetos podem ser motivados por questões orçamentárias, já que muitas das propostas da vereança podem implicar em aumento de despesas para o município, o que é um aspecto sensível dentro da gestão pública. A necessidade de equilibrar as finanças municipais e a busca por eficiência na aplicação dos recursos podem resultar em uma resistência do Executivo a aprovar matérias que, apesar de atenderem às demandas sociais, representam um ônus financeiro (Colturato; Myszczyk, 2023).

Ainda que o processo legislativo enfrente essas barreiras, é preciso destacar que a formação da cidade e a construção de um ambiente urbano justo, funcional e com qualidade de vida dependem da atuação ativa da Câmara Municipal (Colturato; Myszczyk, 2023). O processo legislativo é o meio pelo qual as demandas da população podem ser institucionalizadas, discutidas e transformadas em leis que orientem o cotidiano da cidade. Portanto, a falta de iniciativa do Executivo não deve ser um obstáculo insuperável, e o Legislativo precisa exercer seu papel de forma propositiva e estratégica, buscando sempre garantir os direitos da população e superando os desafios que surgem ao longo do processo (Colturato; Myszczyk, 2023).

Em última análise, a dinâmica entre o Executivo e o Legislativo, embora marcada por interesses políticos e questões institucionais, deve sempre ser orientada pelo interesse público. Quando a ação do Executivo se torna omissa, cabe ao Legislativo assumir a responsabilidade de propor soluções, sempre buscando o melhor para a cidade e seus habitantes (Colturato; Myszczyk, 2023). Assim, a boa convivência entre as esferas de poder é fundamental para garantir o desenvolvimento urbano, social e econômico sustentável da cidade.

Neste sentido, o orçamento público, conforme o que introduz o art. 165 da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do prefeito, ou seja, os vereadores devem respeitar as regras formais do processo legislativo, principalmente no tocante ao princípio da legalidade

(Meirelles, 2020). Entretanto, ampliando a ótica das funções e limites, é preciso levantar a problematização de que o veto do Executivo sobre propostas apresentadas pelos vereadores é um tema que reflete o equilíbrio delicado entre os poderes Legislativo e Executivo no âmbito municipal, especialmente em situações que envolvam custos adicionais para o município ou quando houver um vício de iniciativa.

Muito embora o veto seja utilizado pelo Executivo como um instrumento legítimo e essencial para garantir a legalidade, a constitucionalidade e a viabilidade financeira de projetos de lei, ele também pode gerar tensões políticas e institucionais quando se tratar de interesses políticos e ideológicos (Meirelles, 2020).

Assim, o artigo 63, inciso I, da Constituição Federal de 1988 dispõe que "não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República". Essa norma tem como objetivo preservar o equilíbrio financeiro e orçamentário, assegurando que propostas de despesas apresentadas pelo Executivo não sejam ampliadas de forma descontrolada pelo Legislativo (Meirelles, 2020).

Em razão do Princípio da Simetria Constitucional, que determina a adoção de regras e estruturas equivalentes entre os entes federativos, essa vedação também se estende aos Governadores e Prefeitos. Por conseguinte, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais devem incorporar dispositivos similares, respeitando os limites e competências previstos na Constituição Federal (Meirelles, 2020).

Esse regramento busca garantir que apenas o chefe do Poder Executivo tenha a prerrogativa de propor e controlar o orçamento e as despesas públicas de sua competência, evitando que alterações promovidas pelo Legislativo comprometam a gestão financeira e administrativa dos entes federados.

Portanto, é certo que a observância dessa norma nas esferas estadual e municipal é essencial para manter a integridade do pacto federativo e o equilíbrio entre os poderes, o que se difere da necessidade de equilibrar as finanças municipais e a busca por eficiência na aplicação dos recursos públicos pelos próprios vereadores (Meirelles, 2020).

Diante disso, vale ressaltar, que no artigo supracitado, de fato fica claro que a restrição imposta aos parlamentares, vereadores e deputados, está em apresentar emendas aos projetos de iniciativa privativa ou exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que gerem aumento de despesas, cuja limitação de criar gastos não se estende a todo e qualquer projeto de autoria parlamentar, ou seja, a CF aqui se refere tão somente às emendas aos projetos que são caracterizados como de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (Meirelles, 2020).

Faz-se necessário trazer à lume, que as matérias de iniciativa privativa ou exclusiva do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no Artigo 61, §1º, II da CF, cujo rol é taxativo. Vejamos as disposições da CF que por simetria aplicam aos Prefeitos:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, (...) na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) (...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) (...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

(BRASIL, 1988).

Destarte, observa-se que não há qualquer impedimento constitucional para o Vereador propor projeto de lei que gera despesa a Administração Municipal, mas apenas e tão somente as restrições constantes do II do Art. 61 da CF que são de iniciativas privativas do Chefe do Executivo, as quais gerando despesas ou não, os parlamentares não podem apresentar projetos de lei que tratem sobre os referidos temas (Meirelles, 2020).

Portanto, observa-se que a regra não proíbe o Legislativo de propor projetos que resultem em aumento de despesa, mas exige que a proposta venha acompanhada de uma fonte de custeio, ou seja, o projeto deve indicar uma maneira de cobrir as despesas que ele gera, sem comprometer o equilíbrio fiscal do município. Esse é um ponto importante que distingue uma proposta legislativa que "cria despesa" de uma proposta que viola a responsabilidade fiscal (Meirelles, 2020).

Assim, se os vereadores propuserem uma lei que implique aumento de despesa sem garantir a devida compensação ou adequação fiscal, o projeto pode ser vetado pelo Prefeito, que tem a prerrogativa de vetar integralmente ou parcialmente projetos que comprometam o equilíbrio fiscal do município.

Embora a Constituição determine que a criação de despesa para o Executivo seja, em regra, de competência do Executivo, os vereadores ainda podem propor leis que envolvam gastos públicos, desde que observadas a indicação de fontes de custeio, as propostas de natureza fiscal e os projetos relativos a servidores públicos municipais (Meirelles, 2020).

Neste ponto, a cautela de toda a teoria respeita que o que há de mudança, apenas poderá ser mantida desde que não trate da criação de cargos, funções ou empregos públicos da

administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos e da criação de órgãos da administração.

Ainda no que se tem como cautela, adentra-se na hipótese de que mecanismos de freios serão devidamente impostos, como se verifica na previsão do art. 113 do ADCT, promulgado em 2016 com a EC 95/2016, no que segue: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. – ADCT – EC. 95/2016” (Brasil, 2016).

Por isso, é oportuno salientar, que não obstante o Poder Legislativo ter como funções típicas legislar e fiscalizar, como afirma Hely Lopes Meirelles (2020), no âmbito municipal a Câmara de Vereadores cuida de um derredor de atribuições que passa, sem dúvidas, pela edição das leis e a fiscalização do Executivo, mas que espraia-se pelo debate popular de interesses da sociedade local, haja vista ser o vereador o político que tem o acesso mais próximo do Povo, mormente nos rincões desse país, onde tem vereadores que representam municípios de pequenas comunidades rurais.

Diante desse estudo, compreende-se que os parlamentares municipais, se tiverem acesso concreto a uma pequena parcela do orçamento, cujo instrumento para isso são as emendas impositivas ao orçamento podem destiná-las a melhorias das necessidades dos municípios. O “mito” de que os vereadores não podem legislar criando despesas para o Executivo, surge de uma interpretação excessivamente restritiva da Constituição e das regras orçamentárias. Na prática, o Poder Legislativo tem a capacidade de propor projetos de lei que impliquem em aumento de despesas, desde que sejam observadas as devidas condições, como a indicação de fontes de custeio e a compatibilidade com a responsabilidade fiscal (Silva, 2019).

É essencial que os vereadores compreendam seu papel na elaboração de leis que podem gerar custos, mas também na necessidade de equilibrar essas propostas com as condições financeiras do município. Assim, o Legislativo não deve se ver restrito pela ideia de que não pode legislar gerando despesas, mas sim deve atuar de forma responsável e consciente, sempre buscando soluções que atendam aos anseios da população sem comprometer a estabilidade fiscal do município (Meirelles, 2016).

Como dito no capítulo anterior, tais emendas poderão concretizar alguns direitos sociais que atendam diretamente os anseios multiformes da sua Comuna, seja pelo fato do convívio mais próximo e direto com o cidadão, ou por ser o Parlamento municipal o acesso mais fácil para a sociedade.

A repercussão do tema 917 do STF traz uma nova postura do processo legislativo municipal, pois insurge-se da controvérsia jurídica sobre a autonomia legislativa dos municípios e a necessidade de respeitar a repartição constitucional de competências tributárias, na qual será elucidado no próximo tópico.

3.1. ANÁLISE DO TEMA 917 DO STF E SUA REPERCUSSÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Diante do “mito” do vereador que não pode legislar, é preciso demonstrar que essa postura diante do processo legislativo municipal tem sido amplamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, o tema 917 do STF envolveu a discussão sobre a iniciativa parlamentar, uma vez que a matéria, objeto da criação legislativa, seria competência privativa do Poder Executivo. Sendo uma decisão que foi referida em muitos julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, obtendo, dessa forma, uma interpretação flexível das matérias parlamentares.

Desse modo, o Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, trata-se de um entendimento sobre a discussão da constitucionalidade da competência para iniciativa de uma Lei municipal do Rio de Janeiro, que previu a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Neste sentido, a tese que o STF firmou dispõe o seguinte:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (Brasil, 2016).

Diante disso, a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal foi desenvolvida a partir do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 em 29 de setembro de 2016. Conforme elucidada Luciana de Fátima da Silva (2018, p. 29) o STF analisou a constitucionalidade de uma lei do Município do Rio de Janeiro, no qual, originou-se contra uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) que tratava do alcance da legislação municipal sobre aspectos que envolvem os direitos fundamentais e a competência do município para legislar sobre determinadas matérias, conforme o texto constitucional.

Tal recurso envolveu uma análise da competência legislativa dos municípios e a compatibilidade das leis municipais com os preceitos da Constituição Federal (Silva, 2018). A Corte, em sua decisão, reconheceu a competência dos municípios para legislar sobre alguns temas, tal como o orçamento público, conforme a Carta Constitucional, sob a condição de não haver violação aos direitos fundamentais ou usurpação das competências atribuídas pela Constituição ao Estado e à União (Silva, 2018).

Ademais, acerca do tema, é sabido que a Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios competência para instituir e regulamentar tributos específicos, como o IPTU, ISS e ITBI. No entanto, o poder de legislar sobre tributos estaduais (como o ICMS) ou federais (como o IPI) não lhes pertence (Meirelles, 2020). Embora os municípios possuam autonomia legislativa, essa autonomia é limitada pela Constituição Federal, que proíbe interferências em matérias que não sejam de sua competência (Meirelles, 2020).

Nesse sentido, o STF considerou que leis municipais que concedem isenções de tributos estaduais ou federais violam a repartição de competências e, por conseguinte, o pacto federativo. Outro fundamento utilizado pelo STF foi o princípio da legalidade tributária. Somente o ente competente para instituir um tributo pode conceder benefícios fiscais relacionados a ele, sob pena de violação da legalidade (Brasil, 2016).

Os legisladores municipais precisam observar rigorosamente a competência tributária definida pela Constituição, qualquer tentativa de legislar sobre tributos estaduais ou federais será considerada inconstitucional.

Por consequência dessa discussão, os vereadores e suas assessorias jurídicas devem estar atentos às normas constitucionais e aos limites de sua atuação legislativa, o que exige maior capacitação técnica e jurídica no processo de elaboração de leis para evitar vícios de competência.

Segundo a suprema corte constitucional brasileira, embora os municípios não possam conceder isenções sobre tributos estaduais ou federais, eles ainda podem utilizar sua competência para regulamentar e conceder benefícios relacionados aos tributos municipais, desde que respeitem as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2016).

Nesta perspectiva, o tema 917 do STF também confirma a importância e necessidade de cooperação entre os entes federativos. Por exemplo, municípios podem dialogar com estados para implementar políticas fiscais conjuntas, mas não podem legislar unilateralmente sobre tributos estaduais (Brasil, 2016).

Dessa forma, conforme Luciana de Fátima Silva (2018), esse entendimento foi relevante, pois destacou a possibilidade de autonomia dos municípios em algumas matérias, sendo uma reafirmação do princípio da autonomia municipal, que está garantido pelo artigo 30 da Constituição. Além disso, o julgamento também abordou os limites do poder normativo local e sua conformidade com a ordem constitucional.

A Constituição de 1988, em seu artigo 30, estabelece que os municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local. No caso do julgamento, o STF analisou se a lei do Rio de Janeiro respeitava essa competência sem invadir as competências da União ou dos Estados (Silva, 2018).

O julgamento também trouxe a discussão sobre a autonomia dos municípios para decidir questões dentro de sua esfera de interesse, considerando que a Constituição garante aos municípios a capacidade de legislar em várias áreas, desde que respeitadas as normas gerais da Constituição Federal (Brasil, 2016). O STF, ao decidir sobre a constitucionalidade da lei municipal, atuou no papel de um órgão de controle de constitucionalidade, sendo responsável por garantir que a legislação local não infrinja os princípios e regras da Constituição (Silva, 2018).

A decisão do STF foi importante porque reafirmou o princípio da autonomia dos municípios, mas também trouxe uma reflexão sobre os limites dessa autonomia. Ou seja, o julgamento evidenciou que os municípios podem legislar em diversas áreas, desde que isso não infrinja os direitos fundamentais nem ultrapasse as fronteiras de sua competência (Silva, 2018).

Esse julgamento também reforçou a importância do controle de constitucionalidade e da atuação do Supremo Tribunal Federal em assegurar que as leis criadas pelos entes federativos, União, Estados e Municípios, estejam em conformidade com a Constituição (Silva, 2018). Em síntese, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911 é um marco na análise das competências municipais e do poder de legislação dos municípios, destacando a importância de um equilíbrio entre autonomia local e respeito à Constituição Federal (Brasil, 2016).

Assim, observa-se que o STF direcionou sua atenção ao Legislativo Municipal ao reconhecer a importância de os parlamentares atenderem às demandas específicas de suas comunidades. Nesse contexto, conforme discutido no capítulo anterior, o princípio da Simetria Constitucional, reflete a autonomia e o equilíbrio entre os Poderes que estruturam o sistema federativo, atuando como um mecanismo de controle para evitar que tanto o Estado quanto os cidadãos ultrapassem os limites estabelecidos pela democracia (Silva, 2018).

Todavia, conforme preceitua Luciana de Fátima da Silva (2018), permitir a iniciativa de parlamentares em alguns assuntos de interesse público de certa localidade, não tem o condão de gerar a concentração de poder, tampouco abuso na feitura das leis. No entanto, limitar os parlamentares municipais de propor soluções às necessidades locais, é de fato deixar a concentração no Poder Executivo municipal, na figura do prefeito, que nestas situações o uso inadequado do poder que lhe é conferido poderá não só gerar conflitos institucionais, mas também poderá restringir mais ainda a aplicação direitos fundamentais aos munícipes (Silva, 2018).

A discussão do Tema 917 do STF traz à tona a necessidade de se considerar o interesse público e o cumprimento das urgências de cada localidade, uma vez que são leis que podem assegurar o acesso a medidas preventivas de problemas públicos sociais (Silva, 2018). Assim, tal tema traz impactos diretos sobre o processo legislativo municipal, principalmente em relação à criação de normas que regulamentam o orçamento público.

Neste sentido, com o aumento da complexidade no processo legislativo e a necessidade de adequação às novas obrigações, é provável que haja um estreitamento das relações entre os poderes executivo e legislativo nos municípios. O Executivo, responsável pela gestão municipal, precisará trabalhar mais de perto com a Câmara Municipal para criar e implementar as novas normas. Isso pode fortalecer o papel da Câmara, que precisará analisar cuidadosamente as propostas de lei e as implicações financeiras e legais da nova contribuição (Silva, 2018).

Embora o tema seja válido para o desenvolvimento legislativo dos parlamentares na Câmaras Municipais, os tribunais têm dificuldades de pacificar em suas decisões em sede de controle de constitucionalidade quando é suscitado vício de iniciativa em algum processo legislativo municipal (Silva, 2019). Compreende-se que o vício de iniciativa ocorre quando um projeto de lei é proposto por um órgão ou autoridade que não tem competência constitucional para iniciar aquele tipo específico de matéria. Isso é importante porque a Constituição Federal (CF/88) e as constituições estaduais atribuem competências específicas para a proposição de leis (Silva, 2019).

A Constituição Federal garante autonomia aos municípios (art. 18, CF/88), permitindo que eles organizem suas leis e processos internos. No entanto, essa autonomia é limitada pelos princípios constitucionais nacionais, especialmente no que diz respeito à separação dos poderes (art. 2º, CF/88) (Silva, 2019). Nesse sentido, os tribunais tem a dificuldade de equilibrar o respeito à autonomia municipal com a necessidade de garantir a separação dos poderes. Isso

gera decisões divergentes sobre até onde vai a liberdade do município de organizar seu processo legislativo (Silva, 2019).

Antes da decisão do STF, o entendimento sobre a obrigatoriedade de contribuição previdenciária sobre os inativos variava consideravelmente entre os tribunais regionais (Silva, 2019). Alguns tribunais entendiam que, em certos casos, os municípios poderiam optar por não realizar a contribuição previdenciária sobre a remuneração dos servidores inativos, a partir da interpretação de normas municipais ou até mesmo da falta de regulamentação específica (Silva, 2019).

Por outro lado, havia tribunais que seguiam uma interpretação mais rigorosa, considerando que a Constituição Federal já estabelecia a necessidade de contribuição dos inativos, independentemente de regulamentação municipal. Essa divergência de entendimentos entre os tribunais gerou um cenário em que a aplicação da norma dependia do foro e da instância, o que gerava insegurança tanto para a administração pública quanto para os servidores (Silva, 2019).

Neste contexto, resta claro que além das disputas judiciais, a falta de entendimento pacífico pode afetar a capacidade dos legisladores municipais de criar normas claras e eficazes para regulamentar a cobrança das contribuições. Dada a ausência de uma interpretação uniforme, os vereadores podem hesitar em propor novas leis ou alterar as existentes por temerem que a norma não seja aceita pelos tribunais ou que gere mais contestações judiciais (Silva, 2019).

Por conseguinte, é certo que o tema impacta no processo legislativo municipal, quando se pensa que dá a oportunidade de desconstruir o mito do vereador de não poder legislar e ter iniciativas coerentes em certos temas reservados. Considera-se que o tema 917 do STF é a porta aberta para que modernize e fortaleça a legislação municipal, evitando que discussões legítimas sejam desvalorizadas no âmbito da efetivação dos direitos sociais.

Ademais, o Tema exposto consolida a ideia de que a autonomia municipal no Brasil, embora relevante, é limitada pela repartição constitucional de competências. No processo legislativo municipal, essa decisão exige maior cuidado na elaboração de leis, especialmente as de caráter tributário, sob pena de invalidação por inconstitucionalidade (Silva, 2019).

Ao mesmo tempo, o tema promove o fortalecimento do pacto federativo e a segurança jurídica, ao delimitar claramente as competências de cada ente federativo. Essa decisão serve como um alerta para que os municípios não apenas respeitem os limites legais, mas também busquem soluções cooperativas para a formulação de políticas públicas eficientes e

juridicamente sustentáveis, como a aplicação das emendas parlamentares no orçamento impositivo (Silva, 2019).

Importante salientar que, a possível conexão entre o orçamento impositivo e o Tema 917 do STF é a relação indireta na incidência de organização no legislativo municipal, especialmente no que diz respeito à atuação do legislativo municipal e à observância dos limites constitucionais da autonomia legislativa. Dessa maneira, o expoente necessário de compreensão é que tanto no orçamento impositivo quanto no Tema 917, a atuação do legislativo municipal deve ser pautada pela observância dos limites legais e constitucionais.

Uma emenda ao orçamento que viole esses limites, conforme afirma Francisco Gilney Bezerra Carvalho Ferreira (2024), como a tentativa de utilizar recursos de maneira incompatível com a competência municipal, pode ser declarada inconstitucional. Posto isto, o orçamento impositivo e o Tema 917 reforçam a ideia de que o legislativo municipal deve respeitar o pacto federativo. No caso do orçamento impositivo, como afirma Ferreira (2024) isso implica emendas que atendam apenas às competências e prioridades do município, sem interferir nas funções atribuídas a estados ou à União, como ocorre no Tema 917 em relação aos tributos.

Portanto, uma conexão prática é a necessidade de respeitar o equilíbrio fiscal, enquanto no Tema 917, leis que concedem isenções indevidas podem prejudicar o orçamento público de outros entes federativos, no orçamento impositivo, a execução obrigatória de emendas deve observar os limites financeiros e a capacidade de execução do município, evitando gastos descontrolados ou incompatíveis com o orçamento aprovado (Ferreira, 2024).

Embora tratem de temas distintos, o orçamento impositivo e o Tema 917 do STF se conectam pela necessidade de respeito aos limites constitucionais e fiscais no processo legislativo municipal. Ambos reforçam a importância de uma atuação legislativa que preserve a autonomia dos entes federativos, mas que seja exercida dentro do que é permitido pela Constituição Federal, promovendo segurança jurídica e a integridade do pacto federativo.

3.2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA ADI nº 7493-MT: EXERCÍCIO DO PODER LEGISLATIVO E OS LIMITES DA AÇÃO DOS VEREADORES EM RELAÇÃO ÀS FINANÇA PÚBLICAS

Neste contexto, depois de analisado o Tema 917 do STF, traz para a discussão deste estudo do vereador e o mito de não legislar, a ADI nº 7.493 de uma Lei do Estado do Mato Grosso. A referida Lei que foi objeto de uma ADI, demonstra mais uma vez, que apesar da matéria ter limite de iniciativa legislativa, inclusive constitucional, o STF ainda reforça a

legitimidade dos parlamentares proporem emendas impositivas. Desse modo, mesmo que tenha determinado novos limites para essa discussão, é possível inferir que decisões como estas impactam diretamente a destinação do orçamento público e o cumprimento de direitos sociais fundamentais (Leite, 2020).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7493 – MT, teve o intuito de declarar a inconstitucionalidade contra o art. 164, § 15 da Constituição do Estado de Mato Grosso, que traz em seu bojo o aumento do percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida do ano anterior, englobando o projeto de lei orçamentária anual. Neste sentido, o artigo impugnado tem o seguinte texto:

Art. 164, §15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 111, de 21 de setembro de 2023. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2,00% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior. (Brasil, 2024)

O Governador do Estado do Mato Grosso, ao propor a referida ADI, argumenta que o § 15 do artigo 164 da Constituição do Estado de Mato Grosso, conforme alterado pela Emenda Constitucional nº 111/2023, apresenta defeitos tanto de inconstitucionalidade formal quanto material, o que justifica a proposição da presente ação direta de inconstitucionalidade (Brasil, 2024, p.02).

Dessa forma, conforme o autor da ação, há incidência de inconstitucionalidade formal de tal Lei, pois a Emenda Constitucional nº 111/2023 não avançou o procedimento legislativo adequado para a promulgação de emendas constitucionais, infringindo o que está previsto no artigo 60, inciso I, da Constituição Federal, norma que deve ser obrigatoriamente reproduzida conforme o artigo 38, inciso I, da Constituição do Estado do Mato Grosso (Brasil, 2024, p.02).

Por outro lado, quanto à inconstitucionalidade material, o autor sustenta que uma interpretação que conceda efeito imediato ao aumento do percentual de emenda parlamentar com execução obrigatória seria prejudicial ao princípio do planejamento orçamentário. Esse princípio está previsto no art. 165 da Constituição Federal, o qual estabelece que o planejamento orçamentário deve começar com o plano plurianual, ser detalhado na lei de diretrizes orçamentárias e, posteriormente, ser executado por meio da lei orçamentária anual (Brasil, 2024).

Dessa maneira, a ADI contraria a impositividade orçamentária implantada pela Emenda Constitucional nº 86/15, pois esta aduz o cumprimento das normas orçamentárias relacionados à Saúde Pública, assim, ela teve o propósito de impedir a utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha do Executivo junto ao Congresso, portanto, o índice foi elevado para 1,2% da receita corrente líquida (Pascoal, 2015).

Diante disso, o Ministro Dias Toffoli em seu relatório discutiu em comparação a essa emenda nº 86/15, no qual ressaltou que:

Vale dizer, a Emenda Constitucional nº 86/15 representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas e tem por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (orçamento impositivo). Ademais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/19, tornou-se possível, com o mesmo efeito, a proposição de emendas impositivas por intermédio das bancadas de parlamentares do estado ou do Distrito Federal. Além das emendas citadas, foram editadas as Emendas Constitucionais nº 102/19 e nº 105/19, criadas com o intuito de aprimorar o modelo de impositividade orçamentária implantado pela EC nº 86/15, passando a prever novas condições e hipóteses para a execução obrigatória do orçamento público no Brasil. Por certo, as emendas impositivas determinam que seja obrigatória a execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento). As emendas individuais estão limitadas a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto (alterada pela EC nº 126/22), devendo metade desse valor ser destinado a ações e serviços públicos de saúde; já as emendas de bancada estão limitadas a 1% da RCL. (Brasil, 2024, p. 20)

A análise apresentada pelo Ministro no relatório, aborda as Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19, nº 102/19 e nº 105/19, focando na evolução e no impacto do conceito de emenda impositiva no orçamento público brasileiro. O principal destaque dessas emendas é a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, uma mudança significativa no processo orçamentário do país (Brasil, 2024).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/15, passou a ser determinado que as emendas parlamentares individuais seriam obrigatoriamente executadas, o que fortaleceu o poder de negociação dos parlamentares com o Executivo e garantiu maior transparência e compromisso fiscal, uma vez que não haveria mais espaço para que o governo federal deixasse de executar essas emendas sem uma justificativa plausível (Leite, 2020).

A regulamentação das emendas impositivas trouxe limites específicos, como o limite de 2% da RCL para emendas individuais (com metade desse valor destinado a ações e serviços públicos de saúde, conforme alteração pela EC nº 126/22) e 1% da RCL para emendas de bancada. Esses limites servem para garantir que o volume de recursos destinado pelas emendas impositivas não comprometa o equilíbrio fiscal do governo, permitindo a execução das emendas dentro de um teto orçamentário pré-definido (Leite, 2020).

Embora esse entendimento já tivesse sido firmado, em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal, com relatoria do Ministro Flavio Dino, firmou-se percentual completamente diferente das emendas impositivas dos Deputados Estaduais, e por simetria, terá aplicação direta aos vereadores, na qual não será 2% e sim 1,55%, impactando diretamente os Municípios em 2025 (Brasil, 2024). Neste contexto, esse entendimento tem um raciocínio jurídico lógico, pois, ao compreenderem que o sistema estabelecido pela Constituição Federal é bicameral em

que o parlamento é composto por câmaras ou casas legislativas, conhecida como Câmara de Deputados e Senado (Brasil, 2024).

Por consequência disso, o teto de 2% será considerado a partir dessa ótica considerando a bicameralidade, sendo 1,55% das emendas impositivas dedicadas aos deputados e 0,45% aos senadores. Dessa forma, como os Estados e Municípios não possuem um Senado Próprio e adotam o sistema Unicameral, o STF entendeu que o percentual aplicável aos Municípios e aos Estados deve ser apenas aquele dedicado aos Deputados Federais, sendo apenas 1,55% da receita corrente líquida do orçamento, e, portanto, o orçamento impositivo continuará sendo um forte instrumento de transformação social à disposição dos Vereadores de todo o Brasil (Brasil, 2024).

Assim, a partir dessa decisão fatalmente os entes subnacionais poderão observar o novo limite de 1,55% em respeito ao princípio da simetria constitucional que vincula toda a estrutura orçamentária de todos os Estados, Municípios ao modelo Federal (Brasil, 2024). Dessa maneira, é preciso entender que a aplicação dessa decisão da suprema corte traz impacto direto no orçamento impositivo dos vereadores, pois estes também se envolvem na subordinação às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

Assim, coloca-se em prática um princípio fundamental do direito constitucional brasileiro, que reflete a posição do STF como guardião da Constituição de 1988 e sua autoridade para interpretar as normas constitucionais de forma definitiva, principalmente em relação aos Estados, Municípios e Distrito Federal (Silva, 2018).

É certo que os entes subnacionais possuem autonomia para organizar suas constituições, leis e atos administrativos, no entanto, não é uma autonomia absoluta, pois há que se considerar as decisões proferidas pelo STF (Silva, 2018). Portanto, as decisões do STF vinculam todos os órgãos e autoridades do Brasil, incluindo os entes subnacionais. Isso significa que, mesmo que um Estado ou Município tenha uma constituição própria ou legisle de maneira autônoma, ele deve submeter-se às decisões do STF quando estas envolvem a interpretação da Constituição Federal ou a análise de sua compatibilidade com as normas constitucionais (Silva, 2018)

A subordinação dos entes subnacionais ao STF reforça a ideia de que a Constituição Federal é a norma máxima, e que a uniformidade e integridade do sistema constitucional não podem ser comprometidas por leis ou atos infraconstitucionais locais. Assim, o STF garante que a autonomia dos entes subnacionais seja exercida dentro dos limites constitucionais, sem prejudicar os princípios e valores fundamentais que são comuns a todo o país (Silva, 2018).

Dito isto, com a compreensão do federalismo brasileiro e da proteção constitucional, é preciso que observar que apesar das modificações para o orçamento impositivo de 2015 a 2022, com a transição de governo, tem-se uma nova mudança que impactará novamente no Legislativo municipal, uma vez que ao projetar tal situação na realidade dos municípios brasileiros, considerando a organização das câmaras municipais que já foram elaboradas, vários parlamentares já apresentaram as emendas ao orçamento para o ano de 2025, no valor de 2%, no entanto, o Poder Executivo poderá rejeita-las, fundamentando o seu veto com a recente decisão da Suprema Corte (Brasil, 2024).

Todavia, ainda que tenha a diminuição de 0,45%, ainda deve ser observado a disponibilidade de 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto. Ademais, a Suprema Corte ainda definiu que esse percentual e essas emendas impositivas, deverão obedecer que a sua metade deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, ou seja, o cumprimento de um dos direitos sociais que tem mais carência em cada localidade.

Nestas condições, ao analisar julgado recente, percebe-se que mesmo com a mudança de percentual, ainda é salvaguardado a possibilidade de um protagonismo do Poder Legislativo na distribuição de recursos orçamentários, dado que a regra de elaboração e execução do orçamento público no país é de responsabilidade do executivo (Brasil, 2024). Esse protagonismo do Poder Legislativo, que por muito tempo foi desacreditado, como um verdadeiro “mito”, está pautado na competência de iniciativa privativa do Executivo, que limita de fato algumas matérias para o Poder Legislativo Municipal (Leite, 2020).

Como visto no capítulo anterior, as emendas parlamentares impositivas trazem ao cerne do sistema federalista, a exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, com exceção a própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo. Por esta razão, tal decisão analisada impacta também as emendas impositivas quanto a sua aplicação, pois o Supremo determinou a sua sustação até que tenha um diálogo institucional concreto entre os Poderes Legislativo e Executivo para regular novos procedimentos (Bevilacqua; Silva, 2024).

As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) têm um impacto profundo e abrangente na administração pública brasileira, já que o STF é a máxima instância judicial do país, responsável por interpretar a Constituição Federal e garantir sua observância. As sentenças e julgados do STF não apenas resolvem questões jurídicas complexas, mas também afetam diretamente a forma como os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) operam em

suas funções e como os gestores públicos conduzem a administração das políticas públicas (Bevilacqua; Silva, 2024).

Ademais, sabe-se que o impacto das decisões do STF no orçamento público se manifesta de diversas maneiras, desde a definição de limites para a execução de despesas até a aplicação de recursos em áreas prioritárias, passando pela validação de emendas e normas relacionadas à gestão fiscal e orçamentária (Bevilacqua; Silva, 2024). Neste sentido, desde a Emenda Constitucional nº 86/15, que implantou o orçamento impositivo, obrigando a execução das emendas parlamentares individuais, tem um impacto direto sobre a administração orçamentária do governo.

O STF tem sido responsável por analisar questões relativas a essas emendas, garantindo que elas sejam executadas conforme a Constituição. O impacto das decisões do STF pode ser visto em diversas situações, tais como o limite de execução das emendas parlamentares, que deve respeitar a Receita Corrente Líquida (RCL), e a destinação de metade desses recursos para a saúde (Bevilacqua; Silva, 2024). O STF também tem sido chamado a decidir sobre a validade de determinadas emendas, como as de bancada (emendas apresentadas por grupos de parlamentares), em relação à sua aplicação no orçamento e à sua compatibilidade com as normas constitucionais (Bevilacqua; Silva, 2024).

Essas decisões obrigam o governo a cumprir o orçamento impositivo, o que pode impactar tanto no planejamento orçamentário como na execução de recursos, forçando o governo a priorizar a execução dessas emendas, que podem afetar áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura (Bevilacqua; Silva, 2024).

Portanto, conclui-se que as decisões do STF têm um impacto significativo no orçamento público, pois orientam como os recursos devem ser alocados, executados e controlados de acordo com a Constituição Federal. A interpretação da Constituição pelo STF garante a regularidade e a legalidade da execução orçamentária, influenciando o cumprimento de mínimos constitucionais, a execução de emendas impositivas, a restrição de gastos e o controle fiscal (Bevilacqua; Silva, 2024).

Em suma, as decisões da Suprema Corte asseguram que o orçamento público seja conduzido de acordo com as normas constitucionais, promovendo responsabilidade fiscal e garantindo os direitos fundamentais da população (Bevilacqua; Silva, 2024). Assim, o que vimos até aqui é que o ponto central da ADI é o aumento do percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, que foi promovido pela Emenda Constitucional nº 111/2023 (Brasil, 2024).

A demanda busca declarar a inconstitucionalidade dessa alteração, apontando tanto questões formais quanto materiais. A argumentação formal sustenta que o processo legislativo que levou à promulgação da emenda não seguiu os procedimentos corretos, violando o artigo 60, inciso I, da Constituição Federal, que trata da iniciativa para a criação de emendas constitucionais (Brasil, 2024).

Já a argumentação material questiona a violação do princípio do planejamento orçamentário, conforme o disposto no art. 165 da Constituição Federal, que define a sequência obrigatória das etapas orçamentárias e a compatibilidade entre as emendas parlamentares e o planejamento fiscal do país (Brasil, 2024).

Em relação a limitação material, a crítica à proposta de aumento do percentual das emendas impositivas reflete a preocupação com o impacto que esse aumento teria sobre o equilíbrio fiscal e o planejamento orçamentário (Brasil, 2024). A constituição brasileira estabelece uma série de dispositivos para garantir que os recursos públicos sejam distribuídos de maneira eficiente, com um planejamento estratégico de médio e longo prazo, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) (Brasil, 2024).

A alteração do percentual das emendas impositivas poderia, na visão dos críticos da proposta, interferir de maneira adversa nesse processo e comprometer o cumprimento das metas fiscais. A decisão do STF, no julgamento da ADI nº 7.493-MT, está diretamente ligada ao entendimento que o Supremo tem sobre o poder do legislador em modificar o orçamento público e os limites impostos pela Constituição para garantir a manutenção do equilíbrio fiscal (Brasil, 2024).

A Emenda Constitucional nº 86/2015, ao instituir o orçamento impositivo, refletiu uma tentativa de fortalecer o papel do Legislativo no controle da execução do orçamento. A execução obrigatória das emendas parlamentares individuais garantiu um mecanismo de maior transparência e responsabilidade, pois impediu que o Executivo simplesmente ignorasse as emendas aprovadas sem justificativas adequadas (Leite, 2020).

O impacto desse mecanismo no planejamento orçamentário é substancial, pois ele coloca um controle mais direto dos parlamentares sobre a alocação de recursos, mas também impõe desafios para garantir que essa execução não comprometa a sustentabilidade fiscal do governo. A decisão do STF sobre a simetria constitucional e a redução do percentual de emendas impositivas nos estados e municípios, de 2% para 1,55%, é um exemplo claro da atuação do Supremo na limitação do poder dos legisladores subnacionais (Brasil, 2024).

O entendimento de que o sistema bicameral da União deveria influenciar o percentual destinado a cada um dos poderes no nível estadual e municipal é uma aplicação direta da interpretação do STF sobre a Constituição Federal. Em uma análise mais ampla, a decisão demonstra o princípio da uniformidade orçamentária, que exige que os orçamentos dos estados e municípios respeitem parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, de modo a garantir a coerência e integridade do sistema fiscal nacional.

Nesse sentido, o Supremo reafirma sua função como guardião da Constituição, assegurando que, mesmo em um sistema federalista, a autonomia dos estados e municípios seja exercida dentro dos limites constitucionais. Outro aspecto relevante da análise da ADI nº 7.493-MT é o protagonismo do poder legislativo municipal na alocação de recursos orçamentários. A decisão do STF reafirma o papel dos vereadores na definição do orçamento, um ponto central na evolução do orçamento impositivo no Brasil (Brasil, 2024).

Desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, o orçamento impositivo tem sido considerado uma ferramenta estratégica para dar voz ao Legislativo na execução de políticas públicas. Ao possibilitar que os vereadores destinem recursos diretamente a áreas prioritárias, como saúde e educação, o orçamento impositivo fortalece a democracia e promove uma maior proximidade entre as demandas da população e as ações do governo (Leite, 2020).

No entanto, é importante reconhecer que esse protagonismo deve ser equilibrado com os princípios da eficiência fiscal e da sustentabilidade orçamentária, pois, sem esses cuidados, o orçamento impositivo pode se tornar um instrumento de barganha política ou gerar compromissos financeiros insustentáveis (Leite, 2020).

Além disso, a decisão do STF sobre o percentual das emendas impositivas reflete uma discussão mais ampla sobre a autonomia dos entes federativos e a relação entre os diferentes níveis de governo no Brasil. Embora os estados e municípios tenham autonomia para legislar sobre questões locais, essa autonomia não é absoluta. Ela deve ser exercida dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, que impõe restrições para garantir a coesão e a integridade do sistema federativo (Leite, 2020).

O STF, ao aplicar as normas constitucionais sobre a execução das emendas impositivas, assegura que essa autonomia seja compatível com o equilíbrio fiscal nacional e com os objetivos de desenvolvimento sustentável, fundamentais para o país (Brasil, 2024).

Por fim, a análise da ADI nº 7.493-MT permite concluir que a evolução do orçamento impositivo no Brasil está longe de ser um processo linear. As decisões do STF têm se mostrado fundamentais para garantir a implementação de emendas impositivas que respeitem a

Constituição e assegurem que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e responsável (Brasil, 2024).

O poder legislativo, especialmente no nível municipal, tem se tornado cada vez mais central no processo orçamentário, refletindo a importância de uma gestão fiscal responsável e do fortalecimento da democracia no Brasil. Contudo, é necessário que essa gestão seja realizada de forma equilibrada, respeitando os princípios constitucionais e garantindo que os recursos sejam alocados de acordo com as reais necessidades da população, sem comprometer a saúde fiscal do governo.

4 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO MEIO EFICAZ A COMBATER A CRISE DE IDENTIDADE, EFETIVIDADE E CONFIANÇA DOS DIREITOS SOCIAIS

Como abarcado no capítulo anterior, no Brasil, a doutrina clássica, bem como a jurisprudência dominante, entende que o orçamento é, autorizativo, haja vista que não cria gastos, mas apenas os autoriza, ou seja, não obstante constar determinado gasto público na peça orçamentária, o gestor não é obrigado a gastá-lo.

É dizer, que o orçamento no Brasil só será cumprido de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício, e não impõe o cumprimento dos gastos nele previstos, de modo que o Executivo não está jungido a realizar o que no orçamento foi disposto.

Com efeito, o orçamento autorizativo torna o Executivo um superpoder, vez que pode ou não cumprir a norma, a depender das disponibilidades orçamentárias e da vontade política, enquanto o Legislativo sente-se desprestigiado pelo descumprimento do orçamento na sua versão inicialmente aprovada (Leite, 2020).

No entanto, nem sempre a Administração Pública e o Poder Executivo dos Municípios conseguem destinar o orçamento público na proporção necessária para tais desenvolvimentos. Por isso, o orçamento impositivo, tratado constitucionalmente, é uma garantia da execução de projetos para além do caráter econômico nos municípios, nos quais as emendas parlamentares quando propostas pelos vereadores devem ser obrigatoriamente incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo executadas pela administração pública (Leite, 2020, p.117).

Conforme bem estabelecido, o orçamento impositivo é mais uma realização do espaço democrático, imbuído de direitos inerentes aos indivíduos. Posto isto, falar em dar efetividade em direitos sociais no Brasil, é entender a complexidade da máquina pública e o custeio para que ela continue a girar. Diante dessa intrigada situação, é preciso elucidar que esses Direitos Sociais no Brasil, insculpidos na metade do século XX, escancararam a necessidade de maior proteção do Estado, ente público, de prover o bem-estar social na tentativa de reparar as discrepantes realidades brasileiras de concentração de renda para alguns, e falta do mínimo existencial para a grande maioria (Canotilho, 2003).

Cabe destacar ainda, que as constituições iniciaram a preocupação com os direitos sociais, a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, decorrentes de lutas históricas, para atribuir ao Estado o caráter garantista e interventivo. Trata-se, dessa forma, de direitos de segunda dimensão que abarcam os direitos econômicos, sociais

e culturais, que busca a interpelação do Estado positivo e negativo, com as atuações de assistencialismo, na saúde, na educação e previdência, sem impossibilitar a liberdade dos indivíduos (Sarlet, 2007). Conforme afirma Sarlet (2007, p.63):

(...) esta evolução se processa habitualmente não tanto por meio da positivação destes 'novos' direitos fundamentais no texto das Constituições, mas principalmente em nível de uma transmutação hermenêutica e da criação jurisprudencial, no sentido do conhecimento de novos conteúdos e funções de alguns direitos já tradicionais (Sarlet, 2007, p.63).

São direitos que são incorporados em sociedades desiguais, que necessitam do Estado para sua efetividade, tanto jurídica quanto política. Neste sentido, a Constituição Brasileira de 1988, estabelece um vínculo intrínseco com os direitos sociais, não só por positivá-los no artigo 6º e no Capítulo II, mas, na Constituição como um todo, pois, ao tratar dos direitos sociais, a carta constitucional também cuida do sistema financeiro e orçamentário, bem como o custeio disso com a seguridade social (Calciolari, 2011).

Ademais, se tratando dos direitos sociais, para Canotilho (2003, p. 52) “os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos”, a partir dessa informação compreende-se que há uma necessidade de equilíbrio orçamentário nas contas públicas. Diante disso, é evidente que os direitos sociais, de segunda dimensão, demandam uma prestação positiva do Estado, com a organização e aplicação de políticas públicas para sua efetividade (Canotilho, 2003).

A necessidade de implementação do orçamento impositivo nos municípios possui relação direta com os direitos fundamentais, em que pese ser medida de (in)eficácia.

A questão é que a efetividade das ferramentas dos direitos sociais traz em seu bojo uma dificuldade em sua implementação, uma vez que a sociedade se fez credora dos direitos consagrados na constituição considerando o Estado como o responsável por fazer valer esses direitos do outro lado dessa relação. Assim, com o reconhecimento da condição de beneficiários de direitos sociais, a sociedade passou a exigir do Estado uma atitude ativa para efetivar os direitos prometidos na constituição Federal (Calciolari, 2011).

Nesse sentido, diante dessa intrigante necessidade de equilíbrio de contas públicas e efetivação de direitos, tem-se o estudo do orçamento impositivo aos municípios, que foi algo pensado para mudar a prática do chamado “orçamento autorizativo”, no qual parte das despesas pode ser “contingenciada”, tornando obrigatória a execução de todo o orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo Congresso Nacional (Calciolari, 2011).

Trata-se, portanto, de garantir ao Poder Executivo instrumento para controlar a despesa e gerar resultado primário compatível com a estabilidade macroeconômico. Dessa forma, tratar

da situação do orçamento impositivo do município traz à baila que ao transformar as emendas em despesas obrigatórias, a PEC livra os estados e municípios de terem os recursos das emendas bloqueadas nos casos em que não cumprirem obrigações impostas pela LRF (Assis, 2020).

Tal posicionamento, é utilizado para avivar a finalidade na efetivação de determinados direitos, que tentam desvendar eventuais limitações ou restrições. Considerações Legislativas e Práticas de Implementação do Orçamento Federal Brasileiro entende que as despesas previstas na lei orçamentária servem como "autorizações de despesas" e não como "Obrigação do Consumidor". Isso deixa espaço para o executivo não fazer cumprir algumas despesas previstas no orçamento, e pode ser chamado ainda de "orçamento" de Autorização" (Assis, 2020).

Neste sentido, a ideia de "orçamento impositivo" é mudar essa prática, tornando obrigatória a execução de todo o orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo Congresso Nacional. A Lei nº 4.320, de 1964, já facultava ao Poder Executivo a prerrogativa de limitar a realização do gasto em função das necessidades de controle de caixa, mediante a programação de cotas trimestrais de despesa (Assis, 2020).

Portanto, acaba por ressaltar, mais uma vez, a necessidade de o Executivo encontrar mecanismos de incentivar os parlamentares a designar verbas para programas previamente estruturados. E, por se tratar de medida para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária, como bem trabalha a própria Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015, verifica-se que a discussão reside sobre o seu caráter impositivo (BRASIL, 2015).

Essa discussão, entre uma celeuma de pontos, está presente na maior raiz da vinculação entre instituições e os direitos fundamentais, ponto essencialmente trabalhado por Bonavides (2015, p. 543), como se verifica, *in verbis*: "Essa conexão só deixaria de ocorrer se baníssemos das garantias institucionais as garantias do instituto. Mas esse expurgo não é fácil nem todos o aceitam. São as garantias do instituto que formam o componente institucional dos direitos fundamentais".

Neste sentido, para que esses direitos prestacionais sejam de fato efetivados pelo Estado, é necessária uma visão orçamentária do Poder Público, pois, os direitos sociais necessitam de planejamento em seus custos. No entanto, não só o caráter econômico que perfaz a preocupação do Estado brasileiro, mas também um planejamento sistêmico para que os direitos sociais sejam pauta de políticas públicas assertivas (Calciolari, 2011).

Posto isso, vê-se que a questão da efetivação dos direitos fundamentais, conforme Alexandre Zaidan (2016), deve ser vista por dois aspectos: quanto às omissões legislativas e

em segundo aspecto refere-se à imposição, com espeque nos direitos fundamentais, de condutas ao Estado-Administração.

A crise de identidade, efetividade e confiança nos direitos sociais, é fruto da constante necessidade que a sociedade tem em ser cumpridos a sua dignidade humana e o mínimo existencial em uma sociedade desigual. De acordo Gradvoh (2018, p.99):

Numa sociedade onde os recursos são escassos e as demandas sociais imensas, parece pouco razoável que tão poucos- os agentes administrativos – possam decidir, sem qualquer controle, não realizar aquilo que foi decidido por muitos – o povo ou seus representantes (Gradvoh, 2018, p.99).

Nesta imbricada discussão, é preciso entender que a falta de efetividade aos direitos fundamentais de segunda dimensão não está ligada à sua positivação, mas sim a uma crise estatal que encara também um problema fiscalizatório, pois assume que tais direitos tem um custo, e por isso, essa intervenção direta do Estado é questionada quanto ao seu critério e grau. Ou seja, no Brasil, encontra-se dificuldade em exercer uma política distributiva, que se preocupa com as escolhas orçamentárias, evidenciando ainda mais a necessidade de que o Estado planeje seu orçamento (Gradvoh, 2018).

A realização de direitos sociais, econômicos e culturais dentro de "reserva do possível" demonstra dependência de recursos econômicos, é o que o presente estudo tenta trazer acerca da efetivação desses direitos sociais nos municípios brasileiros, uma vez que se necessita para sua implementação do orçamento público que se destine para sua finalidade social (Zaidan, 2016).

Nesse sentido, diante dessa intrigante necessidade de equilíbrio de contas públicas e efetivação de direitos, tem-se o estudo do orçamento impositivo aos municípios, que foi algo pensado para mudar a prática do chamado “orçamento autorizativo”, no qual parte das despesas podem ser “contingenciadas”, tornando obrigatória a execução de parte do orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo Poder Legislativo (Assis, 2020).

É de todo oportuno salientar, que não obstante o Poder Legislativo ter como funções típicas legislar e fiscalizar, no âmbito municipal a Câmara de Vereadores cuida de um derredor de atribuições que passa, sem dúvidas, pela edição das leis e a fiscalização do Executivo, mas que espraia-se pelo debate popular de interesses da sociedade local, haja vista ser o vereador o político que tem o acesso mais próximo do Povo, mormente nos rincões desse país, onde tem vereadores que representam municípios de pequenas comunidades rurais (Assis, 2020).

É dizer, que os parlamentares municipais, se tiverem acesso concreto a uma pequena parcela do orçamento, cujo instrumento para isso são as emendas impositivas ao orçamento, poderão concretizar alguns direitos sociais que atendam diretamente os anseios multiformes da

sua Comuna, seja pelo fato do convívio mais próximo e direto com o cidadão, ou por ser o Parlamento municipal o acesso mais fácil para a sociedade.

Trata-se, portanto, de garantir ao Poder Legislativo instrumento para controlar a despesa e gerar resultado primário compatível com a estabilidade macroeconômico (Assis, 2020). Dessa forma, tratar da situação do orçamento impositivo do município traz à baila que ao transformar as emendas em despesas obrigatórias, a EC nº 86/2015 livra os estados e municípios de terem os recursos das emendas bloqueadas nos casos em que não cumprirem obrigações impostas pela LRF (Assis, 2020).

Diante disso, é preciso entender que a execução do orçamento impositivo pode causar um grande impacto na aplicação dos direitos socioeconômicos ao assegurar que emendas parlamentares destinadas à saúde pública, educação ou assistência social sejam implementadas obrigatoriamente (Gradvoh, 2018). Fortalece-se assim a função do Poder Legislativo no que tange à distribuição de recursos podendo contribuir para canalizar investimentos em resposta a exigências sociais específicas (Gradvoh, 2018, p. 85).

Neste sentido, os direitos sociais, tidos como prestacionais, no Brasil se caracterizam como a reserva do possível, que Sarlet (2007, p.304) afirma ter os seguintes elementos: efetiva disponibilidade dos direitos sociais, em sua forma material e jurídica, e a proporcionalidade das prestações. Essa classificação, inspirada em uma teoria material de valores, faz com que o Estado seja direcionado para dar efetividade aos direitos fundamentais prestacionais, positivados nas constituições (Gradvoh, 2018).

A Administração Pública, tem um grande papel na efetividade dos direitos sociais, todavia, a execução orçamentária, por vezes é omissa aos direitos sociais prestacionais (Gradvoh, 2018). Dessa forma, a busca pela viabilidade de aplicação, traz a esta celeuma, o orçamento impositivo como possível ferramenta para a concretização desses direitos fundamentais (Gradvoh, 2018).

A realização de políticas públicas necessárias para a garantia de direitos sociais, denota que é preciso de flexibilidade para que possam ser amoldados em execuções assertivas. Assim, a vinculação do Poder Executivo aos direitos fundamentais tem alargamento por sua atuação legítima no Poder Público democrático, no entanto, o orçamento impositivo como medida eficaz para aplicação dos direitos sociais, retira a concentração no Poder Executivo e reforça a interdependência dos Poderes (Gradvoh, 2018).

Dessa maneira, conforme Gradvoh (2018), para garantir a efetivação dos direitos fundamentais sociais relacionados aos direitos prestacionais, o ponto crucial seria identificar,

em cada situação, o nível mais adequado de discricionariedade da administração pública, considerando como os princípios da legalidade e da subordinação à Constituição, em sua plena manifestação e se inter-relacionamento (Gradvoh, 2018).

O texto constitucional brasileiro dá conta das tarefas impostas à Administração Pública, e assim, quanto mais as aplicações dos direitos fundamentais asseguram a legalidade, maiores são as chances de diminuir a discricionariedade administrativa. Portanto, o orçamento impositivo ao Legislativo em diálogo com o Executivo, traz possível solução para a concretização dos direitos fundamentais sociais (Gradvoh, 2018).

A efetividade dos direitos sociais, ao pensar em sua possibilidade de aplicação, remonta-se desde logo ao Poder Judiciário e a sua capacidade de colocá-lo em prática em suas decisões judiciais, no entanto, a efetividade poderá estar fadada ao fracasso, quando a judicialização é o único meio para a concretização dessas prestações (Gradvoh, 2018).

A judicialização de direitos prestacionais é uma realidade brasileira, em que se problematiza como esses direitos serão efetivados, assim como afirma Jane Reis Gonçalves (2015, p.2100): “O núcleo da controvérsia reside em saber em que medida o judiciário pode extrair direitos a prestações diretamente de cláusulas constitucionais e determinar, de forma coercitiva, sua implementação pelo Estado”. Assim, compreende-se que o Judiciário quando dá efetividade a tais direitos prestacionais, impõe medidas que não observam o orçamento público, e os limites que o próprio Estado possui.

É certo que não se pode justificar a falta de efetividade dos direitos sociais pelo orçamento Público, no entanto, é preciso chegar em um denominador comum sobre um planejamento de interesses conflitantes. O Poder Judiciário não possui essa prerrogativa de analisar recursos orçamentários do município, e por isso, a tendência é que essa realidade viole ainda mais princípios constitucionais, princípios sensíveis para a democracia, tais como a separação de poderes, a dignidade humana, a administração pública e a sua própria legalidade (Gonçalves, 2015).

A contribuição do orçamento impositivo nos municípios, é justamente para dar a efetividade aos direitos fundamentais sociais pelo fortalecimento democrático com a integração do Poder Legislativo e sua respectiva bancada no orçamento do município e sua melhor distribuição, dentro dos seus limites legisferantes. Assim, o seu cumprimento não ficará a cargo apenas de um dos Poderes, como o Judiciário, pois esses direitos terão a sua eficácia vertical respeitada, quando o legislativo dos municípios puder ter contato com orçamentos que possam ser destinados à sociedade (Gradvoh, 2018).

Dessa maneira, é uma ferramenta que põe em xeque o descrédito da sociedade com a aplicação dos direitos fundamentais sociais. Afirmar-se, portanto, que é uma ferramenta, quando usada corretamente, que tem potencial fortalecimento do emprego correto do orçamento público, evitando desperdícios ou desvios de recursos (Alves; Bianchi, 2019).

No Brasil, sabe-se que há uma grande demanda da sociedade ao Estado de direitos prestacionais, tendo em vista as desigualdades socioeconômicas, que dão ao Estado o dever de prover o mínimo existencial a uma grande parcela da sociedade, no entanto, o país lida com o desperdício de recursos, que poderiam ser manejados para a efetivação desses direitos sociais, sem a necessidade de pesar a carga tributária do próprio Estado (Alves; Bianchi, 2019).

Os direitos prestacionais, de fato, geram custos para o Estado provedor, todavia, verifica-se que dentro do próprio conflito entre o orçamento impositivo e autorizativo, tem um grande desafio da aplicação do orçamento público pela Administração Pública (Alves; Bianchi, 2019). De um lado, percebe-se que o orçamento autorizativo dá maior discricionariedade ao Chefe do Poder Executivo, gerando conflitos entre Poder Executivo e Legislativo, pois, para além de aplicação do orçamento público, ainda deve-se valer que as ideologias políticas que convergem no Brasil têm o condão de atrapalharem as aplicações dos direitos fundamentais sociais (Alves; Bianchi, 2019).

Diante disso, compreende-se que, se cada Município no Brasil, conseguir destinar e aplicar o controle do orçamento público impositivo, destinando-o de fato às necessidades sociais, aumentar-se-ia assim a chance dos direitos prestacionais de cada localidade serem respeitados. Assim, conforme Bruna Ziebell Cirolini et. Al (2022) constata:

(...) através das emendas parlamentares, os recursos provenientes dessa modalidade orçamentária possam ser divididos entre os vereadores para o repasse nas diferentes áreas. Os recursos são aplicados em projetos, necessidades e outras questões que beneficiam a sociedade local, conforme já mencionado, e todas as áreas podem receber esses recursos, desde que os projetos sejam regularmente apresentados (Cirolini et al, 2022, p. 46).

A importância do orçamento impositivo nos municípios é a integração do desenvolvimento social com os recursos provisionais do Estado, contemplando projetos sociais que entregam a efetividade de direitos sociais como à saúde, à moradia, garantindo a dignidade humana. Por conseguinte, o debate levantado sobre o orçamento impositivo, também faz parte da manutenção democrática e possibilita o levantamento de projetos e políticas públicas atinentes e necessárias aos interesses de cada localidade ou Município brasileiro (Cirolini et al, 2022).

Empregar essa importância ao orçamento impositivo, é ainda entender a responsabilidade que cada município tem com as suas necessidades, em pontos específicos,

através dos vereadores que poderão exercer o anseio de seus projetos nas comunidades (Cirolini et al, 2022). Defende-se a importância do orçamento impositivo, pois o Poder Legislativo atuaria na sua essência fiscalizatória e típica, que de certa forma, ao aplicá-lo obrigaria o Poder Público ser mais criterioso ao aplicar seu orçamento (Cirolini et al, 2022).

Ademais, quando discute a vinculação orçamentária com os direitos fundamentais, entra-se no debate do uso desmedido pelo Poder Público para algumas prestações em detrimento de outras que são necessárias para uma parcela maior da coletividade. Dessa forma, o orçamento impositivo aos municípios funciona como equação balizadora para a concretização dos direitos fundamentais sociais (Cirolini et al, 2022).

4.1 "O CUSTO DOS DIREITOS" POR SUNSTEIN E HOLMES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO A PARTIR DO ESTADO DA ARTE DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

Um dos direitos sociais que mais tem chamado a atenção, no contexto de inefetividade e que seria bem albergado no contexto do orçamento impositivo, é o direito à saúde.

A Constituição de 1988 consagrou o direito à saúde como direito de todos e dever do estado, o que deve perpassar pelo filtro de efetividade de políticas sociais e econômicas, promovendo o acesso universal e igualitário a todas as ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde (Brasil, 1998), nesse sentido:

A saúde deve ser compreendida como qualidade de vida e não apenas como ausência de doenças. A gestão das ações e dos serviços deve ser participativa e municipalizada [...] Antes de 1988 o sistema público de saúde atendia a quem contribuía para a Previdência Social. Quem não tinha dinheiro dependia da caridade e da filantropia. Centralizado e de responsabilidade federal, sem a participação dos usuários. Assistência médico-hospitalar. Saúde é ausência de doenças. 30 milhões de pessoas com acesso aos serviços hospitalares. [...] Hoje o sistema público de saúde é para todos, sem discriminação. Desde a gestação, e por toda a vida, a atenção integral à saúde é um direito. Descentralizado, municipalizado e participativo, com 100 mil conselheiros de saúde. Promoção, proteção, recuperação e reabilitação. Saúde é qualidade de vida. 152 milhões de pessoas têm no SUS o seu único acesso aos serviços de saúde (Ministério da Saúde, 2011, p.6-8).

O sistema administrativo da saúde no Brasil perpassa por, pelo menos, 13 órgãos, a citar-se: o Sistema Único de Saúde (SUS), o Ministério da Saúde (MS), a Secretaria Estadual De Saúde (SES), a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), os Conselhos de Saúde (municipal e estadual), o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS), a Comissão Integradora Tripartite

(CIT), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), e a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS) (Ministério da Saúde, 2011).

Contudo, mesmo diante de uma organização e previsão legislativa tão densa, a realidade é que o Brasil perpassa por uma persistente crise do sistema da saúde, principalmente atrelada ao aspecto econômico, pelo que o Zaidan (2008) trata, ao analisar as limitações e possibilidades do Poder Legislativo na destinação dos recursos orçamentários disponíveis, demonstrando como o problema da efetividade dos direitos sociais – direitos prestacionais -, se insere em um paradigma neoconstitucional, avaliando as possibilidades e limites do intérprete-aplicador em oferecer respostas que satisfaçam a questão, à luz do Estado Democrático de Direito.

Assim, neste tópico utilizamos como exemplo da relação “economia-direitos sociais-orçamento impositivo”, o plano de fundo Do estado da arte do direito à saúde no Brasil, apresentando como problema principal a gestão econômica que cerceia a questão da sua efetividade, desde a organização dos três poderes, verificando, ao fim, uma crise também doutrinária, que precisa entabular novos preceitos norteadores, como aqueles em que se quebram o paradigma inicial da separação dos direitos sociais em gerações e dimensões, como em Vasak, abarcando então a crítica de Holmes e Sunstein, para os quais não existe tal coisa como direitos negativos, já que todos eles, inclusive os atrelados à liberdade, dependem da prestação estatal e da organização orçamentária, de impostos e de legislação próprias.

Nesse sentido, apresenta-se o orçamento impositivo, em linhas iniciais, como estratégia de enfrentamento, já que a partir das emendas impositivas seria possível construir uma relação integralizada para a promoção de melhoria na destinação do orçamento público e concretização de direitos fundamentais municipais e, assim, verificar se os parlamentares municipais, se tiverem acesso concreto a uma pequena parcela do orçamento, cujo instrumento para isso são as emendas impositivas ao orçamento, poderão fornecer as devidas cautelas e provisões necessárias ao cuidado devido ao orçamento destinado à saúde pública nos municípios, concedendo-lhes a vacina à crise de efetividade.

Partindo do objetivo geral, qual seja, o de identificar as vertentes de crise do sistema de saúde no Brasil, verificando a sua natureza e enfrentamento em âmbito municipal, o tópico subdivide-se em três objetivos específicos, em que o primeiro se destina à análise dos direitos sociais e sua natureza doutrinária majoritária, considerando o crescente cenário de crise no sistema da saúde no Brasil, e dando os seus devidos delineamentos.

Em segundo, tece-se uma perspectiva crítica dessa vertente ideológica, pela qual há uma quebra paradigmática, na contrapartida de Holmes e Sunstein, que irão demonstrar que todos

os direitos necessitam de prestações positivas dos três poderes e, sobretudo, sua efetividade depende da aceção clara e da manutenção dessa relação, primordialmente orçamentária.

A partir dessa quebra, verifica-se que a crise do sistema da saúde pode ser verificada em perspectivas macro e microestruturais, mas, ao pensar em estratégias de enfrentamento à sobrecitada crise, decide-se por, em questão metodológica, adotar a perspectiva microestrutural, que parte da questão municipal.

Isso posto, o terceiro objetivo específico perpassa, em linhas iniciais, por uma estratégia de enfrentamento que acumula o poder executivo ao poder legislativo, e como o orçamento tem papel principal nesse diálogo, a partir do instituto do orçamento impositivo nos municípios e do papel dos vereadores neste plano.

4.2 A CRISE DO SISTEMA DE SAÚDE

Antes de adentrar no sistema da saúde, é preciso percorrer o caminho dos direitos e como foram afirmados ao longo da história, o que se fará utilizando, primeiramente, um artigo que nos contextualiza em um diálogo entre Karel Vasak (1979) e a compreensão de Cláudio Carneiro (2019) sobre as dimensões de direitos fundamentais.

É preciso partir da premissa de que os direitos como os temos não surgiram de uma vez, e como vai afirmar Vasak, foram lentamente construídos, como em gerações, de acordo com aquilo que o histórico-social demandava na época, e fica mais fácil de compreender a sua historicidade afirmativa a partir do lema da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – que propriamente encabeçaram essas gerações de direitos fundamentais. Posteriormente essa concepção se tornou mais aberta, a partir de outras doutrinas, que convencionaram o termo “dimensões de direitos fundamentais” (Carneiro, 2019).

No que se segue da primeira aceção – gerações de direitos – tem-se os direitos de primeira, segunda e terceira geração, estes, respectivamente, ligados aos direitos de liberdade, de igualdade e de fraternidade. Os de primeira, revelam-se naqueles direitos que não necessitam (em primeira mão) da assistência do estado para nascerem, como o direito à vida, o direito à liberdade religiosa, de locomoção, de reunião, de associação, o direito à propriedade, à participação política, à inviolabilidade de domicílio e outros, que apresentam-se como direitos dos indivíduos, exigindo geralmente ao Estado, mais uma abstenção que uma ação, de fato, de alguma atividade prestacional, possuindo o que se chama de caráter negativo (Carneiro, 2019).

Os direitos de segunda geração, por sua vez, na linha do direito à igualdade, prezam pela igualdade material entre os cidadãos, denominados “direitos do bem estar”, e seguem na linha

da oferta do mínimo existencial e sua efetivação – ofertando os meios materiais imprescindíveis para a efetivação dos direitos individuais. A atuação estatal, nesse caso, é denominada de positiva, pois depende da implementação de políticas públicas e do cumprimento de prestações sociais, que não são autorrealizáveis, como: direito à saúde, educação, trabalho, moradia, previdência e assistência social (Carneiro, 2019).

Por fim, fala-se em direitos de terceira geração quando se parte da noção de fraternidade, de direitos de titularidade coletiva ou difusa, se dedicando aos povos ou a nações, falando-se então em solidariedade, que engloba, dentre outros, o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, ao progresso, aos direitos do consumidor, da infância e da juventude (Carneiro, 2019).

Como já dito anteriormente, os direitos fundamentais não se resumem a essa explicação histórico-social, não se restringindo ao termo gerações, dimensões, ou quaisquer outros, ao passo que não há consenso na doutrina sobre até quantas serão, se se encerram em três ou em cinco, mas em muito já se destaca que existem qualidades nos grupos de direitos que são bem características pela forma como o estado irá comportar-se ao concedê-los, como é o caso dos direitos de segunda geração, que sempre demandarão a atuação positiva no sentido de garantir a sua realização.

Nesse escopo, o direito à saúde insere-se no grupo dos direitos fundamentais sociais, e independente da vertente teórica, é certo que não se trata de um direito autorrealizável, dependendo da atuação estatal em fornecê-la e garantir que seja um direito de todos os cidadãos, indistintamente.

Contudo, a realidade dos dias atuais é que a eficácia dos direitos sociais está extremamente restrita por conta de uma larga crise social e econômica, como Canotilho já havia percebido em 2003 (s.p), quando afirmou que “os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos”, e sua permanência, pelo que Sarlet, 12 anos depois, (2015), tece um fio crítico que percebe que a efetividade das normas de justiça social está atrelada ao influxo dos contextos sociais, econômicos e políticos, de modo que se aponta uma crise que guarda relação entre os direitos fundamentais e sua exigibilidade prestacional frente ao atual problema que se insurge na força do Direito e dos Direitos.

A apreciação de ações visando a concretização e efetividade dos direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário é entendida por muitos como exercício natural e legítimo, seguindo o raciocínio de que o judiciário seria o garantidor do que há positivado na Constituição. Por outro lado, essas decisões podem acabar por interferir nas políticas públicas

típicas do poder executivo, violando a separação de poderes e causando uma supervalorização do Poder Judiciário (Duarte Neto, Pedron, 2018), como bem explica Hachem (2014, p. 48):

Um dos pontos de relevância para a temática reside no fato de que, conforme antes referido, o art. 5º, §1º da Constituição estabeleceu que as normas definidoras de direitos fundamentais desfrutam de aplicabilidade imediata. A literalidade de tal dispositivo, somada ao anseio de extrair plena eficácia das determinações constitucionais em matéria de direitos fundamentais sociais, conduziu parcela da doutrina a sustentar a possibilidade de se postular judicialmente, em face das omissões da Administração Pública, a realização plena desses direitos. Tais ideias lograram acolhida pelos tribunais, que, abandonando uma postura conservadora, reticente em aceitar que com fulcro nas disposições definidoras de direitos econômicos e sociais seria possível reclamar atuações estatais positivas, passaram a atestar a fundamentalidade desses direitos (principalmente nos casos da educação e da saúde) e encará-los como direitos subjetivos, prontamente exigíveis perante o Poder Judiciário.

Para que haja o efetivo direito à saúde, o Estado tem que lançar mão de políticas públicas sociais e econômicas, prestação que vai para além da garantia de acesso a serviços e medicamentos. Esse âmbito prestacional está reflexo na previsão de competências do Sistema Único de Saúde, previsto no artigo 200 da Constituição Federal, e também na Lei 8.080/1990, em seu artigo 3º.

Essas previsões demonstram as dimensões objetiva e subjetiva do direito à saúde, uma vez que fala de uma situação jurídica imediatamente desfrutável, sendo exigido ao Estado prestações positivas; e, fala-se também em um dever jurídico que pode ser violado, nascendo daí a pretensão de ajuizamento para a satisfação do direito. Assim, através da dimensão objetiva, há o dever de proteção pelo Estado, de organização e procedimentos, devendo conceder também as condições fáticas-materiais para a sua realização (Queiroz, Lourenço, 2019, p.5):

O direito a saúde previsto no texto constitucional apresenta-se tanto em sua dimensão subjetiva, como objetiva, possuindo fundamentalidade suficiente, e qualquer entendimento em o qualificar como norma programática ou limitativa de sua eficácia, faria tábua rasa de suas características aqui identificadas, e dos comandos dos §§1º e 2º do art. 5º, da Carta Política de 1998, que definem a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, e que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, isto é, existem direitos fundamentais localizados topograficamente ao longo do texto constitucional, e que são de imediata aplicação.

Sobre a previsão de direitos sociais na Constituição, acumulam-se teses que questionam a constitucionalização desses direitos, no sentido de que alguns destes sequer deveriam estar na constituição; e também teses que, embora admitam a constitucionalização desses direitos, desdenham da sua condição de direitos fundamentais, o que acaba por remeter a problemas como sua eficácia e sua efetividade, especialmente quando aliadas ao fato de que a mera previsão de direitos sociais nos textos constitucionais não é o suficiente para impedir as objeções a esses direitos, ou mesmo impedir o déficit de efetividade, ainda que essas previsões

estejam acompanhadas de providências outras, como a criação de um sistema jurídico-constitucional de garantias institucionais, procedimentais e de outras naturezas (Sarlet, 2009).

A partir da constitucionalização do Direito à saúde na CF 88, o que se tem é a busca pela concretização dos direitos sociais – em específico aqui o direito à saúde - com a consequente centralização do debate no Poder Judiciário, mais especificadamente, no pleito por acesso a medicamentos.

Um relatório de pesquisa do CNJ do ano de 2019 reuniu dados sobre a judicialização da saúde no Brasil, demonstrando que a evolução do número de demandas em primeira instância nos anos de 2008 a 2017, teve crescimento acentuado de 130%, e nas demandas de segunda instância, o aumento foi de 86% entre os mesmos anos, o que representa mais que o dobro do observado no período para o total de processos (Cnj, 2019).

Esses dados demonstram que a questão deve ser tratada como pauta prioritária em todos os níveis governamentais e por todas as esferas de Poder. O STF, já há algum tempo, dá contribuições à solução dessa controvérsia constitucional que envolve, de um lado, a proteção de interesse subjetivo relativo ao direito fundamental à saúde e, do outro, a limitação orçamentária do Estado para o estabelecimento das políticas públicas de saúde (Veras, Filho, 2019).

Assim, o efetivo reconhecimento constitucional dos direitos sociais implica na determinação de que em qualquer circunstância, e mesmo em tempos de crises econômicas, esses direitos sejam satisfeitos; e essa determinação vem pôr fim à alegação de que o poder judiciário não possui legitimidade democrática para lidar com questões econômicas – vinculadas às políticas públicas -, e sendo assim, os direitos sociais podem e devem ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, que deve trabalhar no sentido de buscar mediações possíveis entre “a garantia dos direitos políticos, civis e sociais, o princípio da divisão dos poderes – separação de funções e responsabilidades, na verdade – e o equilíbrio orçamentário” (Swars, 2016).

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Políticas para Políticas de Saúde, por Manuel Faria, Marcela Camargo, Arthur Aguillar e Renato Tasca, no ano de 2022, compreendeu que em aspecto populacional, o Brasil destaca-se como o maior país do mundo a possuir um sistema de saúde universal. Desse, modo, é certo afirmar ao longo de três décadas, o SUS alcançou avanços significativos, aumentando consideravelmente a expectativa de vida ao nascer, reduzindo as taxas de mortalidade infantil e hospitalizações, além de diminuir as desigualdades raciais relacionadas a óbitos e imunizações.

No entanto, na pesquisa feita, constatou-se que de 72,69 milhões de brasileiros ainda não estão incluídos no programa, o que equivale a 34% da população nacional. Dentre esses, pelo menos 33,3 milhões não possuem cobertura de planos de saúde privados, formando o grupo

que depende exclusivamente do SUS. A maioria das pessoas sem cobertura reside em regiões metropolitanas, com maior concentração no Sudeste e nas capitais (Faria et. Al, 2022). Além disso, os pesquisadores ressaltam que:

Destacamos também que existe um grupo de municípios socialmente vulneráveis e com baixas taxas de cobertura, que se concentram no Norte e Nordeste do país.; Estimamos que 100% de cobertura da ESF pode ser alcançada com cerca de 25,6 mil novas equipes, o que requer até 236,9 mil profissionais de saúde, entre médicos, enfermeiros, técnicos, auxiliares e agentes comunitários de saúde, ao custo de R\$ 22,9 bilhões ao ano. (Faria et. Al, 2022, p.3)

Dessa forma, conforme Faria et. Al (2022) para atender exclusivamente a população dependente do SUS, seriam necessárias aproximadamente 13,2 mil novas equipes de saúde, o que exigiria a inclusão de 113,9 mil profissionais e um custo anual estimado de R\$ 11,6 bilhões. Além disso, seriam precisas cerca de 16 mil novas Unidades Básicas de Saúde para alcançar a cobertura total, enquanto aproximadamente 9 mil seriam suficientes para atender apenas a população SUS exclusiva, com investimentos estimados em R\$ 11,2 bilhões e R\$ 6,1 bilhões, respectivamente.

Neste sentido, também foram elaborados diferentes cenários de expansão, permitindo planejar os recursos necessários para alcançar 100% de cobertura em prazos variados. Por fim, foi analisado o potencial de transição de outros modelos de Atenção Primária à Saúde para a Estratégia Saúde da Família (Faria et. Al, 2022).

Em 2021, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.575 (46%) contavam com toda a sua população cadastrada nos serviços de Saúde da Família. Além disso, 650 municípios (12%) alcançaram a cobertura apenas da população não atendida por planos de saúde, totalizando 3.225 municípios (58%) com cobertura integral ou suficiente para atender os cidadãos que dependem exclusivamente do SUS. (Faria et. Al, 2022).

No total, 31,9 milhões de pessoas residem em municípios com 100% de cobertura pela Estratégia Saúde da Família (ESF), o que corresponde a 15% da população nacional distribuída em 46,2% dos municípios. Entre os 2.995 municípios que não atingiram 100% de cobertura, 1.399 (25%) já contam com mais de 85% da população cadastrada na estratégia. Nessas localidades, 108,7 milhões de pessoas estão cobertas (51% da população), enquanto 34,8 milhões permanecem sem cobertura, representando 48% do total de não cobertos no país. (Faria et. Al, 2022).

Nesse âmbito, ao pensarmos em um contexto de judicialização do direito à saúde, é importante validar o pensamento de Ferraz (2020), que infere que a amplitude do conceito constitucional favoreceu a intervenção do Judiciário na implementação do direito à saúde, o

que resultou em efeitos negativos. A sua crítica não está direcionada ao ato de judicializar, mas nos seus efeitos:

A judicialização da saúde em si não é necessariamente um fenômeno negativo da perspectiva do Estado Democrático de Direito. O fato de milhares de pessoas irem ao Judiciário pleitear seu direito constitucional à saúde pode ser indicativo de maior consciência da população sobre seus direitos, de maior receptividade do Judiciário em relação aos direitos sociais das pessoas mais vulneráveis e de maior fiscalização e controle da sociedade sobre a administração pública. (Ferraz, 2019, s.p)

Para o autor, a judicialização tem privilegiado setores de maior poder aquisitivo e uma agenda biomédica, distorcendo as políticas públicas de saúde e ampliando desigualdades. A interpretação do direito à saúde como absoluto, sem a definição de um núcleo mínimo de direitos, tem gerado um número crescente de litígios, com decisões judiciais que ignoram as políticas públicas e prejudicam a equidade. (Ferraz, 2020)

Ferraz conclui que, embora a judicialização tenha trazido melhorias no acesso à saúde para algumas pessoas, ela não tem sido o principal motor dessas melhorias. A verdadeira transformação, segundo o autor, deve ocorrer no campo político, onde recursos devem ser alocados para a formação de políticas públicas eficazes e a implementação de um núcleo mínimo de direitos sociais.

Nesse âmbito, a constituição de diretrizes claras sobre os deveres do Estado no campo social poderia ajudar a mitigar o ativismo judicial, promovendo maior legitimidade e responsabilidade nas decisões judiciais. O autor também reconhece que, apesar das limitações do sistema de saúde no Brasil, a judicialização tem cumprido a função de alertar sobre barreiras de acesso que o SUS não consegue superar, exigindo uma reforma das funções do Estado no setor. (Ferraz, 2020)

No texto intitulado "para equacionar a judicialização da saúde no Brasil", Ferraz compulsa os pensamentos acima em casos jurídicos práticos. O autor defende que a judicialização do direito à saúde no Brasil, particularmente no que se refere à concessão de medicamentos experimentais e de alto custo, tem causado efeitos prejudiciais ao sistema de saúde público, comprometendo sua segurança, eficácia, racionalidade e equidade. A concessão indiscriminada desses medicamentos, muitas vezes fundamentada em uma interpretação ampla e imprecisa do direito constitucional à saúde, resulta na alocação inadequada de recursos limitados, sem considerar decisões planejadas e baseadas em princípios consolidado de saúde pública. O autor enfatiza que o modelo atual de judicialização, em que juízes decidem com base em prescrição médica e uma visão expansiva do direito à saúde, precisa ser reformado urgentemente. (Ferraz, 2019)

Ele acredita que as teses do STF nos Recursos Extraordinários n. 657.718 e n. 566.471 são passos importantes na direção correta, já que restringem a concessão de medicamentos sem registro e não incorporados ao SUS, respectivamente. No entanto, o autor propõe ajustes para garantir uma abordagem mais rigorosa, incluindo requisitos adicionais para a concessão desses medicamentos, como a demonstração de incorporação do medicamento pelo Ministério da Saúde e a comprovação de que o medicamento cumpre critérios de eficácia e custo-efetividade. Ele também critica a exigência de hipossuficiência do demandante, considerando-a incompatível com a universalidade do direito à saúde e difícil de implementar de maneira justa. Além disso, sugere que a distribuição da responsabilidade pela incorporação de medicamentos entre União, estados e municípios deve ser mais bem definida, respeitando a repartição de competências do sistema de saúde. Em resumo, o autor conclui que a reforma do modelo de judicialização deve ser acompanhada de uma melhor definição dos critérios para concessão judicial de medicamentos, a fim de proteger a sustentabilidade e a equidade do sistema público de saúde. (Ferraz, 2019)

Importante também levantar os apontamentos realizados por Barcellos et al (2017), que, ao pensar no direito à saúde, é essencial definir prioridades para o uso desses recursos, considerando diferentes critérios para a alocação de serviços e tratamentos. O artigo explora três principais tipos de critérios em discussão globalmente: materiais (que priorizam certas doenças, grupos ou tratamentos), procedimentais e multicritérios. Esses critérios são apresentados como pontos de partida para uma discussão mais ampla, reconhecendo que há outras questões importantes, como as necessidades das minorias, doenças raras e a pesquisa científica, que não são totalmente abordadas por esses critérios.

Nesse âmbito, embora a fixação de prioridades em saúde seja influenciada por diversos campos de conhecimento, o Direito também deve participar desse debate, especialmente ao considerar os critérios e exigências procedimentais para a tomada de decisões. O estudo apontado sugere que o Direito deve contribuir ao processo, destacando que a escassez de recursos exige decisões justas e fundamentadas, que respeitem as exigências de justiça do sistema jurídico. O ponto levantado pelos autores, portanto, chama a atenção para modificar o foco da judicialização, pensando mais em outro ponto, sobre como as decisões de alocação de recursos no sistema de saúde devem ser feitas, com base em critérios que respeitem a equidade e as normas jurídicas fundamentais (Barcellos et al, 2017).

No que segue em relato, é preciso destacar que o que se fala em crise de efetividade pode ser visualizado em perspectivas macro e micro estruturais, como é o que ocorre na saúde

pública, que pode ser visualizada desde a crise nos municípios, estados, até em termos de nações, áreas circunvizinhas geográficas e em todo o globo. Porém, em termos de metodologia, é certo dizer que se parte da aceção de que o Brasil perpassa por uma crise de efetividade dos seus direitos fundamentais, sendo a saúde um importante setor afetado por essa crise, e, em âmbito microestrutural, verifica-se que os municípios apresentam suas particularidades e formas de enfrentamento à crise, o que será objeto dos próximos tópicos.

4.2.1 "O custo dos direitos" por Sunstein e Holmes

Primeiro, em contrapartida a tudo o que foi dito no tópico que tratou sobre os direitos sociais, é preciso afirmar que as contribuições de Holmes e Sunstein denotam que a estrutura dos direitos em gerações ou dimensões parte de uma premissa falsa, e isso porque, para os autores, todos os direitos possuem natureza positiva, e isso é claro no argumento de que Direitos custam dinheiro, e conseqüentemente, tanto os direitos chamados de 1ª dimensão, como os das outras dimensões, exigem prestação estatal, clara em um serviço público ativo (Holmes, Sunstein, 2011). Nas palavras dos autores:

Os indivíduos gozam de direitos, não no sentido moral, mas no sentido jurídico, apenas se o seu próprio governo fizer reparações justas e previsíveis pelos crimes que eles sofrem. Esse ponto tem um efeito importante, pois revela a inadequação da distinção entre direitos negativos e positivos. O que mostra é que todos os direitos legalmente exigidos são necessariamente positivos (p. 64)

Assim, na linha de raciocínio que se desenvolve a partir daqui, há um desprendimento da teoria tradicional dos Direitos Fundamentais, fundamentada na tese de gerações/dimensões de direito. Logo, para demonstrar a linha de raciocínio que vai no sentido oposto, analisando a aplicabilidade dos Direitos Fundamentais a partir das formas de Estado, Marcelo Cattoni faz uma análise desses direitos nos três momentos dos paradigmas jurídicos de Estado: o liberal, o social e o democrático (2002).

No paradigma liberal, o direito positivo trabalhava para garantir certeza nas relações sociais, buscando a compatibilização dos interesses privados com os interesses públicos, e a Constituição era concebida como um instrumento de governo, atribuindo supremacia ao Poder Legislativo ao elaborar as leis; ao Poder judiciário foi atribuído poderes para dirimir conflitos, que resolvia aplicando o direito material através de processos lógico-dedutivos de subsunção do caso concreto às hipóteses normativas e sob a regra da igualdade formal; e ao Poder Executivo cabia o poder de implementar o Direito (Cattoni, 2002).

O Constitucionalismo Social/Estado Social surgiu em um contexto de crise da sociedade liberal, somado ao aumento de demandas sociais e políticas, e teve o seu marco inicial na Constituição da Alemanha de Weimar. Essa forma de Estado apresenta uma ruptura paradigmática com a proposta do Estado Liberal e inicia um processo de materialização do direito, apresentando um Estado que se assume como agente confirmador da realidade social e que busca estabelecer formas de vida concretas, redefinindo os direitos de vida, liberdade, propriedade, segurança e igualdade. Nessa forma de Estado, o Poder Executivo é dotado de instrumentos jurídicos e legislativos, podendo interferir de forma direta e imediata na Economia e na sociedade civil; o Poder Legislativo passa a atuar também como órgão fiscalizador e apreciador da atividade da Administração Pública; e ao Judiciário cabe a tarefa densificadora e concretizadora do Direito, a fim de garantir a Justiça no caso concreto, através do princípio da igualdade material (Cattoni, 2002).

Por fim, o Estado Democrático de Direito se apresenta como uma alternativa à superação do Estado de Bem-Estar, apresentando na Constituição brasileira de 1988, os ideais de superação das desigualdades sociais e regionais, de realização de uma justiça social processual e consensualmente construído, consubstanciando-se através de um progressivo aprofundamento da democracia participativa, social e cultural (Cattoni, 2002).

Com a inauguração da fase intitulada Estado Democrático de Direito, seguida de uma extensa lista de direitos fundamentais em seu corpo, a Constituição Federal de 1988 veio com a proposta de construir uma democracia política cada vez mais efetiva, buscando expurgar o caráter meramente declaratório e retórico reinante nas constituições passadas, de modo que se fala em um movimento de constitucionalismo que busca a superação do parlamento, marcando a constituição com uma natureza de superioridade (Mendes, Branco, 2014).

Contudo, a busca por efetividade dos direitos fundamentais acabou ocasionando um acirramento entre os três Poderes: o Poder Executivo não dá conta de concretizar todos os direitos prestacionais, defendendo-se através dos argumentos de escassez de recursos e da reserva do possível; o Poder Legislativo fica em mora na prestação de leis regulamentadoras dos direitos sociais e, por fim, o Poder Judiciário acaba por receptionar todas essas questões, transformando o judiciário em um superpoder, visto como o último garantidor das promessas do constituinte (Duarte Neto, Pedron, 2018).

Assim, o desafio que se tem hoje na concretização dos Direitos Fundamentais é a sua efetividade social. Como reflexo dessas preocupações, observa-se o cenário de inúmeros pleitos pela prestação de direitos fundamentais, com centralização do debate no poder judiciário.

Em retorno ao pensamento de Holmes e Sunstein (2011), estes criticam a lógica de gerações e dimensões de direitos fundamentais ao ponto em que não existe, para os autores, tal coisa como direitos de natureza negativa, pois todos demandam, até mesmo estes que se denominam oriundos da “liberdade”, apoio e fundo públicos, sobretudo os direitos sociais, nesse sentido: “(...) direitos custam dinheiro. É impossível protegê-los ou exigí-los sem fundos e apoios públicos. (...) Todos os direitos recebem algo do erário público.” (Holmes, Sunstein, 2011, p. 33).¹

Os autores irão explicar então que “o custo dos direitos” vem a ser, portanto, uma sentença ricamente ambígua, justamente por possuir significados controversos. Tem-se, então, que custos, para os autores, são entendidos como custos do orçamento, e os direitos, por sua vez, são aqueles “interesses importantes que podem ser protegidos por indivíduos ou grupos usando os instrumentos do governo” (Holmes, Sunstein, 2011, p.38). Essa noção é desenvolvida no conceito de liberdade:

A liberdade não tem muito valor se aqueles que aparentemente a possuem carecem de recursos para efetivar seus direitos. (...) Só as liberdades que valem na prática dão legitimidade a uma ordem política liberal (Holmes, Sunstein, 2011, p.38).²

Assim, em primeira mão, os autores vêm dar um novo paradigma à noção de que alguns direitos básicos se satisfazem com a mera inação estatal, por serem qualificados como direitos de primeira geração (negativos). Mas, para além disso, afirmam que todos os direitos irão demandar o ativismo estatal, até mesmo as nossas liberdades (Holmes, Sunstein, 2011).

Assim, para os autores, todos os direitos são, na verdade positivos, sendo a dicotomia positivo/negativo uma premissa falsa. Isso se justifica tendo em vista a afirmação dada pelos autores de que nem mesmo as liberdades mais negativas poderiam ser garantidas na ausência de um dever estatal (Holmes, Sunstein, 2011).

Para os autores, o que ocorre é que a necessidade de prestação estatal aos direitos sociais é mais evidente, mas ela também ocorre nos direitos negativos. Assim, ambos exigem prestação estatal, clara em um serviço público ativo, e a satisfação desses direitos, por sua vez, custa dinheiro (Holmes, Sunstein, 2011). Desse modo, explicam os autores:

No caso dos direitos sociais, o direito e o dever do Estado são perfeitamente correlativos. (...) Poder-se-ia pensar que, no caso dos direitos civis, o gozo do direito não exige tal prestação ativa. Em princípio, minha proteção contra o abuso policial seria simplesmente satisfeita com uma "mera" abstenção por parte dos agentes. Mas o Estado só pode garantir essa abstenção criando e mantendo órgãos de fiscalização policial. É aqui que se vê a necessidade da dimensão positiva. Em suma, o gozo de alguns direitos pode representar custos econômicos maiores do que outros, mas ao incorporar esta última fase à análise, nota-se que não há diferença estrutural entre eles (Holmes, Sunstein, 2011, p. 15-16).³

Portanto, os autores demonstram o contrassenso que é o ataque aos programas sociais, uma vez que a definição, interpretação, atribuição e a proteção ao direito de propriedade – ou direitos individuais no geral –, por exemplo, é um serviço público que é prestado a todos que possuem propriedade, mas é financiado pela renda extraída do público em geral. Trata-se de uma discussão atual tanto nos Estados Unidos como no Brasil, assim como qualquer país que pretenda ser uma sociedade assentada sobre os direitos do cidadão.

Por sua vez, o mesmo não faz sentido, por analogia, quando se pensa nos ataques aos programas sociais destinados à concretização dos direitos de segunda dimensão, como é no caso da relação entre o direito à saúde e o SUS, justamente porque estes são mantidos a partir do cofre público, ou seja, o sucateamento de programas de saúde social é o sucateamento das contribuições de todos os cidadãos.

O SUS é o maior sistema público de saúde do mundo, podendo ser considerado a maior mão regulamentadora da efetividade do direito à saúde no Brasil, que é o tema em análise. O SUS atende a cerca de 190 milhões de pessoas, sendo que, destas, 80% se apoiam inteiramente no sistema para tratar da saúde (Conselho Nacional De Saúde, s.d). Ainda, é preciso relatar que não somente o “prestar serviço” realiza o direito, ele está também em pequenas medidas:

Ao longo desses 20 anos de existência, o SUS avançou historicamente com medidas como a descentralização e a municipalização de ações e serviços, o fortalecimento da atenção básica; a ampliação de ações de prevenção a doenças; o investimento em pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico de equipamentos e insumos estratégicos, como vacinas e medicamentos; o desenvolvimento de sistemas de informação e de gestão para monitorar resultados; a ampliação no número de trabalhadores em saúde, e a maior participação e controle social por meio da atuação efetiva dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde. [...] Porém, apesar dos avanços que o SUS representou ao país, o processo de financiamento está entre os principais problemas enfrentados desde a sua criação. A instabilidade dos parâmetros sobre gastos em saúde coloca em risco uma das maiores conquistas da sociedade brasileira, comprometendo a prestação de um serviço de qualidade e acessível a todos (Conselho Nacional de Saúde, s.d).

O SUS, ainda que conte com regulamentação nacional de destinação e compromisso de verbas, perpassa, assim como todo o sistema, por uma crise financeira. Essa crise é o principal arroubo para definir o futuro da definição de efetividade, passo a passo, já que, como Holmes e Sunstein já defenderam, os direitos custam dinheiro, e a sua má manutenção pode levar a crises sistêmicas graves, como se vê, no caso brasileiro.

Para se verificar estratégias de combate, primeiro, é preciso retroceder o olhar complexo sobre o nacional, para abarcar pequenos pontos de crise, como a saúde pública na perspectiva microestrutural: nos municípios. O que já dará um arcabouço necessário para um caminhar crítico que permeia município, estado, país e nação.

4.3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ESTADO DA ARTE DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

A efetivação dos direitos fundamentais sociais, dependem de recursos públicos, pois a sua concretude impõe uma atuação efetiva do Estado, diferentemente das liberdades públicas, que impõe uma inação do Estado. Nessa linha, a existência do orçamento impositivo no âmbito municipal auxiliaria na alocação efetiva de recursos para execução das políticas públicas indispensáveis dos direitos fundamentais sociais. Como nas precisas palavras de Carra sobre o orçamento impositivo (2015, p.2):

A partir do momento em que o Estado passa a cobrar tributos de seus cidadãos, amealhando para si parte da riqueza nacional, emerge a necessidade de destinação de tais quantias à realização das necessidades públicas, pois, não visando ao lucro, o Estado não pode cobrar mais do que os dispêndios que lhes são imputados. Instrumentalizando-se aquela destinação, na chamada atividade financeira do Estado, a principal ferramenta desta atividade é o orçamento público, pois nele constam as decisões políticas tomadas pelo administrador com o objetivo de satisfação dos interesses coletivos. Muito mais do que um mero documento de estimativa e fixação das receitas e despesas, o orçamento, no vigente verbo constitucional, constitui um verdadeiro sistema integrado de planejamento, de sorte que na literalidade do art. 165 da Constituição da República, revestindo-se de um verdadeiro orçamento-programa, o orçamento público, composto pelo orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social [...]

Assim, a partir das emendas impositivas seria possível construir uma relação integralizada para a promoção de melhoria na destinação do orçamento público e concretização de direitos fundamentais municipais. A ideia de orçamento impositivo, em suma, é a de tornar obrigatória a execução de uma pequena parte do orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo legislativo, e, desse modo, ressalta a necessidade de o Executivo encontrar mecanismos de incentivar os parlamentares a designar verbas para programas previamente estruturados.

Nesse sentido, cita-se a Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012 que regulamenta o §3º do art. 198 da CF, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, anota-se o art. 7, *in verbis*:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal (Brasil, 2012).

Ou seja, tem-se que todo município deve investir anualmente, no mínimo 15% em ações e serviços públicos de saúde. Vale lembrar então que o orçamento impositivo (emendas

individuais impositivas) era de 1,2% e com a EC 126/2022 passou para 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento da LOA, sendo que a metade desse percentual obrigatoriamente será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Ou seja, 1% (um por cento) das emendas impositivas devem ser indicadas para a saúde municipal, o que já abate no índice obrigatório que o gestor municipal precisa investir, e mais que isso, os Vereadores são os agentes políticos mais próximos dos cidadãos, e, portanto, conhece as reais necessidades.

Ademais, não obstante 1% (um por cento) das emendas impositivas serem destinadas à saúde pública, nada impede, que sejam destinados os 2% (dois por cento), e isso tem sido uma realidade em vários municípios, mormente nos rincões do país, onde tem se observado a Câmara Municipal indicarem suas emendas para compras de aparelhos que o hospital municipal nunca teve, a exemplo de aparelhos de ressonância magnética, UTI móvel, mutirões de cirurgias, estoque de medicamentos, modernização das unidades de saúde, etc. Vale salientar, que não obstante o Poder Legislativo ter como funções típicas legislar e fiscalizar, no âmbito municipal a Câmara de Vereadores cuida de um derredor de atribuições que passa, sem dúvidas, pela edição das leis e a fiscalização do Executivo, mas que espraia-se pelo debate popular de interesses da sociedade local, haja vista ser o vereador o político que tem o acesso mais próximo do Povo, mormente nos rincões desse país, onde tem vereadores que representam munícipes de pequenas comunidades rurais.

É dizer que os parlamentares municipais, se tiverem acesso concreto a uma pequena parcela do orçamento, cujo instrumento para isso são as emendas impositivas ao orçamento, poderão concretizar alguns direitos sociais que atendam diretamente os anseios multiformes da sua Comuna, seja pelo fato do convívio mais próximo e direto com o cidadão, ou por ser o Parlamento municipal o acesso mais fácil para a sociedade.

A realização de direitos sociais, econômicos e culturais dentro do que se denomina "reserva do possível" demonstra dependência de recursos econômicos, é o que o presente estudo tenta trazer acerca da efetivação desses direitos sociais nos municípios brasileiros, uma vez que se necessita para sua implementação do orçamento público que se destine para sua finalidade social.

Em um cenário nacional de persistente crise de recursos no âmbito da saúde, que dê conta de cobrir o que se pede em termos de efetividade, é preciso realizar um estudo de combate, e isso se refere tanto a perspectivas macro quanto a perspectivas microestruturais, seguindo a rota da saúde desde municípios, a estados, ao país e a nação.

O que se verifica, portanto, é que existem vertentes da crise, e grande parte disso está atrelado ao seu aspecto financeiro, o que ficou claro a partir dos estudos com Holmes e Sunstein, uma vez que todos os direitos custam dinheiro, e uma previsão e exigência orçamentária sempre irá circundar a sua efetividade.

Como foi a proposta do estudo, a de iniciar um enfrentamento em perspectiva microestrutural, verificou-se que o orçamento impositivo, nesse sentido, seria o mais atinente neste plano, tendo em vista que iria enfrentar justamente o aspecto orçamentário, sua disposição e sua exigibilidade dentro dos municípios, sempre manejando os orçamentos que previamente já foram destinados à saúde em projeto, a autorrealizar-se, por exigência.

A proposta, então, verifica que os parlamentares municipais, se tiverem acesso concreto a uma pequena parcela do orçamento, cujo instrumento para isso são as emendas impositivas ao orçamento, poderão concretizar alguns direitos sociais, a saber, o direito à saúde, concedendo-lhe eficácia e efetividade tanto quanto necessário

Seria, então, uma alternativa à crise do direito à saúde em âmbito municipal, considerando também os aspectos de crise que Zaidan (2016) aponta, verificando vertentes desde omissões legislativas até à imposição, com espreque nos direitos fundamentais, de condutas ao Estado-Administração.

Assim, a proposta do estudo realizado neste capítulo confirma que o orçamento impositivo no âmbito municipal não é apenas um mecanismo de controle do uso do erário, mas também um instrumento de aproximação do Legislativo municipal às demandas concretas da população. Ao garantir aos parlamentares o direito de indicar uma parcela dos recursos públicos para a execução de políticas específicas, cria-se uma oportunidade de fomentar a participação popular e o atendimento de necessidades locais que poderiam ser negligenciadas em abordagens exclusivamente centralizadas.

Esse modelo também reforça o protagonismo dos vereadores como agentes políticos mais próximos dos cidadãos. Nos pequenos municípios, em especial, os parlamentares municipais conhecem de perto as dificuldades enfrentadas pela população e, ao terem à disposição ferramentas para influenciar diretamente a destinação de recursos, podem agir de forma mais assertiva para suprir carências históricas, principalmente em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Além disso, o orçamento impositivo pode ser interpretado como uma solução concreta para a crise de efetividade dos direitos sociais em âmbito local. Em um cenário de limitações financeiras, a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares promove uma

destinação mais clara e objetiva de recursos, reduzindo a margem para desvios ou omissões administrativas. Assim, cria-se um mecanismo de pressão sobre o Executivo para que atenda às demandas apresentadas, o que, em última instância, contribui para o fortalecimento da democracia e da governança.

Em suma, o orçamento impositivo no âmbito municipal contribui não apenas para a gestão mais eficiente dos recursos públicos, mas também para o fortalecimento da democracia participativa e para a efetivação dos direitos fundamentais sociais. Ao permitir que os vereadores tenham maior protagonismo na destinação orçamentária, cria-se um canal direto para atender às demandas da população e para reduzir desigualdades, em consonância com os princípios constitucionais que norteiam a administração pública no Brasil.

Ao analisarmos a teoria de Holmes e Sunstein no contexto brasileiro, especialmente à luz do direito à saúde, percebemos que os desafios para a efetividade dos direitos sociais não podem ser dissociados das realidades econômicas e orçamentárias. A ideia de que todos os direitos têm custos, inclusive os tradicionalmente classificados como "negativos", reforça a necessidade de compreender o orçamento público como um instrumento fundamental para a concretização de direitos fundamentais, particularmente em cenários de desigualdade estrutural.

Nesse sentido, o orçamento impositivo municipal emerge como um mecanismo que não apenas democratiza a alocação de recursos, mas também permite que demandas locais e específicas sejam atendidas com maior eficácia. Os vereadores, por estarem mais próximos das comunidades, têm condições privilegiadas de identificar prioridades reais e promover ações que impactem diretamente na qualidade de vida da população. Esse caráter de proximidade, somado à obrigatoriedade da execução das emendas, traduz o que Holmes e Sunstein apontam como a interdependência entre liberdade, recursos econômicos e intervenção estatal.

Ademais, o orçamento impositivo oferece uma resposta prática ao dilema da "reserva do possível", muitas vezes utilizado pelo Poder Executivo para justificar a insuficiência de políticas públicas. Embora a limitação de recursos seja um dado incontestável, o direcionamento orçamentário para áreas essenciais, como a saúde, mitiga os efeitos dessa escassez e promove uma maior accountability na gestão dos recursos públicos. Trata-se de um avanço na concretização de direitos, sobretudo em um sistema como o brasileiro, onde a descentralização das políticas públicas é indispensável para atender a um país de dimensões continentais e desigualdades regionais profundas.

A análise microestrutural que privilegia os municípios permite, ainda, a identificação de "pontos de crise" específicos, como a precariedade de sistemas de saúde locais. Os exemplos

citados, como a aquisição de equipamentos hospitalares essenciais ou a modernização de unidades de saúde, ilustram o impacto direto e positivo que a gestão de uma pequena parcela do orçamento pode trazer. Ao mesmo tempo, revela como o fortalecimento das políticas públicas em níveis locais pode servir como um pilar para a superação de crises estruturais no âmbito nacional.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a efetividade do orçamento impositivo também depende de fatores externos, como a transparência na gestão pública, o engajamento da sociedade civil e o fortalecimento das instituições de controle. Sem esses elementos, o risco de desvio de finalidade ou alocação inadequada dos recursos permanece uma preocupação legítima. Nesse aspecto, o controle social e a atuação dos conselhos municipais ganham protagonismo, tornando-se ferramentas indispensáveis para garantir que os recursos destinados às emendas sejam efetivamente aplicados em benefício da coletividade.

Ao integrar as reflexões de Holmes e Sunstein à análise do orçamento impositivo, conclui-se que este instrumento não apenas potencializa a realização de direitos sociais, mas também reforça a noção de que a efetividade dos direitos depende de escolhas políticas e econômicas conscientes e comprometidas com o bem comum. O orçamento impositivo, nesse contexto, deve ser entendido como uma ponte entre as necessidades locais e os compromissos constitucionais, promovendo não apenas a execução de políticas públicas, mas também a transformação social e a ampliação da cidadania.

Finalmente, ao considerar a perspectiva de Holmes e Sunstein de que "os direitos custam dinheiro", é essencial reafirmar que o debate sobre a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em relação à saúde, deve transcender a retórica e enfrentar os desafios práticos da gestão orçamentária. Apenas com um compromisso genuíno e estruturado, desde os níveis municipais até as instâncias nacionais, será possível garantir que a promessa constitucional de um Estado Democrático de Direito se concretize de forma ampla, inclusiva e efetiva para todos os cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a implementação do orçamento impositivo nos municípios de Barra do Choça, Piatã e Iraquara (BA), investigando seus aspectos legais e jurídicos, bem como os desafios e potencialidades dessa ferramenta no contexto da gestão pública municipal. A análise considerou o papel do Poder Legislativo municipal à luz do Tema

917 do STF e da ADI nº 7.493-MT, explorando as dinâmicas políticas e administrativas que influenciam a aplicação das emendas impositivas.

A pesquisa foi estruturada a partir de um estudo de caso, incluindo entrevistas com vereadores, secretários municipais³ e controladores internos, além da avaliação de documentos oficiais. Os resultados obtidos evidenciaram diferenças marcantes na execução do orçamento impositivo entre os três municípios, refletindo tanto seus contextos político-administrativos quanto suas limitações estruturais e normativas.

Em Barra do Choça, verificou-se uma execução plena das emendas impositivas, com os recursos destinados integralmente à saúde, financiando a reforma de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e a aquisição de medicamentos. O caso ilustra um cenário positivo em que a implementação do orçamento impositivo contribuiu efetivamente para o atendimento de demandas sociais. No entanto, a falta de uma fiscalização mais rigorosa e o forte alinhamento entre Executivo e Legislativo levantam questionamentos sobre a autonomia do Poder Legislativo e a necessidade de mecanismos que garantam maior transparência e independência no processo decisório.

Em contraste, Piatã apresentou um cenário de inexecução completa das emendas impositivas, apesar de os recursos terem sido devidamente previstos no orçamento. A resistência do Executivo, somada à falta de pressão política por parte da Câmara Municipal, comprometeu a efetividade do instrumento. A ausência de sanções para o não cumprimento das emendas expõe um dos limites do orçamento impositivo: sua dependência da vontade política do Executivo para a execução, o que pode inviabilizar seu potencial como mecanismo de descentralização da destinação dos recursos.

Iraquara apresentou um caso intermediário, com a execução parcial das emendas. Enquanto um dos vereadores obteve sucesso na destinação de recursos para a aquisição de medicamentos destinados a pacientes com fibromialgia, outro teve suas emendas inviabilizadas, incluindo a compra de uma ambulância e a pavimentação de uma praça rural. A discrepância entre os resultados sugere que a viabilidade das emendas depende não apenas de fatores institucionais, mas também da natureza da demanda e do grau de prioridade concedido pelo Executivo.

A partir desses dados, emergem algumas questões fundamentais sobre os limites e possibilidades do orçamento impositivo municipal. Em primeiro lugar, a autonomia do Legislativo na destinação de recursos enfrenta desafios concretos quando o Executivo se opõe

à sua execução, evidenciando a necessidade de mecanismos mais robustos para garantir seu cumprimento. Em segundo lugar, a falta de capacitação técnica dos gestores e a escassez de ferramentas de monitoramento comprometem a transparência e a fiscalização da aplicação dos recursos. Por fim, a capacidade do orçamento impositivo de promover o desenvolvimento local depende da existência de uma cultura política que valorize a descentralização das decisões orçamentárias e estimule a participação ativa do Legislativo.

Do ponto de vista conceitual, o orçamento impositivo pode ser compreendido como um instrumento de democratização da gestão pública, ao permitir que os representantes legislativos influenciem diretamente a alocação de recursos de forma mais próxima às necessidades da população. No entanto, sua efetividade está condicionada à existência de condições institucionais favoráveis, tais como mecanismos normativos que garantam sua execução, um sistema de controle interno eficiente e a atuação independente do Legislativo na fiscalização do Executivo.

Em suma, os achados desta pesquisa demonstram que o orçamento impositivo pode ser uma ferramenta relevante para descentralizar o poder orçamentário e aproximar as políticas públicas das necessidades da população. Entretanto, sua plena efetivação ainda enfrenta desafios significativos, especialmente em municípios com baixa arrecadação própria, forte dependência de transferências intergovernamentais e relações políticas assimétricas entre Legislativo e Executivo. Para que o instrumento cumpra seu papel de forma eficiente e justa, é imprescindível fortalecer a fiscalização, qualificar os gestores municipais e promover um ambiente político que favoreça a cooperação entre os poderes, sempre com vistas à melhoria dos serviços públicos e ao bem-estar social.

Os resultados desta pesquisa evidenciam que o "mito" de que os vereadores não podem legislar gerando despesas para o Executivo deve ser relativizado à luz das decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no que se refere ao Tema 917 e à ADI nº 7.493-MT. O estudo revelou que os vereadores possuem, sim, margem para propor projetos e emendas impositivas, desde que respeitados os limites constitucionais e fiscais.

A análise do Tema 917 demonstrou que o STF flexibilizou a interpretação sobre o vício de iniciativa, reconhecendo que leis municipais que criam despesas não são, necessariamente, inconstitucionais, desde que não interfiram na estrutura administrativa do Executivo ou no regime jurídico dos servidores. Essa decisão reforça o protagonismo do Legislativo municipal, permitindo uma atuação mais ativa dos vereadores na formulação de políticas públicas.

Da mesma forma, a ADI nº 7.493-MT destacou a relevância do orçamento impositivo como mecanismo de fortalecimento do papel do Legislativo. O reconhecimento pelo STF da constitucionalidade da elevação do percentual das emendas impositivas em Mato Grosso ilustra como essa ferramenta pode ser utilizada para garantir a execução de políticas públicas voltadas ao atendimento direto das necessidades da população. No entanto, o estudo apontou que o equilíbrio fiscal deve ser sempre observado, pois a ampliação das emendas impositivas pode impactar a sustentabilidade das contas públicas.

Outro achado relevante da pesquisa foi a constatação de que o orçamento impositivo contribui significativamente para a materialização dos direitos sociais, reduzindo a dependência exclusiva da discricionariedade do Executivo na alocação de recursos. A partir da análise de Sunstein e Holmes sobre o custo dos direitos, verificou-se que a efetividade dos direitos sociais, como a saúde pública, depende de uma estrutura orçamentária que assegure sua execução. Assim, o orçamento impositivo não apenas fortalece o papel dos vereadores, mas também promove maior previsibilidade e segurança na aplicação dos recursos públicos.

Dessa forma, a pesquisa conclui que, embora existam restrições à atuação legislativa municipal na criação de despesas, os vereadores podem desempenhar um papel ativo na formulação de políticas públicas, especialmente por meio das emendas impositivas. As decisões do STF analisadas demonstram que o Legislativo municipal pode, sim, intervir no orçamento de forma legítima e constitucional, desde que observadas as regras fiscais e orçamentárias. Esse protagonismo pode contribuir para mitigar a crise de identidade do Legislativo municipal, promovendo uma maior efetividade na implementação de políticas públicas e no fortalecimento da confiança da população nas instituições democráticas.

O orçamento impositivo se configura, portanto, como uma ferramenta relevante para a promoção de direitos sociais fundamentais, como saúde e educação, especialmente em contextos de crise fiscal. Quando bem implementado, o orçamento impositivo pode ser um instrumento eficaz para reduzir lacunas nos serviços públicos, ao permitir que recursos sejam direcionados para áreas prioritárias das populações locais. Contudo, para que sua aplicação seja bem-sucedida, é essencial que haja uma fiscalização rigorosa, além do fortalecimento da capacidade técnica dos gestores municipais e do estabelecimento de um diálogo contínuo entre os poderes Executivo e Legislativo.

Em suma, o orçamento impositivo oferece potencial para descentralizar o poder orçamentário, aproximando as políticas públicas das necessidades da população. No entanto, sua efetividade depende da superação das barreiras políticas e administrativas, da observância

das normas constitucionais e do comprometimento dos atores políticos para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e justa, visando o bem-estar da sociedade. Além disso, a partir dos resultados obtidos, é possível refletir sobre os contornos mais amplos do orçamento impositivo, especialmente no que diz respeito às suas implicações jurídicas, políticas e sociais. A análise das decisões do STF, como o Tema 917 e a ADI nº 7.493-MT, evidenciam um movimento de reconfiguração do papel do Legislativo nas questões orçamentárias, algo que se reflete diretamente nas dinâmicas políticas nos municípios brasileiros. Essas decisões ampliam a capacidade de atuação dos vereadores, ao afirmar a constitucionalidade das emendas impositivas, mas também impõem desafios relacionados à sua execução e à vigilância fiscal. Ao reconhecer o poder do Legislativo municipal de influir diretamente na alocação de recursos públicos, o STF, ao mesmo tempo, reforça a necessidade de garantir que tais decisões sejam tomadas dentro de um quadro fiscal sustentável, evitando distorções que possam comprometer a saúde financeira dos entes municipais.

Ademais, a pesquisa revelou que, apesar das possibilidades criadas pelo orçamento impositivo, os municípios ainda enfrentam dificuldades consideráveis para implementar essa ferramenta de maneira plena e eficaz. A resistência do Executivo, a falta de um sistema de controle eficiente e a fragilidade nas relações políticas entre os poderes podem minar os avanços que o orçamento impositivo poderia promover na democratização da gestão pública.

A ausência de mecanismos punitivos para o não cumprimento das emendas impositivas, como se observa em Piatã, coloca em xeque a autonomia do Legislativo e a capacidade do orçamento impositivo de cumprir seu papel de redistribuição de recursos e promoção de direitos sociais. Para que o orçamento impositivo realmente se configure como um avanço no processo de descentralização orçamentária, é necessário que haja um alinhamento entre a norma e a prática, o que requer não apenas uma maior articulação entre os poderes, mas também um fortalecimento das estruturas de controle interno e da capacidade técnica dos gestores municipais.

Em termos de doutrina, o orçamento impositivo é frequentemente discutido no contexto da reforma do Estado e da busca por maior participação popular nas decisões governamentais. A análise dos dados da pesquisa traz uma contribuição relevante para essa reflexão, pois destaca como a autonomia do Legislativo, embora garantida pela Constituição e reforçada pelo STF, ainda está sujeita às forças políticas locais e às condições estruturais de cada município. Essa realidade, portanto, precisa ser considerada pelos estudiosos e pelos operadores do direito, especialmente em relação à viabilidade prática de uma descentralização que, na teoria, é

desejável, mas na prática pode esbarrar em limitações concretas, como o comportamento político do Executivo e a falta de recursos administrativos nos municípios.

Por fim, como resultados, a presente dissertação aponta para um campo promissor de reflexão e ação no que diz respeito ao orçamento impositivo no nível municipal, sugerindo novos contornos para o debate sobre o assunto. Se, por um lado, o orçamento impositivo tem o potencial de transformar as relações de poder entre os entes municipais, garantindo maior participação do Legislativo na formulação e execução das políticas públicas, por outro lado, é evidente que ainda existem desafios significativos a serem superados para que esse instrumento atinja seu pleno potencial. É necessário um esforço contínuo para capacitar os gestores públicos, fortalecer a fiscalização e promover uma cultura política que favoreça a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos. O caminho para o sucesso do orçamento impositivo passa por um maior diálogo entre as instâncias de poder e pela criação de um ambiente institucional mais robusto, que seja capaz de garantir o cumprimento das emendas e, assim, efetivar a proposta de descentralização e democratização orçamentária que essa ferramenta representa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Adailson Pinho de. OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. **Orçamento impositivo municipal: análise de sua adoção pelo município de Mossoró/RN**. R. Bras. Planej. Desenv., Curitiba, v. 13, n. 03, p. 870-898, set./dez. 2024. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>. Acesso em: 7 dez. 2024.

ASSIS, A. A. **Emendas parlamentares e a sua importância no processo legislativo brasileiro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

ASSIS, A. R. 2020. Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, 1(5), 26-35. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/ufambr/article/view/10305>. Acesso em: 29 nov. 2024.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BARCELLOS et al. Direito à saúde e prioridades: introdução a um debate inevitável. **Rev direito GV**. 2017May;13. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ntbxvgZG4MkgHrCddVk3Sms/?lang=pt>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988**. 2.- ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Que Pacto Federativo? Em busca de uma teoria normativa adequada ao federalismo Fiscal Brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; JÚNIOR, Onofre Alves Batista; MOREIRA, André Mendes (Coordenadores). **Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual**. Vol.1. Belo Horizonte: Arraes Editores LTDA., 2015.

BEVILACQUA, Lucas; SILVA, Victor Hugo Rodrigues da. Protagonismo judicial, judicialização e ativismo judicial no direito brasileiro contemporâneo. In: **Federalismo Fiscal e Políticas Públicas**. Forum: Belo Horizonte, 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Presidência da República- Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Presidência da República- Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Indicação de impedimentos: emendas impositivas**. Disponível em: http://orcamento.dados.gov.br/siopdoc/doku.php/impositivo:indicacao_impedimentos. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.493 Mato Grosso**, 06 de novembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6770773>. Acesso em: 08 de dezembro de 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.308 Roraima. Governador do Estado de Roraima, Procurador Geral do Estado de Roraima, Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator: Ministro Roberto Barroso. Roraima, 06/06/2022. STF, **Portal do STF**, 2022. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2013.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais. **Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo**, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-11112011-115426/publico/Mestrado_Ricardo.pdf. Acesso em: 03 out. 2024

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Rede Virtual de Bibliotecas, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª ed. Coimbra: Almedin, 2003.

CARNEIRO, CLAUDIO. Compliance e a cultura de paz. **GALILEU** · eISSN 21841845 · Volume XX · Issue Fascículo 1 · 1st January janeiro – 30th June junho 2019 · pp. 37-58. Disponível em: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4290/1/RG_XX1_Compliance2.pdf. Acesso em: 18 jun. 2023.

CARNEIRO, Isaac Newton. **Manual de direito municipal brasileiro**. 2ª ed, Editora P&A, 2018.

CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. **R. TCEMG**, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 73-90 out./dez. 2015. Disponível em: <https://iracemapolis.siscam.com.br/arquivo?Id=15423>. Acesso em: 12 jun. 2023.

CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. **Revista TCE- MG**, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 73-90, 2015. Disponível em: <https://iracemapolis.siscam.com.br/arquivo?Id=15423>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. A efetividade dos direitos fundamentais de caráter positivo e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 5, n.19, p. 27-42, jan./fev. 2008. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/123456789/536>. Acesso em: 24 jun. 2022.

COLTURATO , T., & MYSZCZUK , A. P. (2023). Formulador de políticas urbanas ou mero expectador? Estudo de caso sobre o papel do vereador na produção da cidade em Mandirituba-PR na sessão legislativa de 2019. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, 21(10), 15397–15417. <https://doi.org/10.55905/oelv21n10-048>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório analítico propositivo**. Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Instituto de Ensino e Pesquisa, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **O sus**. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/sus. Acesso em: 16 jun. 2023.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1952.

DERZI, Misabel. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. MOREIRA, André Mendes. Coleção Federalismo e Tributação, 4. Vols. Belo Horizonte: Arraes, 2. Ed. 2018.

DUARTE NETO, João Carneiro; PEDRON, Flávio Quinaud. Transformações do entendimento do STF sobre o direito à saúde. **Revista de informação legislativa**, v. 55, p. 99-112, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p99. Acesso em: 14 nov. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BRASIL). **Processo Legislativo Orçamentário 2021**. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6309>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FARIA, M., CAMARGO, M., AGUILLAR, A., & TASCA, R. Estimativa de Recursos Necessários para Ampliação da Estratégia Saúde da Família. Estudo Institucional n. 8. Rio de Janeiro: **Instituto de Estudos para Políticas de Saúde**, 2022. <https://ieps.org.br/estudo-institucional-08/>.

FERNANDES, L. M. Orçamento impositivo: uma análise da qualidade dos gastos públicos na atenção especializada em saúde. **Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)**. Especialização em Orçamento e Políticas Públicas. Universidade de Brasília. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/ufambr/article/view/10305>. Acesso em: 04 dez. 2024.

Ferraz OLM. **Health as a human right: The politics and judicialisation of health in Brazil**. New York: Cambridge University Press; 2020.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, p. e1934, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/tLdSQ4GgNm4w8GSfYdcqtTy/?lang=pt>. Acesso em: 01 fev. 2025.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento Impositivo no Brasil: Da ficção à realidade**. São Paulo: Blucher, 2024.

FLEMING, J. R. **The Political Economy of Public Finance: A History of U.S. Federal Budgeting**. New York: Routledge, 2018.

GALAVOTI, Mario. **O orçamento público para municípios: seus conceitos e uma análise crítica as falhas legislativas**. Cascavel: edição do autor, 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo** / James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

GRADVOHL, Michel André Bezerra. A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**,

ISSN-e 2525-3387, ISSN 1980-086X, Vol. 16, Nº. 1, 2018, pág. 77. Disponível em: www.Unirioja.es.com.br. Acesso em: 03 out. 2024

GUIMARÃES, D. E. L. (2020). Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais. **Revista de Ciências Contábeis**, 11(21), 81-99. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rcic/article/view/10708>. Acesso em: 06 dez. 2024.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, 2014.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. - Salvador: JusPODIVM, 2020.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. - Salvador: JusPODIVM, 2020.

LOPES, Estéfani Bueno Leães. **Emendas Impositivas Municipais**: Um Estudo de Caso no Município de Santana do Livramento/RS. 23 f. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública). Santana do Livramento: Unipampa, 2022. Disponível em: https://repositorio.unipampa.edu.br/jspui/handle/rii/7190?locale=pt_BR. Acesso em: 7 dez. 2024.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**. 6º Vol, 2002.

MAURANO, Adriana. **O poder legislativo municipal**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061485.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 9ª ed., 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sus – a saúde do Brasil**. 3ª edição – 2011. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/editora>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MOREIRA, M. de S. Orçamento Impositivo: Análise Da Viabilidade De Plataforma Tecnológica Para Indicação De Emendas Parlamentares De Execução Obrigatória Ao Orçamento Da União. **Caderno Virtual**, [S. l.], v. 3, n. 52, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/6138>. Acesso em: 26 fev. 2023.

NETO GOMES, José Mario Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; SILVA, Renan Francélino da. **Estudos de caso: manual para a pesquisa empírica qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2024.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1. ed. v.1, 2002.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: Reflexões Sobre as Críticas à Judicialização dos Direitos Prestacionais. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 2080-2114, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2954875 acesso em: 05 out. 2024

PERELLES, M. A., et al. **Orçamento participativo: evolução e práticas no Brasil**. Porto Alegre: Editora Penso, 2020.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

QUEIROZ, Rafael Mota de. LOURENÇO, Caio Rodrigues Bena. Direito à saúde: tratamento terapêutico com análogos de insulina aos portadores de diabetes mellitus tipo 1 e a jurisprudência nacional. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. Belém: v.5, n.2, p.19-40, 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/5894>. Acesso em: 17 nov. 2024.

QUINTÃO, Thales Torres, FARIA, Cláudia Feress. Parlamento e inovações participativas: potencialidades e limites para a inclusão política. **Teoria & Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 60-92, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/40094136/Parlamento_e_Inova%C3%A7%C3%B5es_Participativas_Potencialidades_e_Limites_para_a_Inclus%C3%A3o_Politica_Revista_Teoria_and_Sociedade. Disponível em: 09 out. 2024.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, 2020 (31), jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Joçaba**, v.16, n.2, p. 459-488, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/6876>. Acesso em: 18 mai. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html. Acesso em: 03 dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Manual do vereador**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 191 p.

SILVA, Luciana de Fátima da. O tema 917 de repercussão geral do STF como novo paradigma na análise da iniciativa reservada no processo legislativo. **Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo / Câmara Municipal de São Paulo – vol.6, n.1 (2018) – São Paulo: CMSP, 2018**. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/12/Revista-Procuradoria-2018.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2024.

SILVA, Ricardo Teixeira da. A relevância da atuação parlamentar durante o processo legislativo para a formulação de políticas públicas: uma análise da tramitação do Projeto de Lei Municipal nº 272/2025. **Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo / Câmara Municipal de São Paulo – vol.7, n.1 (2019) – São Paulo: CMSP, 2019**. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista-Procuradoria-n.07.pdf#page=107. Acesso em: 14 nov. 2024.

SILVA, Ziziane César de França e. **O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?** Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/682>. Acesso em: 14 out. 2024.

STAKE, Robert E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1995.

SWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre: v. 43, n. 141, 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_141.10.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

VILELLA, Lucila Carvalho Valladão Nogueira, et al. Emendas impositivas municipais: uma análise no município de três corações. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo - ReAT** 17(2):51-62, fev. 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/378670644_EMENDAS_IMPOSITIVAS_MUNICI_PAIS_UMA_ANALISE_NO_MUNICIPIO_DE_TRES_CORACOES. Acesso em: 19 jan. 2024.

ZIEBELL CIROLINI, B.; ALMEIDA DOS SANTOS, L.; FACCIN CAMARGO, B. .; CARLA GUSE, J. Orçamento impositivo: um olhar reflexivo acerca de sua aplicação no âmbito municipal . **UFAM Business Review - UFAMBR**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 23–48, 2022.

DOI: 10.47357/ufambr.v4i2.10305. Disponível em:
[//periodicos.ufam.edu.br/index.php/ufambr/article/view/10305](http://periodicos.ufam.edu.br/index.php/ufambr/article/view/10305). Acesso em: 9 out. 2024.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

ENTREVISTA

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como Barra do Choça Piaã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
3. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
4. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?

APÊNDICE B– Respostas individuais

a.1) Vereador 1 – Iraquara

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Iraquara-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R: Destinação de 100% do recurso para a Secretaria Municipal de Saúde para aquisição de medicamentos para pessoas com Fibromialgia. Valor R\$ 125.790,54 (cento e vinte e cinco mil setecentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos). O Prefeito já executou essa emenda.
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. O controle deve ser feito pelos Vereadores, mas não ocorre muito na prática, e a equipe técnica do município precisa de mais qualificação sobre esse instituto.
4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: É muito importante porque o vereador não consegue atender as demandas da comunidade, e as emendas impositivas é uma ferramenta que depois de inserida no orçamento torna-se obrigatória o seu cumprimento, e da mesma forma que o deputado federal e estadual tem direito, o vereador também tem.
5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?
R: A principal dificuldade é a questão política, pois como quase a totalidade dos membros da Casa Legislativa é da base, percebemos que muitos ficam inertes na cobrança e o executivo acomodado no cumprimento.

a.2) Vereador 2 – Iraquara

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Iraquara-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal

2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R: Destinação de 50% do recurso para a Secretaria Municipal de Saúde para complementação na aquisição de uma ambulância (veículo de pequeno porte) para servir a população do Município de Iraquara. Valor R\$ 62.895,27, e Destinação de 50% do recurso para Secretaria de Infraestrutura para pavimentação em paralelepípedos na Praça da Comunidade da Queimada 2. Valor R\$ 62.895,27, mas nenhuma delas foram executadas ainda.
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. Confesso que não vejo qualquer controle sendo feito, a não ser as contas do gestor que são apreciadas pelo TCM, e esse papel deveria ser feito pelos Vereadores.
4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: É muito importante porque desenvolve as comunidades rurais, e pode gerar emprego e renda, a depender da indicação. A minha emenda, por exemplo na área de infraestrutura, por mais que é uma pavimentação de uma praça pequena na zona rural, mas irá mudar a realidade para as pessoas que ali vivem.
5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?
R: a principal dificuldade é, que temos uma Câmara composta de 11 (onze) vereadores e 10 (dez) é da base do governo municipal, e percebo uma acomodação por parte do legislativo e executivo. Até o momento as emendas ainda não foram cumpridas, e estamos realizando reuniões com o gestor para cobra a execução das mesmas, pois sabemos que é obrigatória.

a.3) Vereador 3 – Iraquara

Vereador(a) do Município: Iraquara-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R. Destinação de 100% do recurso para a Secretaria Municipal de Saúde para aquisição de uma ambulância (veículo de pequeno porte) para servir a população do Município de Iraquara. Valor R\$ 125.790,54 (cento e vinte e cinco mil setecentos e noventa reais e cinquenta e quatro centavos).
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R:A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. O controle é

feito apenas pelos Vereadores, mas na prática, não há essa fiscalização, e deveria ser acompanhado pelo Tribunal de Contas ou algum outro órgão de controle.

4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: A importância é que o vereador tem independência e autonomia na defesa da comunidade.
5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?
R: Eu entendo que existe uma má vontade do gestor para o cumprimento das emendas, pois o mesmo sabe que é obrigatório, associada questão política, pois como a maioria do Parlamento Municipal é da base do Prefeito, ninguém toma nenhuma atitude enérgica para a execução.

b.1) Vereador 1 – Barra do Choça

Vereador(a) do Município: Barra do Choça-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal, mas temos fundamentos também na Constituição Federal
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R. Destinação de 50% do recurso para aquisição de medicamentos não padronizados (para crianças com transtorno espectro autista – TEA e para mulheres com fibromialgia). R\$ 66.392,49, e destinação de 50% para área do Esporte, em especial para aquisição de uniformes para os clubes esportivos de futebol amadores do município, no valor de R\$ 66.392,49, sendo que ambas as indicações já foram executadas pelo Prefeito.
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e o restante é de indicação livre para outras áreas. O controle é feito apenas pelos Vereadores, mas deveria ter um controle dessa execução pelo Tribunal de Contas ou Ministério Público de Contas.
4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: A principal importância é poder contribuir com o progresso e desenvolvimento através do orçamento. O vereador fica limitado a apresentar indicações, requerimentos, ofícios, e projetos de leis, que mesmo após deliberação em Plenário, o Prefeito não se ver obrigado a executar, e com a emenda impositiva, ele tem obrigatoriedade de cumprir, e isso faz a diferença no mandato do Vereador e na vida dos munícipes.
5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?

R: A principal dificuldade, no caso do município da Barra do Choça, é ter uma Câmara que quase a totalidade é da base do governo municipal, e que não tem disposição para cobrar a execução, e muito menos tomar qualquer medida sobre o descumprimento, em especial a cassação de mandato.

b.2) Vereador 2 – Barra do Choça

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Barra do Choça-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
R: Previsão na Lei Orgânica do Município, e regulamentação no Regimento Interno da Câmara Municipal.
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R: Apesar da obrigatoriedade da destinação de no mínimo 50% do recurso para Saúde, a minha destinação foi integral, ou seja, 100% do recurso, o valor de R\$ 132.784,99 (cento e trinta e dois mil, setecentos e oitenta e quatro reais e noventa e nove centavos) eu destinei todo pra área da saúde. Para reforma da Unidade Básica de Saúde do bairro Pedro Santino, na sede do município de Barra do Choça, e para reforma da Unidade Básica de Saúde do Povoado da Cavada, no município de Barra do Choça.
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R: A Câmara Municipal dispõe de 1,2% da receita corrente líquida do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e o restante é de indicação livre para outras áreas. O controle é feito apenas pelos Vereadores, através da função típica fiscalizatória.
4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: É uma ferramenta muito importante para o Vereador promover política pública, até porque tem várias localidades, em especial na zona rural, que o Vereador tem bem mais acesso que o Chefe do Poder Executivo, e mesmo havendo pedidos do Vereador, o Prefeito não executa, e com as emendas, passa a ser obrigatório a execução.
5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?
R: A principal dificuldade, é que mesmo sendo impositiva a execução das emendas, na prática observamos que não há uma boa vontade da gestão no cumprimento.

b.3) Vereador 3 – Barra do Choça

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Barra do Choça-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R: A minha emenda impositiva foi 100% destinada para a área da saúde, sendo que 50% do recurso foi para a reforma da Unidade de Saúde Básica do Povoado do Ouro Verde, no município de Barra do Choça-Bahia. R\$ 66.392,49, e os outros 50% do recurso para aquisição de medicamentos para distribuição nas Unidades de Saúde ou Farmácia Popular no município de Barra do Choça-Bahia, também no R\$ 66.392,49. A emenda já foi cumprida em sua integralidade pelo Executivo.
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. O controle é feito pela Câmara Municipal.
4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: É fundamental para o município para atender a população de baixa renda, em Barra do Choça, por exemplo, mais de 60% da população é baixa renda, e o Vereador consegue indicar a destinação dos recursos para comunidades que mais precisa, porque ele convive de perto com o Povo, e recebe as reivindicações na Câmara.
5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?
R: Falta qualificação técnica do município para auxiliar o gestor na execução das emendas, e seria necessário existir um mecanismo de punição em caso de descumprimento que não ficasse atrelado ao Poder Legislativo, porque muitos Vereadores deixam de cobrar, por ser do mesmo grupo político do gestor.

c.1) Vereador 1 – Piatã

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Piatã-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
2. R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal
3. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R: Destinação de 50% (cinquenta por cento) do recurso para a Saúde: Valor R\$ 51.056,72.
 - Aquisição de um aparelho de ar-condicionado para consultório médico, no Hospital do Município de Piatã-Bahia;
 - Aquisição de um aparelho de ar-condicionado para a sala de enfermagem, no Hospital do Município de Piatã-Bahia;
 - Lençóis para as camas hospitalares;
 - Uma cortina para o consultório médico;

- Uma cadeira de rodas;
- Um biombo hospitalar;
- Cadeiras para a recepção.

Destinação de 50% (cinquenta por cento) do recurso para edificação da Sede da Associação Comunitária Manoel Gregório de Matos no Povoado da Bela Sombra distrito de Cabrália, no Município de Piatã-Bahia - Valor R\$ 51.056,72.

As emendas ainda não foram executadas pelo Prefeito Municipal.

4. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?
R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. Os Vereadores deveriam fazer esse controle e fiscalização, mas a Câmara tem sido inerte nesse sentido, e o Tribunal de Contas deveria averiguar esse descumprimento orçamentário.
5. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?
R: É de suma importância, porque é o orçamento é uma lei aprovada pela Câmara, e um instrumento que nos proporciona levar políticas públicas para vários setores da sociedade.
6. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?
R: Em um orçamento, cuja receita corrente líquida é de R\$ 93.604.000,00 (noventa e três milhões e seiscentos e quatro mil reais) não justifica o Prefeito descumprir a parte impositiva do orçamento que é de apenas 1,2% desse valor. Eu entendo que é má vontade e, também, inércia por parte do Legislativo que não toma as medidas legais cabíveis, para que tenha um caráter pedagógico.

c.2) Vereador 2 – Piatã

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Piatã-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?
R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal
2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?
R: Destinação de 50% (cinquenta por cento) do recurso para aquisição de mobiliários para a Unidade de Saúde da Família do Distrito de Inúbia, no Município de Piatã-Bahia – Valor R\$ 51.056,72.
Destinação de 50% (cinquenta por cento) do recurso para edificação de uma ponte no Rio da Cachoeira e Salitre, no Município de Piatã-Bahia - Valor R\$ 51.056,72. A emenda impositiva até o momento não foi executada pelo Prefeito.
3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?

R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. Os Vereadores não fazer o papel de fiscalização e não tomam as providências legais cabíveis.

4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?

R: É importante para o Vereador porque o Vereador é o agente político que conhece mais a necessidade da população, sobretudo nos Distritos e Povoados, e as emendas é para atender setores da sociedade em que algumas políticas públicas não chegam.

5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?

R: a principal dificuldade é que os próprios vereadores não fazem o papel de fiscalização, e não tomam as medidas cabíveis sobre o descumprimento do orçamento, pois é uma infração político-administrativa passível de cassação de mandato.

c.3) Vereador 3 – Piatã

ENTREVISTA

Vereador(a) do Município: Piatã-Bahia

Entrevista empírica para analisar a base formativa, a destinação, aplicação e dificuldades do orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios baianos como, Barra do Choça, Piatã e Iraquara, na figura de 3 vereadores, V1, V2 e V3. Com as seguintes perguntas:

1. Qual a base formativa do orçamento impositivo daquele município?

R: Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal

2. Qual a destinação dos recursos do orçamento público impositivo no município?

R: Destinação total do recurso para aquisição de uma ambulância (veículo de pequeno porte) para servir as Comunidades da Bocaína, Mocó, Carrapicho e Conceição, na área da Saúde do Município de Piatã-Bahia – Valor R\$ 102.113,45.

3. Qual a aplicação e controle do orçamento público impositivo no município?

R: A Câmara Municipal tem direito a 1,2% do orçamento, e 50% do recurso deve ser investido na saúde, e os outros 50% é de indicação livre para outras áreas. Confesso que não vejo qualquer controle sendo feito, a não ser as contas do gestor que são apreciadas pelo TCM, e esse papel deveria ser feito pelos Vereadores.

4. Qual a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município?

R: A importância é porque as Emendas Impositivas dão autonomia e independência para o mandato do Vereador, ele passa a ter o poder de direcionar uma pequena parcela do orçamento para execução de coisas fundamentais para a população.

5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos sociais no Município?

R: A principal dificuldade tá faltando gestão por parte do Executivo, porque no caso do nosso município o gestor conhece o instituto do orçamento impositivo, inclusive tem formação na área de contabilidade pública, e também, preciso reconhecer que há uma omissão por parte do Legislativo, pois até o momento não houve nenhuma penalização pelo descumprimento do orçamento.

APÊNDICE C - Entrevistas com as Secretarias de Saúde e Infraestrutura e controladoria

ENTREVISTA

Analisar a base formativa, destinação, aplicação e dificuldades relacionadas ao orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios.

Entrevista com a Secretaria de Saúde

1. Qual é a base formativa do orçamento público impositivo utilizado para os projetos da Secretaria de Saúde no município?

R: A Lei Orgânica do Município

2. Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para ações e projetos na área da saúde?

R: A uma obrigação, pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Município, que 50% do recurso destinado aos Vereadores, a título de emendas impositivas, devem ser destinado à ações e programas de saúde.

3. De que forma é realizada a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na saúde municipal?

R: Como os valores indicados por cada Vereador foram insuficiente para a execução das referidas emendas, essa matéria é levada ao Conselho Municipal de Saúde para que seja dado uma outra destinação ao recurso, porém, dentro da área da saúde. O Conselho reorganiza essa destinação.

4. Qual é a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas de saúde no município?

R: Entendemos que recurso é importante, porém não de forma impositiva. Os Vereadores não conhecem a real necessidade da saúde, mas sim, o Secretário de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde. Essas emendas deveriam ser destinadas para a área da saúde, mas, sem especificação, e o gestor que daria o destino final.

5. Quais as principais dificuldades enfrentadas na aplicação do orçamento impositivo em projetos e programas de saúde no município?

R: As indicações, através das emendas, são desproporcionais. As indicações são boas, mas destoam da realidade.

Entrevista com a Secretaria de Infraestrutura

1. Qual é a base formativa do orçamento público impositivo aplicado aos projetos da Secretaria de Infraestrutura no município?

R: A base legal está na Lei Orgânica e na Constituição

2. Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para obras e melhorias na infraestrutura municipal?

R: Pelo que entendi, 50% desse recurso é exclusivo da saúde, e os outros 50% pode ser indicado para qualquer área.

3. De que forma é feita a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na área de infraestrutura?

R: Eu acho que controle aqui é feito pela Secretaria de Administração e Finanças. Eles que vão me direcionar como irei aplicar esse recurso que será destinado para a minha pasta

4. Qual é a importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento das políticas de infraestrutura e urbanização no município?

5. R: Acho uma ferramenta importantíssima. Fui candidato a Vereador na última eleição, e estava sonhando em poder fazer uso desse instrumento, porém não conseguir êxito nas urnas. Os Vereadores podem mudar a realidade de várias comunidades com esse instrumento.

6. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos de infraestrutura no município?

R: A principal dificuldade, é porque o valor geralmente é pouco para o que os Vereadores querem fazer.

ENTREVISTA - CONTROLADOR PIATÃ

Entrevista com os controladores internos

Analisar a base formativa, destinação, aplicação e dificuldades relacionadas ao orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios.

1. Qual a base legal e normativa que orienta o orçamento público impositivo no seu Município?

R: Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

2. Como são definidas as prioridades para a destinação dos recursos do orçamento impositivo no município?

R: Na realidade de Piatã, 1,2% da receita corrente líquida do orçamento é destinada à Câmara Municipal, e após o rateio entre 11 vereadores, 50% do recurso deve ser destinado à saúde e os outros 50% é de livre destinação.

3. Quais mecanismos e ferramentas de controle interno são utilizados para monitorar a aplicação do orçamento público impositivo?

R: Não temos implementado nenhum tipo de controle de monitoramento da aplicação do orçamento impositivo.

4. Na sua percepção, qual a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento de políticas públicas e projetos sociais no município?

R: Penso que o orçamento impositivo tem mais relevância em municípios com maior receita própria decorrente de tributos sobre serviços locais, pois nos municípios com receitas próprias limitadas, as ações muitas vezes já são direcionadas pelas fontes dos recursos recebidos, restando pouca margem para dinamizar sua aplicação.

5. Quais os principais desafios enfrentados pelo controle interno para garantir a correta aplicação e fiscalização do orçamento público impositivo?

R: Os desafios estão diretamente ligados à limitação de recursos, como mencionado anteriormente, no sentido de definir os procedimentos para reverter o quadro e assim, atender à imposição definida neste orçamento.

ENTREVISTA

Entrevista com os controladores internos

Analisar a base formativa, destinação, aplicação e dificuldades relacionadas ao orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios.

1. Qual a base legal e normativa que orienta o orçamento público impositivo no seu Município?

R: A Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara.

2. Como são definidas as prioridades para a destinação dos recursos do orçamento impositivo no município?

R: 1,2% da receita corrente líquida do orçamento é destinada ao Poder Legislativo, e dividido igualmente entre os 13 vereadores, sendo que a metade do recurso obrigatoriamente é destinado à saúde e a outra metade pode ser indicado para as diversas áreas do município.

3. Quais mecanismos e ferramentas de controle interno são utilizados para monitorar a aplicação do orçamento público impositivo?

R: Com a alteração e inclusão das emendas impositivas na Lei Orgânica Municipal no ano de 2022, foi possível incluí-las ao orçamento municipal apenas na LOA de 2024. O percentual de 1,2 % da receita corrente líquida do município prevê a destinação, em sua metade, a ações e serviços públicos de saúde, conforme previsto na Lei Orgânica do Município. Quanto aos mecanismos e ferramentas utilizadas para o controle de tais aplicações de recursos, tem-se o sistema contábil, capaz de gerar relatórios com listagens de pagamentos com dotações específicas, sendo possível identificar as ações, serviços ou obras executadas através do histórico registrado no pagamento, em nota de empenho ou liquidação.

4. Na sua percepção, qual a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento de políticas públicas e projetos sociais no município?

R: O orçamento impositivo tem grande importância para garantir o desenvolvimento de políticas públicas e projetos sociais no município, visto que poderão ser definidos ações/projetos voltados aos interesses e necessidades da comunidade. Porém, pode ocorrer a concentração de ações a públicos, regiões ou bairros específicos, ao invés de serem consolidadas políticas públicas que abranjam toda a comunidade. Além disso, deve-se haver a realização de estudos de viabilidade técnica para garantir que as emendas impositivas possam ser viáveis e concretizáveis.

5. Quais os principais desafios enfrentados pelo controle interno para garantir a correta aplicação e fiscalização do orçamento público impositivo?

R: De fato, por tratar-se de algo recente no município de Barra do Choça, temos como desafios a falta de capacitações, orientações dos órgãos de controle externo e ferramentas padronizadas para os municípios.

É necessário o estudo para criação de novas ferramentas para mensurar a execução do orçamento impositivo, tanto por parte do município como pelos órgãos de controle externo, o que poderá minimizar as dificuldades quanto à sua correta aplicação e fiscalização. Também é importante a realização de treinamentos e capacitações para que os municípios tenham conhecimento e possam praticar conforme orientações disponibilizadas.

Cabe a toda comunidade, ao controle interno municipal, aos órgãos de controle externo, aos próprios vereadores a fiscalização para garantir a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos, assim como a transparência de todos os atos, contribuindo para o bem coletivo, em detrimento do individual, evitando assim, os conflitos de interesses.

ENTREVISTA

Entrevista com os controladores internos

Analisar a base formativa, destinação, aplicação e dificuldades relacionadas ao orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios.

1. Qual a base legal e normativa que orienta o orçamento público impositivo no seu município?

R: Lei Orgânica do Município de Iraquara

2. Como são definidas as prioridades para a destinação dos recursos do orçamento impositivo no município?

R: Os Vereadores dispõem de 1,2% da receita corrente líquida do orçamento. No mínimo 50% desse percentual deve ser investido em ações e programas de saúde, e 50% de destinação livre.

3. Quais mecanismos e ferramentas de controle interno são utilizados para monitorar a aplicação do orçamento público impositivo?

R: Por ser uma novidade no nosso Município, já que a Emenda a LOM data de 12 de dezembro de 2022, passando efetivamente a ser imposta pelo vereador(a) a indicar a emenda a partir da Lei Orçamentária de 2024, no exercício de 2024 não foi criado se quer uma ação e ou ações específicas no orçamento pra alocarmos os recursos das emendas, ao final conseguimos as duras penas cumprir e demonstrar ao Órgãos de Controle.

Para o exercício de 2025 já foi melhor elaborada as emendas, bem como criamos ações específicas e a destinação imposta pelas emendas também foi objeto de diversas reuniões entre Controle, Secretários e os representantes do Legislativo.

4. Na sua percepção, qual a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento de políticas públicas e projetos sociais no município?

R: Entendemos ser uma excelente ferramenta de atuação do Legislativo em prol dos menos favorecidos, tendo em vista que, em cidades pequenas na grande maioria das vezes é na casa do Vereador, do assessor, que as demandas de saúde e da comunidade em si são trazidas e desta forma tornando o Legislativo cada vez mais forte, já que terão o poder de alocar parte dos recursos públicos, que antes era prerrogativa exclusiva do Executivo, raras são as exceções. E observe que a Emenda conforme o nome já diz, é impositiva, não existe a possibilidade de o Gestor driblar e desviar a rota.

5. Quais os principais desafios enfrentados pelo controle interno para garantir a correta aplicação e fiscalização do orçamento público impositivo?

R: Os principais desafios da nossa gestão para garantir a correta aplicação, não só das emendas impositivas, bem como de todo o orçamento municipal, esbarra na falta de pessoal qualificado e equipamentos para atuar nos processos internos e externos. Na maioria das vezes somos obrigados a utilizar de assessorias, que na realidade são prestadores de serviços ao ente e não consultores, já que precisam meter a mão na massa.

ENTREVISTA

Analisar a base formativa, destinação, aplicação e dificuldades relacionadas ao orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios.

Entrevista com a Secretária de Saúde

1. Qual é a base formativa do orçamento público impositivo utilizado para os projetos da Secretaria de Saúde no município?

R: A Lei Orgânica do Município e a Constituição Federal

2. Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para ações e projetos na área da saúde?

R: A Lei Orgânica do Município diz que 50% do recurso deve ser indicado para ações e programas de saúde, e 50% é destinação livre.

3. De que forma é realizada a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na saúde municipal?

R: O controle é realizado pela Controladoria e Contabilidade do Município.

4. Qual é a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas de saúde no município?

R: É de suma importância esse recurso no município, e as emendas que foram indicadas pelos Vereadores para saúde, a exemplo de aquisição de medicamentos não padronizados (para crianças com transtorno espectro autista – TEA e para mulheres com fibromialgia), e reformas de Unidades de Saúde da Família, foram integralmente atendidos.

5. Quais as principais dificuldades enfrentadas na aplicação do orçamento impositivo em projetos e programas de saúde no município?

R: A principal dificuldade, é que deveria haver um melhor diálogo entre o Executivo e o Legislativo, para que as indicações fossem mais adequadas à realidade local.

ENTREVISTA

Analisar a base formativa, destinação, aplicação e dificuldades relacionadas ao orçamento impositivo no Poder Legislativo dos Municípios.

Entrevista com a Secretaria de Saúde

1. Qual é a base formativa do orçamento público impositivo utilizado para os projetos da Secretaria de Saúde no município?

R: A Lei Orgânica do Município

2. Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para ações e projetos na área da saúde?

R: A Lei Orgânica do Município de Iraquara determina que 50% do recurso destinado aos Vereadores devem ser destinado à ações e programas de saúde.

3. De que forma é realizada a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na saúde municipal?

R: As emendas parlamentares impositivas são destinadas a ações e serviços previamente aprovados, como aquisição de equipamentos, reforma e manutenção de unidades de saúde. O controle desses recursos é realizado por meio da Controladoria Municipal e do Conselhos de Saúde. Além disso, os repasses e a execução das despesas são monitorados pelo Sistema de Gestão Orçamentária e Financeira do município.

4. Qual é a relevância do orçamento impositivo para o desenvolvimento e fortalecimento das políticas públicas de saúde no município?

R: O orçamento impositivo é uma ferramenta importante para descentralizar as decisões orçamentárias e garantir a alocação de recursos em áreas prioritárias para a população. Ao permitir que os vereadores direcionem parte do orçamento para demandas específicas, ele possibilita a ampliação e a qualificação dos serviços de saúde, tornando o atendimento mais acessível e eficiente.

Além disso, o orçamento impositivo fortalece o controle social, pois possibilita que os representantes eleitos atuem de forma mais próxima às necessidades reais da comunidade. Isso pode resultar em melhorias na infraestrutura das unidades de saúde, na aquisição de insumos e medicamentos e no reforço de programas de atendimento à população.

5. Quais as principais dificuldades enfrentadas na aplicação do orçamento impositivo em projetos e programas de saúde no município?

R: Um dos principais desafios está na falta de conhecimento, por parte dos vereadores, sobre a realidade e as reais necessidades da rede de saúde municipal. Muitas vezes, as emendas são propostas sem um diálogo prévio com os técnicos da Secretaria de Saúde, o que pode gerar incompatibilidades com o planejamento municipal e dificuldades na execução dos projetos.

Outro obstáculo é a burocracia na liberação dos recursos, que pode atrasar a implementação das ações. Além disso, algumas emendas exigem contrapartidas financeiras do município, o que pode ser um problema em cenários de restrição

orçamentária. A necessidade de cumprir prazos legais e a adaptação das emendas às normativas vigentes também podem dificultar a efetivação dos investimentos previstos. Para melhorar esses problemas, é essencial um maior alinhamento entre os vereadores e a equipe técnica da Secretaria de Saúde, garantindo que os recursos sejam destinados de forma eficiente e contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços prestados à população.

Entrevista com a Secretaria de Infraestrutura

1. Qual é a base formativa do orçamento público impositivo aplicado aos projetos da Secretaria de Infraestrutura no município?

R: a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara

2. Como os recursos do orçamento impositivo são destinados para obras e melhorias na infraestrutura municipal?

R: Os Vereadores indicam no mínimo 50% do recurso para a área da saúde, e alguns acabam destinando 50% para a área de infraestrutura.

3. De que forma é feita a aplicação e o controle dos recursos do orçamento público impositivo na área de infraestrutura?

R: Como se trata de uma novidade, não sabemos ainda como realizar esse controle. Mas se for destinado para a infraestrutura, nós iremos executar.

4. Qual é a importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento das políticas de infraestrutura e urbanização no município?

R: Entendo que o orçamento impositivo é importante, porém, geralmente o valor é insuficiente para atender as solicitações dos Edis.

5. Quais as dificuldades enfrentadas para a aplicação do orçamento impositivo em projetos de infraestrutura no município?

R: A principal dificuldade é que na realidade do nosso município, cada Vereador representa um distrito ou povoado, e geralmente as indicações na área de infraestrutura para esses locais, tem um valor insuficiente para concretizar a execução. Ou eles fazem as indicações conjuntas para um mesmo fim, ou acaba, em algumas situações tornando inviável a execução.