

## ORÇAMENTO PÚBLICO: AUTORIZATIVO X IMPOSITIVO

Elisabete Ribeiro Fernandes Viana<sup>1</sup>  
Luiz Gustavo da Silva Cruz<sup>2</sup>

---

**RESUMO:** Este trabalho se refere ao orçamento público: impositivo versus autorizativo. Tem o objetivo de investigar a relevância de se ter as emendas individuais parlamentares como impositivas na Lei Orçamentária Anual (LOA), e a partir disso, qual o impacto para os municípios. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir da literatura disponível sobre o tema Orçamento Público, utilizando métodos quantitativos para analisar os dados, que depois foram expressos em números estatísticos de forma a perceber a diferença entre os empenhos com emendas individuais parlamentares no modo autorizativo e como impositivo na LOA. A partir disso, constatou-se que, apesar das indicações parlamentares impositivas na LOA, os resultados foram inferiores ao esperado, comparado ao valor total em milhões de reais que foram destinados. Entretanto, a quantidade de municípios contemplados foi bem maior do que de costume.

---

**Palavras-Chave:** orçamento público; orçamento autorizativo; emendas individuais parlamentares impositivas; despesas obrigatórias.

---

<sup>1</sup> (1520058) elisarfviana@gmail.com

<sup>2</sup> (1520037) guzaumgulg@gmail.com

## 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho abordará os assuntos relacionados ao Orçamento Público, mais precisamente aos repasses para os municípios através das emendas individuais parlamentares, antes tidas como autorizadas na Lei Orçamentária Anual e a partir de 2018 como impositivas na peça orçamentária.

Diante do cenário problemático que se encontra os municípios do Estado de São Paulo, com a falta de recursos nessas pequenas regiões, apesar dos repasses derivados de transferências voluntárias, quanto dos recursos autorizados pelo Governo do Estado, o orçamento impositivo parece se tornar algo significativo quanto à obrigação do Executivo de pagar os valores de despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) inseridas através das emendas individuais de parlamentares, denominadas impositivas, dentro do exercício financeiro a que cabe.

Um fator bastante recente no Estado de São Paulo, mas de discussão há tempos no Legislativo, as emendas individuais de demandas parlamentares impositivas, que já existem no Governo Federal desde março de 2015, vêm auxiliando as prefeituras municipais, bem como algumas entidades, para que estes consigam atender as necessidades de seus munícipes por meio dos recursos da administração pública.

Os recursos que os municípios recebem com as demandas de emendas parlamentares, os auxiliam a completar as receitas suficientes para desenvolver o município. Quando esses recursos não chegam para onde foram programados durante a elaboração da LOA, ficam à espera do Governo do Estado, aguardando a autorização de liberação de recursos para investimentos e custeios.

Muitas vezes os processos de tramitação para celebração dos convênios não acontecem, ficando parados por meses nos diversos setores das Secretarias Regionais e Estaduais a qual devem tramitar antes de serem firmados. Assim, as emendas individuais dos parlamentares, mesmo sendo autorizadas na LOA, acabam por não serem concluídas dentro do exercício financeiro a que compete, e com isso, torna-se ineficiente o trabalho que se tem em priorizar

alguns municípios no momento de alocar os recursos no município ao qual se pretende beneficiar quando forem apresentadas as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Tendo em vista que os municípios precisam conseguir atingir as metas e programas propostos durante a elaboração da Lei Orgânica do Município (LOM) vigente, as emendas individuais parlamentares vem como uma forma de bônus para alavancar a realização desses objetivos que são difíceis de serem atingidos, principalmente pelos municípios mais modestos onde os recursos são escassos.

Em meio a esta situação, é cada vez mais comum que os municípios recorram aos deputados, tanto os federais quanto estaduais, que detém uma fatia do orçamento, os quais podem direcionar diretamente ao município que lhe fora solicitado, uma pequena parcela de despesa no orçamento como forma de indicação de emenda parlamentar.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 10/2000), onde são estabelecidas as normas de finanças públicas de forma a equilibrar os gastos públicos durante a gestão fiscal, o Governo tem sido mais criterioso quanto aos processos de tramitação para firmar convênios com os municípios, as entidades e ONGs, publicando no Diário Oficial (D.O.) atos administrativos em forma de decretos, de forma a justificar a não realização de algumas despesas previstas no Orçamento Anual, com a finalidade de garantir que não sofrerão penalidades administrativas por excesso de gastos e com isso o descumprimento da LRF.

De acordo com Kanayama (2014, p. 05)

[...] As despesas discricionárias não são de execução obrigatória. São autorizadas na LOA, mas dependem da conveniência e oportunidade – e, em obediência à LRF, disponibilidade orçamentária e financeira – para sua efetivação no decorrer do exercício financeiro. A não execução da despesa não enseja responsabilidade do Estado, nem será considerado ato ilegal. Como o orçamento é autorizativo, e as despesas são discricionárias, fica ao alvedrio do agente público sua concretização.

Em outras palavras, o orçamento autorizativo não gera despesas de caráter obrigatórias por parte do Executivo, e com isso, muitas das emendas individuais, autorizadas no orçamento anual, não têm sido contempladas dentro do exercício financeiro ao qual compete.

Diante disso, os parlamentares Congressistas aprovaram a Emenda Constitucional (EC 86/2015), que trouxe a obrigatoriedade do repasse das emendas individuais parlamentares como forma de orçamento impositivo como um mecanismo de ampliar a participação do Poder Legislativo na execução de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade ao qual detém a sua governabilidade. Desde 2016, esse cenário sobre a liberação das emendas vem transformando os municípios de tal forma que os parlamentares da Assembleia Legislativa de São Paulo correram para aprovar o orçamento impositivo, também no Legislativo de âmbito Estadual.

O ano de 2018 se inicia com a LOA contendo as emendas individuais parlamentares de forma impositiva, ou seja, com a obrigatoriedade do repasse dos recursos para os municípios, o que até 2017 era totalmente autorizativo.

Com isso, as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária do Estado de São Paulo em 2018, foram de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual foi destinada a ações e serviços públicos de saúde, conforme observada a EC nº 45, de 18/12/2017, garantindo assim que as emendas individuais de cada deputado pudessem auxiliar os municípios de forma mais precisa na alocação dos recursos a eles destinados durante a elaboração do orçamento.

Diante dessa nova fase onde a LOA, na qual as despesas ainda são fixadas como forma de subemendas, traz o orçamento autorizativo e o impositivo atrelados às suas normas para cumprimento de execução pelo Poder Executivo, torna-se imprescindível investigar se o orçamento impositivo realmente trará as mudanças que se esperam, as metas e programas do Plano Plurianual (PPA), nas diferentes esferas de governo, já que esta questão do orçamento impositivo vem sendo discutido com muita ênfase na Câmara do Senado e dos Deputados Federais de uma maneira mais ampla.

O objetivo principal deste trabalho é de investigar a relevância de ter as emendas individuais dos parlamentares como impositivas na Lei Orçamentária Anual.

Logo, seus objetivos específicos trazem os detalhes da finalidade a que se propõe este trabalho de modo a compreender melhor o assunto abordado. São eles:

- Tratar sobre o tema exposto, através de pesquisas bibliográficas de autores renomados e com vasta experiência no âmbito da Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- Salientar as principais motivações que levaram as mudanças na forma como eram apresentadas as emendas parlamentares individuais para o orçamento anual como meramente autorizativa para impositiva.
- Evidenciar as mais relevantes alterações nos resultados das entregas das emendas individuais de demandas parlamentares nos últimos três anos aos municípios.
- Descrever os principais impactos na apresentação do Relatório Anual do executivo comparando o período dos anos em que se refere o PPA de 2016/2019, que é desde quando as emendas individuais de parlamentares ainda eram de caráter meramente autorizativas e passaram a ser impositivas no Orçamento Anual do Estado de São Paulo.

A metodologia para o desenvolvimento deste trabalho se baseia em método em pesquisa bibliográfica.

## **2. DEFINIÇÃO, CONCEITO E PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL**

### **2.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES**

O Orçamento Público traduz, em termos financeiros, os planos e programas de trabalho do governo para determinado período (um ano).

O Orçamento Público é um ato Legislativo que contém a previsão de todas as receitas públicas e a autorização de todas as despesas da Administração, destinadas a promover as obras e serviços prioritários, em um determinado período de tempo [...] O orçamento é um instrumento político, jurídico, econômico, técnico e de controle (BORGES, 2016, p. 12).

De controle porque o Legislativo tem o poder de aperfeiçoar e harmonizá-lo, quando este ainda se encontra em fase de elaboração, de acordo com os interesses da sociedade e dos cidadãos.

No sentido amplo, o orçamento público não se materializa, não é um documento, é um processo, pois existe um fluxo com início, meio e fim, com suas partes bem desenvolvidas e elaboradas, e no orçamento público, esse processo é dinâmico e especialmente flexível.

Nem sempre o orçamento é executado da maneira como foi aprovado. No Brasil, assim como em outros países, a lei orçamentária não precisa necessariamente ser executada como fora aprovado pelo Legislativo. Em alguns países assim como no Brasil, o orçamento público é uma peça meramente autorizativa, não é uma peça impositiva.

O poder público brasileiro, após a aprovação do orçamento público, não está vinculado a aquela peça totalmente. Ele não é obrigado a cumprir à risca tudo o que está no orçamento público, até porque alterações podem ser feitas, pois novas necessidades podem surgir e necessidades anteriores podem desaparecer, ou seja, o orçamento pode sofrer modificações. Por isso, ele não é imutável, e sim uma peça dinâmica e isso o torna autorizativa, com permissão de execução de despesas.

Segundo artigo de Kanayama (2014, p. 05),

[...]Inexiste, hoje, o princípio da anualidade tributária na Constituição da República, razão pela qual o Estado não necessita de autorização anual para arrecadar receitas – é suficiente a lei tributária específica. Então, se o imbróglio deve ser solucionado, devemos tratar dos dispêndios, e não da captação de recursos.

Em síntese, pode-se dizer que o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização das despesas, para o período de um ano, mais conhecido como ano civil, que vai de 01 de janeiro à 31 de dezembro do mesmo ano; e o Poder Legislativo autoriza, através de lei, a execução das despesas destinadas ao funcionamento da máquina administrativa.

Já o Poder Judiciário não participa nem da elaboração e nem da aprovação da lei orçamentária, porque a gestão do orçamento na administração pública é uma atribuição típica do Poder Executivo e que é autorizado pelo Poder Legislativo. Muitas pessoas confundem o papel do Judiciário com o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas é um órgão acessório do Poder Legislativo que serve para auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do Executivo enquanto da execução do orçamento.

## 2.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

A Constituição Federal (CF) dá tratamento privilegiado à matéria orçamentária. De modo crescente, os princípios orçamentários vem sendo introduzidos nas normas da CF, como forma de regular as ações do Executivo, onde se observa que a peça orçamentária deve atentar ao processo legislativo pois a competência para a aprovação do Projeto de Lei (PL) é privativa ao Poder Legislativo enquanto cabe ao Poder Executivo, sancionar e executar o que foi aprovado pela Casa legislativa.

Na elaboração do orçamento, convencionou-se chamar de Princípios Orçamentários as premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção e execução da proposta.

Em outras palavras, os princípios orçamentários funcionam como norteadores da prática orçamentária que formam um conjunto de normas que devem ser observadas durante as etapas de elaboração do PL, além de estarem em concordância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os princípios evoluem com o passar do tempo, mas sempre com a premissa de restringir a ação arbitrária e ser soberano. A preocupação com os princípios orçamentários

sempre foi impedir que se fugisse do objeto principal do orçamento público que é a promoção da melhor gestão dos recursos para concepção dos resultados em benefício da população.

As maiores fontes dos princípios orçamentários são a Lei 4320/64 e a Constituição Federal. No caso do Estado, usamos também a Constituição do Estado de São Paulo. Apesar de a Lei 4320/64 ser anterior a Constituição, ela foi recepcionada pela Constituição Federal como força de Lei Complementar.

De acordo com Silva (2014, pg. 43),

Dos inúmeros princípios expostos, sobressaem-se alguns que já se confirmaram na doutrina pela constância com que são defendidos pela maioria dos financistas. São eles:

- a) Anualidade;
- b) Equilíbrio;
- c) Exclusividade;
- d) Legalidade;
- e) Não afetação da receita;
- f) Unidade;
- g) Universalidade;
- h) Orçamento Bruto e;
- i) Publicidade.

Esses princípios foram consagrados pelo Direito Financeiro, e podem ser verificados na Constituição Federal de 1988.

Dentre esses princípios, podemos dizer que o Princípio da Legalidade é um dos mais importantes, pois orienta a elaboração do sistema orçamentário. E em função deste, o planejamento e o orçamento são materializados e concretizados através de leis (ligadas a PPA, LDO e LOA).

O princípio da legalidade é revestido da obrigatoriedade de documentos relacionados ao orçamento público terem que ser aprovados por lei, pois assim daria clareza à eficácia desta norma. Uma vez aprovada por lei, tendo passado por regime de aprovação ordinária da lei sendo de iniciativa do Poder Executivo e de aprovação do Poder Legislativo, as leis orçamentárias passariam pelo crivo dos representantes maiores dos interesses públicos que são



os deputados, senadores, vereadores. O Poder Legislativo é o nosso representante. E se o Poder Legislativo aprova o orçamento daquela forma, é porque, em tese, nós também aprovamos.

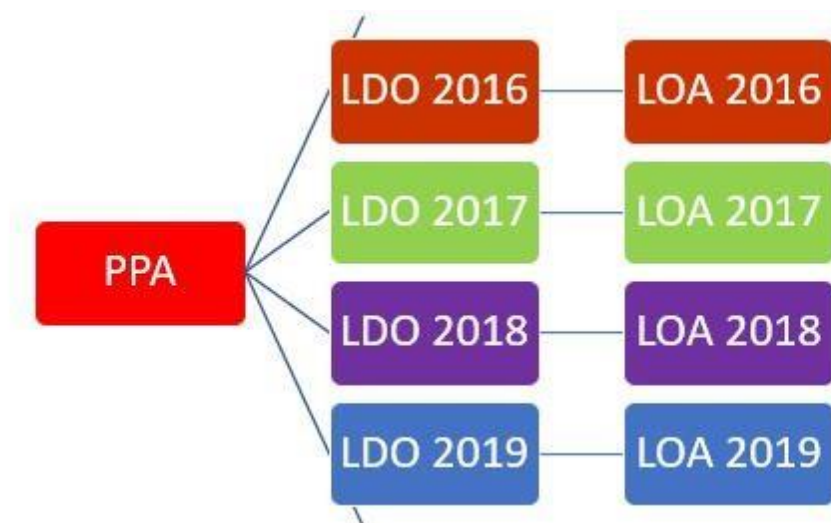
### 2.3 O PLANO PLURIANUAL – PPA

Pode-se dizer que o PPA é onde estão agrupadas de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Em visão ampla, retrata as intenções do gestor público compreendendo um período de quatro anos, podendo ser revisado durante sua vigência por meio de inclusão, exclusão ou alteração de programas.

No Estado de São Paulo, o PPA é elaborado pelo Governador do Estado em seu primeiro ano de mandato e encaminhado à Assembleia Legislativa para tramitação e autorização e é válido a partir do ano seguinte, após a sua aprovação. É nele que estão concentradas as prioridades da gestão. O PPA é o principal e maior plano da Administração Pública e todo Plano, seja ele nacional, regional ou setorial, deve estar em total acordo com ele.

O PPA inclui as diretrizes, as metas e os objetivos de acordo com seu ente federado, pois cada ente possui seu próprio PPA.

Um PPA irá orientar a elaboração de quatro LDO's e cada LDO orientará a elaboração de uma LOA.



**Figura 1: Modelo PPA, LDO e LOA**

FONTE: Elaboração Própria

O PPA constitui-se de quatro LDOs, e quatro LOAa. Um mandato tem o período quatro anos, e sempre em seu primeiro ano de nova legislatura, ele acompanhará a execução da última parcela do PPA vigente, bem como a execução da LDO que foi diretriz para o ano de execução da LOA vigente.

Segundo o art. 165 da CF/1988:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Em sua obra, Silva (2014, pg. 35) reforça o texto da CF com as seguintes palavras,

(...) Segundo a Portaria nº 42, de 14.04.1999 do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, Programa é “o instrumento de organização da ação governamental visado à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual [...] Também pode ser definido de nível técnico de estruturação do planejamento no qual são agregados, sob um título próprio, as ações e meios que serão mobilizados na consecução de determinadas políticas ou propósitos gerais de um Governo”.

O maior desafio do planejamento é promover, de maneira integrada, oportunidades de investimentos que sejam definidas a partir das diversas regiões, e com isso, levar a um desenvolvimento mais equilibrado entre as diversas regiões. No entanto, muitos dos municípios não possuem as mesmas condições para fazer frente às transformações socioeconômicas em curso.

A respeito dos prazos, o art. 110-A da Constituição do Estado estabelece as normas para os projetos das leis orçamentárias que deverão ser encaminhados à Assembleia Legislativa, pelo Governador, e devolvido dentro dos prazos preestabelecidos. No caso do Plano Plurianual, este deverá ser encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto e devolvido até 15 de dezembro do primeiro ano de mandato do Governador.

## 2.4 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Com base no PPA aprovado, dá-se passagem ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Outra peça importante no orçamento público, pois “compreende as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, incluindo as despesas de Capital, detalhando a parcela do PPA que será realizada” (SILVA, 2014, p. 38), e será direcionadora para elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA.

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA. O PPA planeja, a LOA executa, e a LDO fica entre os dois como forma de direcionar a LOA em qual parcela do PPA ela deve executar. É importante ressaltar que, quando a LDO não é votada dentro do mesmo exercício financeiro, o que já ocorreu em várias oportunidades, fica valendo a última LDO.

Algumas funções importantes da LDO são:

- fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar;
- traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes;
- autorizar o aumento com a despesa com pessoal;
- regulamentar as transferências a entes públicos e privados;
- disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas;

O projeto da LDO deve ser encaminhado ao Legislativo até 30 de abril e devolvido até 30 de junho de cada exercício.

Uma observação importante a esclarecer é que, no último ano de vigor do PPA não haverá emendas de quadro na LDO, apenas de artigo, pois, como foi comentado anteriormente, no primeiro ano de mandato do Executivo, um novo PPA é elaborado contendo o plano de Administração de mais quatro anos de governo.

Com a chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o rol de funções da LDO aumentou. Entre elas, está a obrigação de que o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais integrem a LDO.

## 2.5 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento em si. É nela que vão ser fixadas as despesas Fiscal e de Seguridade Social. As despesas são relacionadas por Órgão Orçamentário de forma abrangente em para todo o Estado. Contém as fontes de recursos para financiamento das despesas do Orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do Capital Social.

Todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal) definem seus Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Nele está incluso uma parcela das prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas para o próximo exercício financeiro. A LOA disciplina todas as ações do Governo e nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, com exceção porém das despesas pré-aprovadas no orçamento denominadas como créditos adicionais ou suplementares, que podem ser abertos ou não, de acordo com as circunstâncias exigidas no momento. As ações dos governos estaduais devem estar registradas na lei orçamentária do Estado. Nas Assembleias Legislativas, deputados discutem, na Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (CFOP), a proposta enviada pelo Executivo, modificam as ações por meio das emendas, bem como os artigos, incluindo ou alterando e até mesmo removendo o que julgam necessários e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Governador e se transforma em Lei.

O atr. 165, no § 5º da CF, estabelece que:

(...) A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

É nesta Lei que se define a origem, montante e o destino dos recursos a serem gastos no próximo exercício financeiro. A LOA estima a receita a ser arrecadada e fixa as despesas que poderão ser executadas pelo governo.

A proposta da LOA é encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo até 31 de setembro de cada ano. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo cabe à tarefa de discutir e votar o orçamento até 22 de dezembro de cada ano.

## 2.6 O QUE É A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é a lei que planeja, controla, e a que tem mais responsabilidade e transparência, estes são pontos que facilitam e previnem riscos que favorecem o gestor público, pois assim não afetam as contas públicas. A LRF promove mudanças que acabam se tornando muito expressivas de diversas formas para o gestor público, e é através dela que planejam algo que esteja dentro da verdadeira realidade das receitas e dos gastos.

Conforme art. 2º, III, LRF; art. 1º, § 1º, III, Resolução Senatorial 43/2001 e art. 2º, II da Resolução Senatorial 43/2001.

(...) A Lei de Responsabilidade Fiscal alcança todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seus Poderes, Fundos e entidades da Administração indireta: autarquias, fundações e empresas estatais, destas excluídas as empresas estatais que não dependem do Tesouro Central para realizar suas operações." [apud Manual básico – Lei de Responsabilidade Fiscal.]

Para Nascimento e Debus (2001, pg. 10),

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

A LRF ajuda a contribuir de forma clara para poder evitar o endividamento público, assim propondo alguns limites para gastos que sejam desnecessários e mantendo os princípios básicos da prudência. Ela especifica o conteúdo da LDO e exige interação dos três instrumentos de planejamento e orçamento: PPA, LDO e LOA.

## 2.7 SEGURIDADE SOCIAL

Ela existe para que tentar alcançar uma sociedade mais justa e igualitária para todos, para que a desigualdade social seja a menor possível.

De acordo com a Constituição de 88, as pessoas têm alguns direitos básicos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Isto pode ser verificado no art. 194 da CF de 88: “A seguridade social é um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

A Seguridade Social no Brasil é composta por três principais pilares:

- Assistência Social: que são as políticas sociais que garantem proteção aos cidadãos gratuitamente;
- Saúde Pública: que visa o acesso universal aos serviços públicos de saúde e saneamento, evitando assim o risco e a disseminação de doenças;
- Previdência Social: uma proteção social e subsistência concedido ao cidadão mediante contribuição.

## 2.8 EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA

As emendas ao Projeto de Lei Orçamentária se dão a partir do momento em que a proposta chega à Casa Legislativa e depois de publicada no Diário Oficial Legislativo, é aberta às sessões para receber essas emendas. Dentro de um prazo determinado, em torno de 15 sessões, o Projeto de Lei entra em pauta em plenário e começa assim a receber as emendas ao projeto.

Essas são apresentadas em anexo ao Parecer do Relator do Projeto de Lei Orçamentária anual, debatido e aprovado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento – CFOP, que servirá de base para a deliberação do Plenário da Assembleia. (Portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, leis, orçamento, indicações parlamentares)

Quanto a execução efetiva dessas indicações, é de:

Responsabilidade do Poder Executivo, através das Secretarias [...] e obedece às regras de execução orçamentária para transferências de recursos, inclusive a legislação pertinente quanto aos requisitos legais exigíveis das partes que assinarão os respectivos convênios (Portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, leis, orçamento, indicações parlamentares).

Durante este período, propõe-se a destinação ou remanejamento de recursos referentes a programas e ações de governo a partir de emendas de quadro e as de artigo, que podem ser apresentadas de forma agrupadas por alguns deputados ou individualmente. Também é nesse período que cada parlamentar pode separar a sua “fatia” no orçamento anual e indicar aquelas que são as suas “prioridades”, mais conhecidas como individuais. É durante esse processo que o Sistema da Lei Orçamentária abre para remanejar/alterar as metas e recursos que serão destinados aos municípios, para as suas prefeituras, entidades, associações, ONGs e etc.

Para alterar o projeto de lei e incluir novas ações e atividades, os parlamentares deve obrigatoriamente indicar a respectiva diminuição ou mesmo anulação de recursos de outra despesa ou programação existente.

O Poder Legislativo poderá apresentar emendas que modifiquem a proposta original, desde que:

- I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidem sobre:
  - a) dotações para pessoal e seus encargos;
  - b) serviços da dívida;
  - c) transferências tributárias para Estados, Municípios e Distrito Federal (Municípios);

ou

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.” (apud. §3º do art. 166 da Constituição Federal e §1º do art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo)

### **3. EMENDAS PARLAMENTARES COM CARÁTER IMPOSITIVO NO ORÇAMENTO ANUAL**

Por diversas vezes, por se tratar de assunto bastante complexo, o tema “orçamento impositivo” tem se tornado cada vez mais o objeto de debate e discussão dentro do parlamento, pois traz consigo algo que foge um tanto às regras ou normas, que são direcionadores para o tratamento da matéria do Orçamento Público.

A questão de jogo político também é uma variável que pode estar relacionada nessa questão de firmar os convênios com os municípios, pois é de se imaginar que base aliada de Governo sai na frente quando o assunto é deixar claro para o cidadão quem é que está fazendo algo por eles.

A ideia de ter as emendas individuais dos parlamentares no orçamento como impositivas, surgiu nos últimos anos, quando os deputados passaram a pensar no Poder que o Executivo tem de não executar as despesas que outrora foram autorizadas na LOA, e que incluem suas prioridades, as chamadas indicações. As emendas individuais dos parlamentares são como um elo de ligação com o eleitorado.

Elas são vistas como um instrumento de poder dos parlamentares para alocar de forma mais eficiente os recursos do orçamento. Afinal de contas, os deputados conhecem mais de perto as necessidades das regiões do estado, melhor que o Governador, talvez. Portanto, a não liberação desses recursos traz uma conotação de falta de comprometimento ou ética com as pessoas as quais eles se comprometeram. No entanto, o seu montante não é relevante quando comparado ao orçamento total, nem suficiente para afirmarmos que influencia na alocação de recursos públicos ou para contribuir com o desenvolvimento regional.



Retendo essas liberações financeiras, o Executivo acaba por direcionar os recursos segundo seus próprios interesses, o que torna o papel do Legislativo menos significativo, colocando os parlamentares como uma peça ruim perante seu eleitorado. Portanto, a discussão sobre ter um orçamento de alguma forma impositivo, pois neste caso apenas as emendas individuais dos parlamentares seriam impositivas, traz um sentido diferente à peça orçamentária.

Segundo a visão de Kanayama (2014, pg. 01) o parlamento,

Quer, por ora, alterar somente a forma de execução das despesas públicas inseridas na LOA por meio de emendas parlamentares individuais (art. 166, §§ 2º e 3º, CR), que são as emendas apresentadas por cada um dos parlamentares (art. 49, Res. 1/2006 do Congresso Nacional), tornando-as obrigatórias – tal qual como o fez na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) vigente em 2014 (Lei 12.919/2013).

Isso vale para os Deputados Estaduais também pois estão replicando o modelo de acordo com os Federais.

O período de análise deste trabalho se estende sobre os três últimos anos, onde a Assembleia Legislativa vem discutindo sobre o orçamento público durante as audiências públicas em todas as Regiões Administrativas, coletando as sugestões da população, com a finalidade de aprimorar a Proposta de Lei Orçamentária e de entender melhor a necessidade dos municípios de forma democrática e participativa, podendo assim melhor alocar os recursos na Proposta da LOA de forma que atinja as principais demandas advindas durante os debates nessas audiências públicas.

Desde o ano de 2015, todas as audiências públicas, além de estarem inseridas no Portal da Assembleia Legislativa, agora podem ser acessados os vídeos de todas as audiências públicas realizadas na íntegra pelo YouTube, o que amplia ainda mais a publicidade e transparência do processo.

Segundo texto da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento no Portal da Assembleia Legislativa (2015), “o objetivo dessas audiências públicas é recolher as sugestões,

ideias e propostas de todo e qualquer cidadão interessado, que servirão para aprimorar a qualidade dos investimentos do Governo”.

De acordo com o Relatório Final das Audiências Públicas para o ano de 2018, o então Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento em 2017, salienta que:

A participação popular é condição essencial para o real e completo exercício democrático. A apresentação indireta exercida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo pode, e deve, ser guiada pelos anseios da sociedade e só assim é possível que se estabeleça uma espécie de esfera pública necessária para pautar, desenvolver, executar controlar e aperfeiçoar as políticas públicas de um Governo”. (Relatório Final das Audiências Públicas, 2017)

Durante essas audiências, as regiões trazem as suas prioridades. Ao todo, foram 85 audiências públicas de 2015 a 2018, uma média de 21 audiências por ano. Das principais sugestões apresentadas como temas para as audiências públicas, os assuntos apontados pelos participantes dessas audiências públicas como sendo prioritários para as questões de políticas públicas do Estado de São Paulo incluíram a Assistência à Saúde, à Educação, Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Cultura e Saneamento Básico. Outras questões como Funcionalismo Público foram levantadas, mas não inclui o tema deste artigo.

O art. 28 da Proposta da LDO para 2020 a partir do § 1º esclarece sobre as medidas a serem tomadas no caso de impedimento de ordem técnica no empenho de despesas que integre a programação, definindo assim os prazos para o envio de justificativas ao Legislativo. Neste contexto, estão também as emendas chamadas de “indicações parlamentares prioritárias” que hoje apresenta-se como “impositiva”.

Diferentemente das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual:

As indicações parlamentares ao orçamento do Estado de São Paulo são propostas de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou Entidade, indicados pelas Deputadas e Deputados Estaduais. Não são emendas ao projeto de lei orçamentária e não se confundem com as demais proposições

legislativas. (Portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, leis, orçamento, indicações parlamentares).

O porquê das indicações parlamentares se tornarem impositivas no orçamento, pode ter relação com os resultados apresentados pelo próprio Governo do Estado de São Paulo em relação aos convênios firmados com os municípios durante os 3 últimos anos de seu governo.

De acordo com alguns registros coletados a partir do portal oficial da Casa Civil, as indicações parlamentares pagas são mínimas, de acordo com a quantidade de emendas indicadas durante os últimos três anos.

No ano de 2015 para 2016, cada deputado apresentou emendas individuais nos valores totais de R\$ 2.000.000,00 cada um, o que daria R\$ 188.000.000,00 multiplicando por todos os deputados da Casa. O percentual de convênios firmados no ano de 2016 foi de apenas 21% em relação ao total de indicações feita pelos parlamentares. No ano de 2016 para 2017, os deputados apresentaram a mesma quantidade em valores para as emendas individuais, porém a diferença entre as liberações dos convênios referentes ao ano anterior foi estarrecedora, chegando a mais de 80% das emendas individuais pagas.

De acordo com os registros da Casa Civil, apenas R\$ 39.953.484,95 foram pagos em 2016, ou seja, mais de 78% das emendas individuais deixaram de ser contempladas no ano de 2016. Já em 2017, os registros mostram maiores valores liberados. Cada deputado teve a mesma quantia de valores de emendas individuais indicadas que em 2016, porém os valores liberados foram acima de 80% do total indicadas.

Tabela 1: Tabela 1: Emendas pagas, Emendas individuais, Percentual pago em relação as indicações

<b>Emendas pagas</b>	<b>Emendas pagas</b>	<b>Soma de Emendas individuais</b>	<b>% Percentual de Emendas Individuais pagas</b>
2016	R\$ 39.953.484,95	R\$ 188.000.000,00	21%
2017	R\$ 155.947.513,20	R\$ 188.000.000,00	83%
2018	R\$ 338.432.915,25	R\$ 460.289.999,28	74%

FONTE: Elaboração a partir dos dados na Casa Civil do Estado de São Paulo

Os três anos somam um total de 639 municípios contemplados com as emendas individuais dos parlamentares, incluindo as impositivas. Só em 2018, 612 dos 645 municípios do Estado de São Paulo, ou seja, 95% (noventa e cinco por cento) puderam ser contemplados com um recurso maior e impositivo na LOA.

Tabela 2: Municípios contemplados com emendas individuais, somas das emendas individuais, percentual em relação ao total de municípios do Estado.

<b>Total em R\$ de Emendas pagas nos últimos 3 anos</b>	<b>Total em R\$ de Emendas que deveriam ser pagas</b>	<b>% Percentual de Emendas Individuais pagas</b>
R\$ 534.333.913,40	R\$ 836.289.999,28	64%

FONTE: Elaboração a partir dos dados na Casa Civil do estado de São Paulo

O ano de 2018 trouxe um diferencial para este cenário. Temos duas situações importantes: ano eleitoral com disputa a presidência do país e o orçamento anual do Estado de São Paulo com emendas individuais parlamentares impositivas. Em outras palavras, a disputa para ver quem ou qual partido libera mais emendas durante o ano eleitoral até o período das eleições começa, e quanto das emendas impositivas é firmada convênio a princípio até o início do período denominado impeditivo, que é quando nenhuma publicação pode ser efetuada até que termine o período eleitoral, que foi até o final do segundo turno e mais alguns dias a frente.

Contudo, após o período eleitoral e seu impedimento de firmar novos convênios, esses foram acontecendo numa velocidade um tanto menor após o término das eleições, de modo que, aos poucos, conseguiram atingir um percentual elevado de convênios firmados com os municípios. Dos R\$ 461.346.360,00 liberados para os parlamentares apresentarem suas imposições ao orçamento anual, R\$ 338.432.915,25 foram pagos neste período. No entanto, apesar de este valor ser maior que os valores liberados em anos anteriores, e a demanda ser mais que o dobro dos dois anos anteriores, o percentual foi abaixo do esperado. Apenas 74%

das emendas foram contempladas no primeiro ano de emendas impositivas em 2018 outras questões como processos em tramitação e formalização de convênios também caracterizam o não pagamento dos empenhos e estes estão dentro dos 24% não pagos.

A hipótese que se levanta a respeito do não se firmar esses outros 26% dos recursos fixados na despesa orçamentária como impositivo, seriam por impedimento de ordem técnica, o que levou muitas emendas ao cancelamento, e assim, reduziu-se os valores pagos em 2018.

De acordo com a Casa Civil, muitas das emendas que não foram contempladas no ano de 2018 tiveram alguns contratempos que as inibiam de alguma forma: Prestação de Contas do Município não estavam em ordem, suspensão no CADIN, porém os erros de ordem técnica foram os mais comuns, levando muitas delas ao impedimento de serem contempladas dando como perdidos os valores referentes a elas.

A Casa Legislativa buscou de todas as formas possíveis recuperar essas emendas com erros de ordem técnica, mas foi tudo em vão a partir do momento em que eles violaram um dos princípios básicos da Lei Orçamentária em qualquer esfera de Poder. Sabe-se que quem encaminha e elabora o orçamento no Brasil é Poder Executivo e somente ele, pois é uma competência exclusiva e indelegável do Poder Executivo a elaboração da Lei orçamentária, ou seja, ele não pode passar essa atribuição a outro órgão.

O deputado Marco Vinholi, como Relator do Projeto de Lei que Orça a Receita e fixa as despesas do Estado para o exercício de 2018, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, protocolou o Projeto de Lei nº 367/2018, que “altera a Lei nº 16.646, de 2018, que orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2018”, (ALESP), com o intuito de modificar essas emendas que se tinham como perdidas por erros de ordem técnica. Porém, como foi explicado no parágrafo anterior, uma vez que o Projeto do Orçamento pertence ao Executivo indelegavelmente, a alteração do mesmo também deve ser feita pelo Executivo, com a proposta de alteração partindo dele. Com isso, o projeto foi tramitando na ALESP como de costume para qualquer PL, sendo aprovado, porém vetado pelo Governador do Estado de São Paulo, opondo veto total ao referido PL. Retornando para a ALESP, o PL deu entrada na - Comissão de Constituição, Justiça e Redação(CCJR). Comissão de Finanças, Orçamento e

Planejamento (CFOP). o Deputado Marco Vinholi, e a Casa Legislativa aprovaram a Lei que foi vetado pelo Governador. Porém, como o projeto orçamentário é de competência do Poder Executivo, a alteração de qualquer Lei também delega a ele, tornando assim inconstitucional o projeto de Lei aprovado pela Casa Legislativa.

#### 4. SUGESTÕES E CONCLUSÕES

Pretendeu-se neste trabalho apresentar a relevância de ter as emendas individuais dos parlamentares como impositivas na Lei Orçamentária Anual. Para satisfazer tal objetivo, optou-se por trazer o cenário dos três últimos anos, onde temos os dois modelos de emendas individuais dos parlamentares na peça orçamentário no Estado de São Paulo. E de acordo com todos os pontos levantados, o resultado obtido satisfaz os requisitos de objetividade e pequena dimensão que pretendia atingir que era saber qual seria o impacto para os municípios, no caso de ter as emendas parlamentares individuais sendo impositivas, ou seja, com a obrigatoriedade do repasse desses recursos pré-programados na Lei Orçamentária Anual.

Concluimos que as emendas individuais dos parlamentares como impositivas no orçamento anual refletem diretamente na forma de melhor efetivação da distribuição dos recursos públicos, e auxilia no vínculo do parlamentar com seu eleitorado, além de manter a ética profissional e partidária, não criando o mito de promessas, tão conhecidas pelos cidadãos.

Retira do Executivo o total poder sobre os repasses para os municípios, e gera uma forma mais igualitária da participação dos parlamentares do Legislativo quanto ao direcionamento desses recursos para suas bases eleitorais.

De acordo com parlamentares, a nova forma de apresentar as emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual impõe ao poder Executivo a obrigatoriedade de liberar verbas para as emendas aprovadas e este concorda que essas sejam impositivas, pois fortalecem os laços entre o parlamentar, seu mandato e os municípios.

Também estão de acordo de que as audiências públicas do orçamento trazem mais informações aos deputados e ao relator do projeto para aprovação do orçamento e democratizam a discussão, entretanto, discordam de que, na questão de aprovação das emendas ao orçamento o relator é imparcial, ou seja, decide de acordo com o mérito das emendas e os interesses dos municípios, não envolvendo questões de natureza político-partidárias.

Porém, alguns deputados discordam de que a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária é ocasião de especial relevância na atuação parlamentar, pois por meio delas os representantes eleitos podem influir na alocação dos recursos públicos em função dos objetivos e compromissos políticos que orientam seu mandato de representação.

Segundo entrevista com alguns parlamentares, a respeito das emendas impositivas, a seguinte declaração foi obtida:

“elas acabam por “roubar” toda a atenção legislativa, quando esta deveria estar focada na discussão orçamentária em si, analisando o impacto econômico-financeiro e o financiamento de políticas públicas, discussões que claramente ficam para trás nos momentos de aprovação dos projetos orçamentários, tanto da LDO quanto da LOA e PPA. Mas, uma vez que existem, concordo que sejam impositivas, pois se não forem será mais um mecanismo do Poder Executivo influenciar nas decisões do Poder Legislativo, utilizando a “liberação” desses recursos como contraponto político.

As emendas orçamentárias podem até confundir ainda mais para a população a capacidade de avaliar a qualidade da atuação do parlamentar que é, em essência a de legislar, fiscalizar e cobrar o Poder Executivo e não garantir que pequenos repasses de recurso sejam indicados para determinados setores.

Em relação às audiências públicas, gostaria de pontuar que elas existem e devem existir sempre, porém precisam ser muito mais qualificadas para que possam ser um efetivo espaço de participação de influência na tomada de decisão. Muitas vezes elas são mera formalidade, em horários, locais e formatos pouco acessíveis aos cidadãos.

Além da visão dos parlamentares, a opinião dos Executivos municipais também deve ser buscada, pois se observa que o estudo sob a ótica do Parlamento não esgota as pesquisas sobre a importância das emendas impositivas ao orçamento. Existem outros assuntos derivados dessa pesquisa como a emenda parlamentar de bancada, que acabara de ser aprovada pela Câmara do Senado e que provavelmente também espelhará na esfera Estadual, bem como outros Estados do Brasil aderirem a forma de emendas impositivas em seu orçamento anual, buscando melhores resultados.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Marcos Antônio. Leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA. Goiânia, novembro 2016. <<https://portal.al.go.leg.br/arquivos/escola/226.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO. Orçamento e Finanças. São Paulo/SP, [entre 2015 e 2019]. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

CONVÊNIOS - Indicações Parlamentares. São Paulo, [entre 2007 e 2019]. Disponível em: <<http://www.casacivil.sp.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

DINIZ, Vítor. PEC do Orçamento Impositivo: Um sonho que virou realidade?. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Cap. 7. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14032017-142110/publico/2016\\_VitorDiniz\\_VOrig.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14032017-142110/publico/2016_VitorDiniz_VOrig.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.



KANAYAMA, Rodrigo Luís. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 239-256, jul./set. 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. *Metodologia Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, Marina. Assembleia aprova LDO para o próximo ano. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=380391>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. *Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração*. CATALÃO/GO: [s. n.], 2011. Disponível em: <[https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual\\_de\\_metodologia\\_cientifica\\_-\\_Prof\\_Maxwell.pdf](https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2019.

SILVA, Valmir Leôncio da. Planejamento Público. In: SILVA, Valmir Leôncio da. *A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil, São Paulo - Capital/SP). *Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual Básico: A Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: 30 dez. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre/RS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOM – Lei Orgânica do Município

PPA – Plano Plurianual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

CFOP – Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento

ONG – Organização Não Governamental

D.O. – Diário Oficial

EC – Emenda Constitucional

PPA – Plano Plurianual

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

PL – Projeto de Lei

CF - Constituição Federal

CCJR - Comissão de Constituição, Justiça e Redação