

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito e Ciências do Estado

VITÓRIA ALICE OLIVEIRA DA CRUZ

O PROCESSO LEGISLATIVO DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM BELO HORIZONTE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS ASPECTOS ESTRUTURAIS DO EXECUTIVO E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

BELO HORIZONTE

2025

Vitória Alice Oliveira da Cruz

**O Processo Legislativo das Emendas Parlamentares em Belo Horizonte: Análise crítica
dos aspectos estruturais do executivo e seus impactos nas políticas públicas**

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção de título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Adamo Dias Alves

Coorientador: Fábio Júnio Gonçalves de Oliveira

BELO HORIZONTE

2025

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todas as pessoas que contribuíram para minha jornada acadêmica e foram fundamentais neste processo.

Primeiramente, agradeço a Deus por me sustentar diante de todos os desafios e obstáculos. Finalizar esta etapa representa uma imensa felicidade e uma grande vitória para minha família, sendo eu uma das primeiras pessoas a ingressar em uma universidade federal. O significado desta conquista é imensurável para mim, minha família e amigos.

Agradeço imensamente à minha mãe, Marinalva, por todo apoio, orações e por ser inspiração de força e coragem que me motivou a chegar até aqui. Sem a senhora, nada disso seria possível. Aos meus irmãos, Luana, Douglas e Eduarda, agradeço pelo apoio incondicional e confiança depositada esta vitória é nossa. Aos meus familiares, tios, tias, primos, primas, padrinhos e madrinhas e “*in memoriam*” meus avós João José Alves e Emídia Inês que celebram minhas conquistas, deixo meus mais sinceros agradecimentos.

Agradeço também ao meu companheiro, Raphael Procópio, pela compreensão, paciência e amor durante esta reta final.

Sou grata a cada pessoa que contribuiu para minha formação técnica e profissional, servindo como fio condutor para o desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço pelo carinho e apoio durante minha trajetória no executivo municipal. Destaco Marina Guimarães, por ter me oportunizado trabalhar com tais mecanismos, e pelo apoio na criação desse trabalho. Agradeço também aos demais colegas de trabalho da repartição durante esses dois anos e à equipe da Secretaria de Governo, que foram excepcionais durante esse percurso profissional.

Agradeço especialmente aos meus caros amigos da MGS, por quem nutro imenso carinho e respeito. Destaco em particular a colaboradora Janaína, que em todos os momentos, nos altos e baixos, prestou grande apoio e demonstrou carinho no decorrer desse período.

Deixo meus agradecimentos também aos membros do corpo executivo, legislativo e órgãos de controle entrevistados, principalmente ao Ex-Secretário de Governo Anselmo Domingos e o Auditor Jerfesson cuja contribuição foi excelente para a elaboração deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer especialmente ao professor Adamor, por ter abraçado esta ideia e se dedicado profundamente à construção deste trabalho, acreditando que seria possível realizá-lo apesar de todos os impedimentos técnicos. Sua orientação foi primordial. Agradeço igualmente ao coorientador Fábio por todo apoio e suporte na elaboração desta pesquisa que foi de extrema excelência.

A todos vocês, meu sincero agradecimento. Cada um de vocês foi fundamental para que eu chegassem até aqui, e por isso, sou eternamente grata.

Como sempre digo: “Não sejamos impedimentos técnicos, mas sim uma lei em constante construção”.

RESUMO

Este trabalho analisa a dinâmica administrativa das emendas parlamentares em Belo Horizonte, oferecendo uma visão crítica sobre sua gestão no executivo municipal. As emendas parlamentares, embora mecanismo legalmente estabelecido, ganharam notoriedade pública devido às polêmicas sobre transparência e falta de fiscalização, evidenciando lacunas similares às do Congresso Nacional. O estudo demonstra que essas emendas transcendem a simples "transição de recursos", funcionando como ferramenta de políticas públicas e fortalecimento democrático. A pesquisa examina criticamente o preparo técnico e a capacidade institucional dos servidores públicos responsáveis pela gestão, avaliando como deficiências estruturais podem comprometer a eficácia e equidade na alocação de recursos. No contexto da governança municipal brasileira, as emendas representam instrumentos estratégicos que permitem aos vereadores influenciar a alocação orçamentária e as políticas do executivo. Em Belo Horizonte, metrópole de particular complexidade, esse processo revela um intrincado sistema de relações institucionais, políticas e administrativas. O trabalho enfatiza a necessidade de consciência social sobre o uso eficaz das emendas para atender demandas locais, evitando sua utilização para interesses pessoais ou partidários, contribuindo para maior transparência e fortalecimento dos pilares democráticos da administração pública municipal.

Palavras-chave: Emendas parlamentares. Políticas públicas. Governança municipal. Democracia. Processo orçamentário.

ABSTRACT

This work analyzes the administrative dynamics of parliamentary amendments in Belo Horizonte, offering a critical view on their management within the municipal executive. Parliamentary amendments, although a legally established mechanism, gained public notoriety due to controversies over transparency and lack of oversight, evidencing gaps similar to those in the National Congress. The study demonstrates that these amendments transcend simple "resource transition," functioning as public policy tools and democratic strengthening instruments. The research critically examines the technical preparation and institutional capacity of public servants responsible for management, evaluating how structural deficiencies may compromise effectiveness and equity in resource allocation. Within the context of Brazilian municipal governance, amendments represent strategic instruments that allow city councilors to influence budget allocation and executive policies. In Belo Horizonte, a metropolis of particular complexity, this process reveals an intricate system of institutional, political, and administrative relations. The work emphasizes the need for social awareness about the effective use of amendments to address local demands, avoiding their utilization for personal or partisan interests, contributing to greater transparency and strengthening the democratic pillars of municipal public administration.

Keywords: Parliamentary amendments. Public policies. Democracy. Budgetary process. Municipal governance.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	7
2 - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A FUNÇÃO DO LEGISLATIVO.....	9
2.1 - Emendas parlamentares como ferramenta de gestão democrática	12
2.2 - Emendas parlamentares: Distorções de um instrumento democrática	16
2.3 A transformação do acesso às políticas públicas	18
2.4 Instrumentos legislativos e participação cidadã	21
2.5 A participação cidadã como prática em Belo Horizonte	24
3 - AS EMENDAS PARLAMENTARES E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA	25
3.1 Classificação das emendas parlamentares	28
3.2 Emendas impositivas e seus requisitos legais	30
3.3 Emendas de transferência especial	32
4 - A DINÂMICA DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM BELO HORIZONTE: O PORTFÓLIO DE EMENDAS E A DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES	35
5 - DESAFIOS ESTRUTURAIS E TÉCNICOS DA GESTÃO MUNICIPAL DAS EMENDAS	37
5.1 A capacitação técnica dos servidores e o preparo institucional	38
5.2 A rotatividade política e fragilidades na continuidade administrativa	41
5.3 Percepções sobre transparência e responsabilidade	42
6 - CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo constitui um dos pilares fundamentais para o funcionamento da democracia brasileira. Essa interação, baseada no clássico sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), é a garantia de que o poder não se concentra de forma absoluta, como adverte José Afonso da Silva (2005), ao analisar a separação de poderes como elemento essencial do Estado Democrático de Direito. No entanto, essa interação é marcada por complexidades e desafios que, muitas das vezes, acabam comprometendo a implementação de políticas públicas eficientes, especialmente no âmbito municipal.

O presente trabalho debruça-se sobre os gargalos institucionais que permeiam essa relação, com enfoque específico no sistema de emendas parlamentares e seu impacto nas políticas públicas de Belo Horizonte. Essa pesquisa surgiu a partir da constatação e indignação do profundo desconhecimento sobre o funcionamento das emendas parlamentares, observado tanto entre servidores do executivo que lidam diretamente com esses instrumentos, quanto na sociedade civil.

Dessa forma, a observação diária das práticas, negociações e decisões nos leva a questionar as engrenagens que movem esse mecanismo político administrativo, o que desperta ainda mais o interesse em desmistificar e divulgar o papel das emendas como potenciais instrumentos de fortalecimento democrático, além de mostrar as mazelas que permeiam a estrutura do executivo.

No decorrer dessa análise, tornou-se evidente como o excesso burocrático impacta negativamente a alocação de recursos destinados à aprovação das políticas públicas. Entretanto, os obstáculos não se limitam à burocracia, estendendo-se a diversas falhas no sistema de fluxo e monitoramento dessas emendas. Em uma era de avanços tecnológicos sem precedentes, seria plausível imaginar que o acompanhamento das emendas parlamentares pudesse ocorrer através de sistemas inteligentes e automatizados. Contudo, é imprescindível recorrer que nenhuma tecnologia substitui o olhar democrático e a sensibilidade humana necessária para assegurar que tais recursos sejam aplicados em consonância com as demandas sociais mais urgentes.

Haja vista, a realidade observada no executivo municipal, infelizmente, distancia-se desse ideal, sendo assim, este trabalho propõe-se a examinar criticamente as deficiências

estruturais que comprometem o processo de governança, como a excessiva rotatividade política que prejudica a continuidade administrativa e consequentemente a efetividade das políticas públicas. Esse fenômeno fere princípios fundamentais da administração pública, notadamente o princípio da continuidade administrativa.

Dessa forma, agrava-se no cenário político brasileiro uma profunda crise de legitimidade, exacerbada pela obscuridade que envolve o mecanismo das emendas parlamentares. A desconfiança histórica da população em relação ao sistema político, longe de ser mera percepção coletiva infundada, encontra respaldo nos próprios embates institucionais de alto escalão. Quando o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal precisam debater intensamente a ausência de transparência e rastreabilidade dessas verbas, evidencia-se não um problema pontual, mas uma falha estrutural deliberadamente mantida.

É de se ressaltar que, a opacidade informacional não representa mero descuido burocrático, constitui antes um véu conveniente que protege interesses particulares em detrimento do bem público. As discussões nas mais altas esferas de poder apenas confirmam as suspeitas populares de que os recursos podem não estar sendo direcionados para o benefício coletivo, mas sim para alimentar redes clientelistas que perpetuam desigualdades e privilégios.

Trata-se de uma dinâmica que se alinha perfeitamente ao conceito de "políticas distributivas". Conforme Celina Souza (2006, p. 28), ao descrever a tipologia clássica de Lowi que dizia que a política pública pode assumir quatro formatos, sendo o primeiro:

[...] o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo (LOWI, 1964; 1972 *apud* SOUZA, 2006, p. 28).

Este cenário é agravado pela sistemática negligência na capacitação técnica dos servidores responsáveis pela gestão desses recursos. A ausência de programas formativos adequados não pode ser caracterizada como uma mera coincidência administrativa, mas componente de um sistema que se beneficia da incompetência técnica para facilitar desvios e irregularidades. Isto é, servidores despreparados tornam-se, involuntariamente cúmplices de um mecanismo que prospera na confusão procedural e na falta de padronização de processos.

O quadro de deficiências se completa com a precariedade dos mecanismos de auditoria e fiscalização. A ausência de ferramentas eficazes de monitoramento e

implementação dessas emendas não representa apenas uma falha pontual, mas um projeto deliberado de poder que evita o escrutínio público. Os instrumentos de controle quando existentes, são desarticulados e sub financiados, criando um ambiente propício para a malversação de recursos sem consequências efetivas. O resultado de um sistema perverso onde a exceção virou regra: bilhões de reais transitam anualmente por canais opacos, blindados da fiscalização cidadã e protegidos por uma complexidade procedural que desencoraja o controle social. Esta arquitetura de obscuridade não apenas compromete a eficiência do gasto público, mas corrói os fundamentos da própria democracia representativa, transformando o que deveria ser instrumento de desenvolvimento democrático em mecanismo de perpetuação de oligarquias locais.

Portanto, entender as emendas parlamentares, e seu processo, além de trazer uma análise contundente a respeito do processo estrutural que sucede no executivo municipal, é fundamental para analisar o funcionamento da política brasileira e suas implicações na gestão pública municipal, especialmente em cidades como Belo Horizonte. Em suma, cabe uma análise crítica, a respeito dessas práxis e mazelas que norteiam o executivo municipal, da mesma forma, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão pública municipal e para a construção de uma relação mais harmoniosa entre os poderes em prol do bem-estar coletivo.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A FUNÇÃO DO LEGISLATIVO

A democracia representativa, em sua concepção formal, constitui um sistema de governo no qual cidadãos delegam poder decisório a representantes eleitos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, estabelece o princípio fundamental de que “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Esta menção ao exercício direto do poder não foi apenas retórica, pelo contrário, ela serviu como princípio constitucional geral para legitimar as formas de participação que inauguraram um período de intensa experimentação democrática no país (AVRITZER; ZANANDREZ, 2024, p. 5).

Nessa toada, esta declaração merece ser examinada com rigor crítico quanto à sua efetiva concretização. Na República Federativa do Brasil, este modelo teórico posiciona o povo como origem legitimadora do poder político, conferindo-lhe a prerrogativa de eleger representantes legislativos supostamente comprometidos com suas demandas e interesses. Entretanto, a distância entre o ideal constitucional e a realidade política brasileira revela

profundas contradições estruturais, que escalaram para uma disputa ativa sobre o próprio modelo democrático.

Como demonstram Avritzer e Zanandrez (2024), essa tensão perpassou a mera gestão de políticas públicas (*policy*) e tornou-se um conflito sobre a própria organização do poder (*politics*). O mecanismo formal de escolha de presidentes, governadores, vereadores, deputados e senadores através do voto popular, disfarça uma realidade mais complexa na qual o equilíbrio entre o pilar representativo e o participativo é ativamente contestado, vide a forte reação congressual ao Decreto nº 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social, acusado na época de tentar implodir o regime de democracia representativa.

Essa tensão é o cerne do modelo de governança brasileiro, o "presidencialismo de coalizão", conceito cunhado por Sérgio Abranches (1988). Nesse sistema o Poder Executivo para garantir a governabilidade, necessita formar maioria no Legislativo. A principal ferramenta para construir e manter esse apoio é a negociação de cargos e, crucialmente, da alocação de recursos orçamentários. O orçamento público torna-se, assim, a arena central onde a disputa política se materializa na execução de gastos, muitas vezes dissociada de um planejamento técnico centralizado.

Nesta arena, o processo legislativo torna-se um campo de barganha. Autores como Figueiredo e Limongi (1999) evidenciam que, embora o Executivo detenha forte controle sobre a agenda, ele depende de negociações constantes. Em um contexto mais recente, com o aumento do poder do Legislativo sobre o orçamento, como no "orçamento impositivo", essa negociação se intensificou.

Outrossim, como aponta Celina Souza (2006), essa dinâmica tende a fragmentar as políticas públicas, pois a alocação de recursos passa a obedecer mais a lógicas eleitorais e particularistas do que a uma visão estratégica de Estado. É nesse contexto que as emendas parlamentares ganham protagonismo, funcionando como a "moeda" preferencial dessa negociação.

A aparente solidez democrática expressa nos textos legais contrasta com a prática política marcada por governos de coalizão, que frequentemente subordinam o interesse público a negociações e acordos partidários que pouco refletem as verdadeiras necessidades da população. No âmbito do processo legislativo, esse sistema materializa-se na alocação de recursos públicos por meio de instrumentos como as emendas parlamentares.

Essa prática se alinha perfeitamente ao que a literatura classifica como "políticas distributivas". Conforme a clássica definição de Lowi (1964; 1972) citada por Celina Souza (2006, p. 28), trata-se de decisões governamentais "que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo".

É precisamente neste objeto de estudo que se revelam dinâmicas fundamentais do funcionamento prático da representação democrática no Brasil. Ao examinar as emendas parlamentares, torna-se evidente que as indicações seguem uma lógica estratégica direcionada a polos específicos que atendem às finalidades políticas dos representantes. Essa prática manifesta-se na destinação de recursos para grupos ou setores que possam fortalecer a base eleitoral do parlamentar, ampliando sua visibilidade pública e consolidando sua imagem junto ao eleitorado por meio da aplicação de tais recursos em obras de impacto visível, como praças, recapeamento asfáltico ou revitalização de campos de futebol.

O que se observa, portanto, é uma instrumentalização dessas emendas como ferramenta de promoção política e expansão do capital eleitoral. Essa não é uma disfunção acidental, mas um componente estrutural do "presidencialismo de coalizão" brasileiro. A governabilidade, nesse modelo, é construída sobre um eixo partidário e, crucialmente, regional. Como explica Sérgio Abranches (1988, p. 25), essa lógica cria redes clientelistas para a alocação de "prêmios":

Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevem os "prêmios" (pay-offs) associados a ministérios secundários. (...) Outros, que podem ser caracterizados como "ministérios de gastos" ou de "clientelas", eram ocupados pelo critério regional (ABRANCHES, 1988, p. 25).

A análise de Abranches sobre a formação de ministérios é análoga à alocação de emendas, o parlamentar utiliza sua prerrogativa constitucional de participação no orçamento público não apenas como mecanismo de representação dos interesses coletivos de seus representados, mas como forma de perpetuação no poder. Estabelece-se um ciclo em que a destinação de recursos públicos converte-se em moeda de troca política e em investimento na própria campanha permanente do mandatário.

À luz do jogo político contemporâneo, essa tática tornou-se tão enraizada que poderia ser considerada natural dentro da lógica constitucional vigente. A competição eleitoral acirrada e a necessidade de mostrar resultados concretos aos eleitores contribuem para normalizar esse comportamento. O que deveria constituir desvio transformou-se em padrão

esperado, aceito e até demandado pelos próprios eleitores, que passam a avaliar seus representantes pela capacidade de trazer recursos para suas regiões.

Essa naturalização, contudo, suscita questionamentos sobre a qualidade da representação e a eficiência na alocação dos recursos. Quando as emendas passam a servir prioritariamente a interesses eleitorais individuais, corre-se o risco de comprometer critérios técnicos, necessidades objetivas da população e o planejamento de longo prazo. A lacuna entre o ideal democrático e a prática da barganha clientelista evidencia as tensões do sistema representativo brasileiro, expondo os limites e desafios de um modelo que equilibra a legitimidade eleitoral com a governabilidade e efetividade das políticas públicas.

Sendo assim, questões fundamentais emergem desse cenário: Em que medida o poder realmente “emana do povo” quando as decisões são tomadas em esferas distantes do escrutínio popular? O interesse coletivo efetivamente orienta as ações governamentais ou serve apenas como retórica legitimadora de projetos particulares? A democracia representativa brasileira concretiza seus princípios fundamentais ou opera como representativa de manutenção de estruturas de poder historicamente estabelecidas?

Contrapondo o argumento anterior, cabe ressaltar que o governo de coalizão frequentemente transforma o ideal democrático em um jogo de interesses que privilegia negociações entre elites políticas em detrimento da representação autêntica da vontade popular, expondo as fragilidades de um modelo que, embora democrático em sua formulação, revela-se profundamente problemático em sua implementação.

2.1 EMENDAS PARLAMENTARES COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

As emendas parlamentares representam um dispositivo significativo no que tange a democracia brasileira ao materializar o princípio da representatividade no processo orçamentário. Longe de constituírem mero artifício político, configuram-se como mecanismo essencial para o equilíbrio dos poderes, mitigando a excessiva concentração de poder decisório nas mãos do Executivo.

Este mecanismo permite descentralizar decisões e aproximar as políticas públicas das reais necessidades da população. Estudos sobre o federalismo fiscal brasileiro apontam que, em um país com imensas disparidades regionais como o Brasil, a alocação de recursos exclusivamente pelo poder central (Executivo) tende a negligenciar demandas locais

(ALMEIDA, 2021, p. 23-25). As emendas, nesse sentido, aplicam os princípios da teoria da descentralização fiscal para responder a essas demandas

Diante disso, é inquestionável o seu poder alavancador de potencializar e democratizar recursos de modo a gerar impactos concretos e transformadores no cotidiano municipal. De fato, em um ambiente com assimetria de informação, a alocação de recursos via emenda parlamentar, por ser descentralizada, promove "maior bem-estar, comparativamente à decisão alocativa do governo central" (ALMEIDA, 2021, p. 2), justamente por o parlamentar ter mais informações sobre as necessidades pontuais de sua base.

Do mesmo modo, mesmo municípios de grande porte como Belo Horizonte, beneficiam-se significativamente desse mecanismo para completar investimentos em áreas estratégicas que o orçamento municipal não consegue cobrir integralmente. Nesse contexto, as emendas parlamentares representam um complemento essencial. Apesar de ser uma capital com arrecadação significativa, a cidade enfrenta desafios próprios de grandes centros urbanos que pressionam esse orçamento: demanda crescente por serviços públicos, infraestrutura urbana envelhecida, periferização acelerada e a responsabilidade de atender também a população flutuante da região metropolitana.

Essa visão é corroborada pela prática da gestão pública municipal. Em entrevista concedida para esta pesquisa, Anselmo José Domingos (2025)¹, Ex-Vereador de Belo Horizonte, Ex-Deputado Estadual e Ex-Secretário Municipal de Governo da capital, confirma essa dificuldade orçamentária. Segundo Domingos (2025, informação verbal), o orçamento geral do município é muito rígido, consumido pelas grandes despesas de custeio e folha. A emenda parlamentar é o que permite ao gestor, em diálogo com o Legislativo, realizar aquela intervenção cirúrgica no bairro, como a reforma de um equipamento de saúde ou a pavimentação de uma via, que de outra forma se perderia na burocracia orçamentária.

Assim, longe de serem meras abstrações orçamentárias, as emendas materializam-se por meio de transformações concretas no cotidiano dos belorizontinos. Cada recurso destinado converte-se em melhorias tangíveis que impactam diretamente a qualidade de vida da população. Como exemplo, na mobilidade urbana, as emendas viabilizam a pavimentação asfáltica de ruas e vias em bairros periféricos. Já na saúde, materializam-se através da

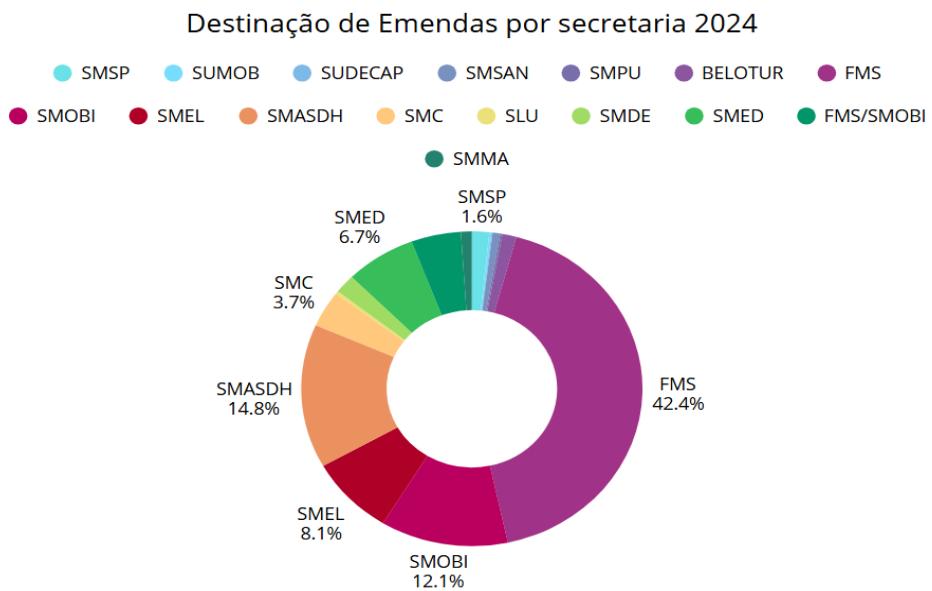
¹ DOMINGOS, Anselmo José. Entrevista concedida a Vitória Alice Oliveira da Cruz. Belo Horizonte, 13 de outubro de 2024 (Informação verbal).

aquisição de equipamentos essenciais como ultrassons, aparelhos de raio- X, desfibriladores e kits de primeiros socorros.

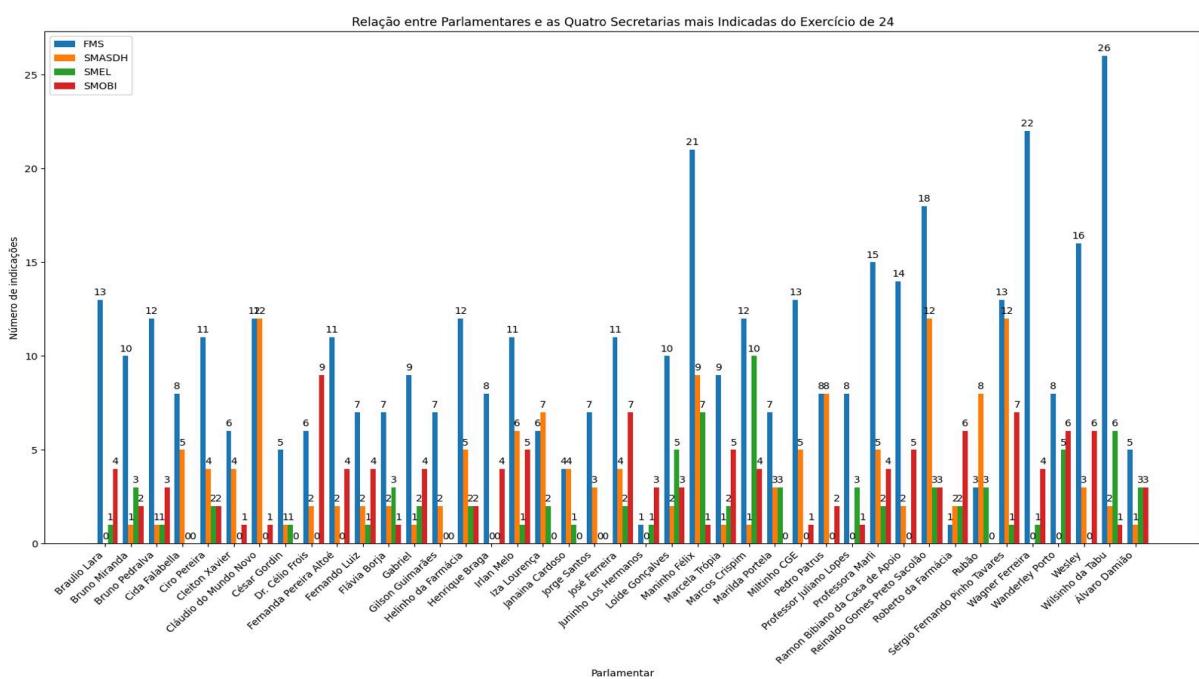
No tocante ao esporte e lazer, concretizaram-se na implantação de academias ao ar livre em praças e parques, instalação de playgrounds. Na infraestrutura urbana, traduz-se em obras de drenagem, e revitalizações de praças e quadras e entre outras áreas essenciais da políticas públicas essenciais à população como educação, cultura, segurança e assistência social.

Em síntese, por meio desses investimentos tangíveis, as emendas parlamentares deixam de ser números em planilhas orçamentárias e transformam-se em instrumentos concretos de cidadania, dignidade e desenvolvimento urbano que melhoram substantivamente a vida de milhões de belo-horizontinos em todas as regiões da capital. O objetivo é traduzir demandas sociais em alocações de recursos com impacto visível, servindo como um instrumento de "responsividade à demanda local, transparência e *accountability*", que qualificam o sistema de representação democrática (ALMEIDA, 2021, p. 41).

Em face dos argumentos supracitados, e conectando a teoria à prática observada em Belo Horizonte, foram analisados e extraídos dados referentes às indicações parlamentares realizadas no ano de 2024, categorizadas por secretaria destinatária e em outra extração de dados foi colhida informações das quatro secretarias mais demandadas e os parlamentares que mais direcionaram indicações as respectivas secretarias. Notoriamente, é possível perceber que o ranking, apresentado no primeiro gráfico, é a Secretaria Municipal de Saúde (FMS), com 42,4% dos recursos. Em segundo lugar, figura Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), com 14,8%. Em terceiro, consta a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), com 12,1%, seguida pela Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SMEL), com 8,1%. Já o segundo gráfico apresenta uma demonstração precisa de quais parlamentares mais indicaram recursos para essas quatro secretarias, destacando individualmente os maiores proponentes de cada pasta.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em Belo Horizonte² (2024).



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em Belo Horizonte³ (2024).

² BELO HORIZONTE (Município). **Transparência Emendas**. Belo Horizonte: PBH, 2024. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/transparencia-emendas>. Acesso em: 4 nov. 2025.

³ *Ibidem*.

A extração desses dados teve como intuito comprovar o alinhamento entre prioridades das indicações parlamentares e as demandas sociais mais urgentes do município. Ao evidenciar que as áreas de saúde, assistência social, infraestrutura e esportes concentram o maior volume de indicações, os dados corroboram a tese de que os parlamentares têm direcionado esforços para setores estratégicos que impactam diretamente a qualidade de vida da população.

2.2 EMENDAS PARLAMENTARES: DISTORÇÕES DE UM INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

Apesar das desconfianças que cercam o sistema legislativo e seus instrumentos de intervenção orçamentária, é incontestável o papel das emendas parlamentares como elemento importante do sistema democrático brasileiro e belo-horizontino, principalmente no que tange ao fomento das políticas públicas. Entretanto, uma análise crítica revela diversas contradições e distorções em sua implementação.

Em teoria, as emendas parlamentares constituem uma ferramenta para a descentralização orçamentária e ampliação da participação legislativa nas decisões de alocação de recursos públicos. Na prática, porém, este mecanismo que deveria fortalecer o equilíbrio entre os poderes e garantir recursos para necessidades locais, frequentemente se transforma em um meio de barganha política com sérios problemas de transparência. Todavia, é de se destacar que, nem sempre esse poder de detenção de recursos esteve na mão central do legislativo.

Embora sejam um forte instrumento de fomento das políticas públicas, acabam gerando grande desconfiança da própria população. As emendas, especialmente na modalidade “pix”, tecnicamente conhecidas como “transferências especiais” (LIMA E SILVA, 2023, p. 106), possibilitam transferências diretas aos municípios sem vinculação clara a um convênio ou programa de trabalho específico, o que dificulta significativamente o controle social. Estudos apontam que esta modalidade “retira da União a competência de acompanhar e fiscalizar a aplicação desses dinheiros transferidos”, levantando “questionamentos sobre a diminuição do grau de transparência” (LIMA E SILVA, 2023, p. 106, 128). Esta distorção, que expõe o uso privado de recursos públicos, é um pilar da lógica clientelista:

[...] o recurso público passa a ser gerido baseado em interesses privados dos políticos, dado o caráter privatizante das decisões sobre o orçamento público a partir

das emendas parlamentares, que ao se estabelecerem por meio de práticas clientelísticas, distorcem o papel do Estado, comprometendo sua ação pública efetiva e eficaz (LIMA E SILVA, 2023, p. 48).

Essa concentração excessiva de poder orçamentário nas mãos do Legislativo subvertem o equilíbrio constitucional. A distribuição de emendas raramente segue critérios técnicos ou de planejamento estratégico. Ao contrário, prioriza bases eleitorais dos parlamentares, gerando desequilíbrios regionais e permitindo que os municípios com relações políticas privilegiadas recebam mais recursos que outros com maiores necessidades socioeconômicas. Como aponta Lima e Silva (2023), essa lógica resulta em uma distribuição desigual de recursos, pois as destinações são frequentemente direcionadas para ações que beneficiam grupos específicos, em vez de serem alocadas com base no mérito ou nas necessidades gerais do país.

O sistema atual acaba corroborando a favor do clientelismo político, criando dependências entre prefeituras e parlamentares, o que compromete a autonomia municipal e distorce o processo democrático ao condicionar apoio político ao recebimento de recursos. Esta dinâmica alimenta ciclos de dependência que podem comprometer a independência do voto parlamentar em questões importantes.

Adicionalmente, as emendas impositivas, supostamente criadas para garantir mais poder ao Legislativo, transformaram-se em moeda de troca nas negociações políticas. O Executivo controla o ritmo de liberação dos recursos para obter apoio em votações, contradizendo o propósito original de autonomia parlamentar.

A correlação entre a alocação de emendas e o retorno eleitoral, foco central do clientelismo, é confirmada por estudos empíricos focados em Minas Gerais. Uma análise feita por Richart da Silva Menezes (2024) sobre os deputados federais mineiros (2020-2022) utilizou "índices de conexão eleitoral" (votos passados) e "índices de impacto eleitoral" (votos futuros). Os dados mostraram que "o impacto eleitoral exerce uma maior relevância na reeleição do que a conexão eleitoral" (MENEZES, 2024, p. 3), indicando que a alocação visaativamente a conquista de novos votos. O estudo quantificou que os deputados reeleitos tiveram uma variação média positiva de +2,47% nos votos nas cidades que receberam suas emendas, enquanto os não reeleitos tiveram uma variação negativa de -4,82% (MENEZES, 2024, p. 20).

Esta não é uma tendência nova, um estudo anterior (OLIVEIRA, 2020) sobre os municípios mineiros (2011-2014) já havia chegado à mesma conclusão. Após realizar um

Teste Qui-Quadrado⁴, a autora constatou "um viés positivo em alocar emendas em cidades onde se recebem votos", concluindo "que de fato existe uma relação entre deputados receberem votos e enviarem emendas para os municípios" (OLIVEIRA, 2020, p. 65).

A evidência empírica sobre a realidade mineira solidifica, portanto, que o que foi concebido como um instrumento democrático de descentralização orçamentária opera, na prática, sob a lógica distorcida do clientelismo e da barganha política. Essa constatação é crucial, pois, como resultado direto dessa disfunção, o próprio mecanismo de acesso às políticas públicas no município se transforma.

2.3 A TRANSFORMAÇÃO DO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

As emendas, por si sós, acabam configurando-se inquestionavelmente como um dispositivo de poder parlamentar perante seu eleitorado. Ao realizar uma análise sobre o contexto político passado e presente, torna-se evidente não apenas a introdução das emendas no cenário político municipal, mas sobretudo a força que elas adquiriram enquanto mecanismo de intermediação e controle político.

Antes da consolidação das emendas parlamentares como um forte mecanismo de fomento das políticas públicas e ferramenta de barganha política, o acesso às políticas públicas seguia uma lógica institucional diferente. Logo, para viabilizar uma obra simples ou buscar a implementação ações governamentais municipais, bastava ao cidadão dirigir-se às administrações regionais, onde coordenadores faziam a interlocução com o executivo municipal. Esse modelo, embora aparentemente mais direto, mostrava-se excessivamente burocrático, transformando demandas legítimas em processos lentos e frequentemente infrutíferos, onde os pedidos raramente saíam do papel.

Diante dessa inefficiência estrutural, os cidadãos viram-se “obrigados” a buscar seus representantes legislativos, o que demonstra uma mudança fundamental na dinâmica política. Isto é, diferentemente do executivo municipal, que tende a limitar-se às políticas públicas previstas em seu plano de governo, o vereador posiciona-se como intermediário necessário, indo ao encontro de seu eleitorado, assim, identificando o que cada região supostamente necessita e açãoando o executivo municipal para atender a essas demandas.

⁴ Um teste qui-quadrado (χ^2) é uma ferramenta estatística usada para determinar se existe uma associação significativa entre duas variáveis categóricas. Ele compara as frequências observadas em diferentes categorias com as frequências esperadas se não houvesse relação entre elas.

Independentemente da origem histórica das emendas, elas acabaram consolidando-se como um dispositivo parlamentar que opera por meio de uma lógica dual: de um lado permitem ao legislador interferir diretamente na alocação de recursos orçamentários, de outro, estabelecem uma relação de reciprocidade política com o eleitorado. Ao destinar recursos para determinadas regiões ou demandas, o parlamentar constrói um capital político que tende a reverter-se em votos nas eleições subsequentes, fortalecendo suas chances de reeleição. Essa dinâmica, embora “natural” no mundo político, suscita questionamentos éticos e democráticos.

A concentração orçamentária nas mãos de parlamentares individuais pode comprometer a racionalidade do planejamento público, subordinando critérios técnicos e de urgência social a interesses eleitorais. Diante desse cenário, as ações legislativas que deveriam pautar-se exclusivamente pelo interesse coletivo, tornam-se estratégicas dentro de um cálculo político eleitoral, criando um sistema em que o atendimento às demandas sociais fica condicionado à visibilidade política e ao retorno eleitoral.

Haja vista, o esperado idealmente, é que as ações parlamentares traduzam genuinamente as necessidades da sociedade. Todavia, alguns problemas estruturais minam esse objetivo algumas vezes, revelando tensões profundas no sistema de representação política. De acordo com George Avelino Filho (1994), em seus estudos sobre “Clientelismo e Política no Brasil”, a conceituação de clientelismo foi apropriada por cientistas políticos a partir do final da década de 50 e início dos anos 60. O conceito, vindo da antropologia, analisa as microrrelações baseadas na troca de favores entre detentores do poder e eleitores, estabelecendo uma relação assimétrica de dependência.

No Brasil, essa prática manifesta-se especialmente por meio de microrrelações personalizadas, em que políticos oferecem benefícios individuais ou comunitários em troca de apoio eleitoral, perpetuando vínculos de lealdade e subordinação. Isso demonstra que, nas democracias representativas contemporâneas, mesmo aquelas consideradas mais evoluídas, ainda permanece a mazela das trocas políticas clientelistas assimétricas, o que no fim constitui um dos desafios a qual o implemento das políticas públicas e a adesão de uma ação se transforma em moeda de troca eleitoral.

Nessa dinâmica, o parlamentar torna-se um intermediário necessário entre o cidadão e o Estado, criando-se uma dependência política que deturpa a natureza da representação democrática e compromete a autonomia dos cidadãos ao acesso aos serviços públicos. Nessa toada, George Avelino Filho (1994, p. 227) afirma que:

A política clientelista "moderna" é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais "instrumentais". Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o *broker*. E seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos (FILHO, 1994, p.227).

É de se pontuar que, nem todas as necessidades sociais possuem mesmo "valor eleitoral", obras visíveis inauguradas tendem a ser priorizadas em detrimento de políticas estruturantes menos espetaculares, mas potencialmente mais impactantes. Chega-se à conclusão que, o parlamentar não atende simplesmente as demandas da população, ele seleciona estrategicamente aquelas que lhe garantem maior retorno político. Portanto, é fundamental reconhecer que as emendas, tal como funcionam atualmente em sua forma "natural" representam uma sofisticação do velho clientelismo político brasileiro. Se antes o coronel controlava votos mediante favores pessoais, hoje o parlamentar controla votos mediante "obras" e "conquistas" viabilizadas por suas emendas. A figura do "coronel" clássico, analisada por Victor Nunes Leal, baseava-se exatamente nessa relação de dependência e troca.

Segundo Leal (2012, p. 44), o fenômeno é definido como:

[...] sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra [...] Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema "coronelista", como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 2012, p. 44).

George Avelino Filho (1994, p. 228) complementa essa ideia ao notar a dependência que o clientelismo tem das estruturas formais:

Sem dúvida, a relação clientelista por se é incapaz de gerar instituições democrático-representativas onde elas não existem. Mas ela precisa destas instituições para existir; principalmente depois que desapareceu o mundo onde predominavam as relações domésticas e afetivas (FILHO, 1994, p. 228).

Outrossim, para superar esse modelo, seria necessário repensar o papel das emendas, além de, fomentar a transparência na sua destinação e execução, inserindo a participação popular na definição de prioridades, uma vez que é a própria população que será impactada com aquela implementação ou ausência daquela política pública. Igualmente, seria necessária a adesão de critérios técnicos vinculantes que evitem o puro cálculo eleitoral, fortalecendo a capacidade de planejamento do executivo.

Todavia, cabe um questionamento, há vontade política para essas mudanças? Por fim, apesar dos pesares e das ondas estratégicas políticas inerentes ao jogo democrático, as emendas permanecem, inquestionavelmente, como um portal fundamental ao implemento e fomento das políticas públicas. Elas representam um meio constitucional legítimo de aproximação entre representantes e representados, materializando demandas locais que, de outra forma, poderiam permanecer invisíveis aos grandes desenhos orçamentários.

Contudo, assim como todo instrumento político e constitucional, devem ser constantemente questionadas, aperfeiçoadas e submetidas ao escrutínio público. O desafio contemporâneo não reside em eliminar esse mecanismo, mas em aprimorá-lo, equilibrando a necessária participação parlamentar na alocação de recursos com transparência, planejamento estratégico e compromisso inequívoco com o interesse público, transformando potenciais vícios em virtudes republicanas.

2.4 INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

O processo legislativo brasileiro constitui um dos pilares fundamentais do sistema democrático nacional, de modo a estabelecer mecanismos pelos quais as leis são criadas, modificadas e aprovadas. Este processo garante que as normas jurídicas que regem a sociedade sejam debatidas, analisadas e legitimadas pelos representantes eleitos pelo povo. A importância do processo legislativo para o sistema democrático brasileiro, reside em diversos aspectos que devem ser ressaltados.

O renomado constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva em seu livro de “Curso de Direito Constitucional Positivo” (2005), desenvolve sistematicamente a teoria dos instrumentos legislativos no contexto constitucional brasileiro, ressaltando que os mesmos são indispensáveis para concretização do Estado Democrático de Direito, o que nos leva a pensar também que a democracia contemporânea exige mais do que procedimentos formais. A legitimidade e a efetividade das normas jurídicas fortalecem quando os instrumentos legislativos dialogam com mecanismos de participação cidadã, criando um sistema político mais responsável, transparente e comprometido com a realização dos direitos fundamentais.

Essa experimentação de novos formatos democráticos, como os conselhos e as audiências públicas, foi uma marca da Constituição de 1988, que buscou deliberadamente criar espaços onde a sociedade civil pudesse interagir com o Estado (AVRITZER; ZANANDREZ, 2024). Portanto, a questão no final das contas não é escolher entre

representação e participação, mas construir pontes institucionais que permitam que ambas se reforcem mutuamente, garantindo que os instrumentos legislativos efetivamente sirvam ao propósito constitucional de promover a dignidade, justiça social e democracia. Os autores do Avritzer e Zanandrez (2024, p. 39-40), identificam essa construção como a base da participação pós-1988:

Em primeiro lugar, a criação de um princípio constitucional geral para legitimar as formas de participação no próprio artigo 1º da Constituição. Em segundo lugar, a constitucionalização da participação nas áreas da saúde e da assistência social criou não apenas um arcabouço constitucional para a participação nessas áreas, como também colocou a participação acima da vontade dos governantes, como ficaria evidente algumas décadas mais tarde. Em terceiro lugar, estão as formas de participação implementadas a partir de 2003 com o intuito de organizar a grande maioria das políticas sociais no nível federal de governo (AVRITZER; ZANANDREZ, 2024, p. 39-40).

Outrossim, os instrumentos legislativos funcionam como pontes entre a sociedade e o Estado, isto é, eles traduzir as demandas sociais em normas vinculantes, além de estabelecer as prioridades orçamentárias, sem esses instrumentos, os direitos fundamentais permanecem como meras declarações vazias, destituídas de eficácia na prática. No fim, tanto os instrumentos legislativos tradicionais quanto os mecanismos de participação cidadã compartilham objetivos fundamentais como democratização das decisões políticas, garantir que o poder público responda às necessidades da população e fortalecer a legitimidade das políticas públicas. Ambos constituem expressões da soberania popular prevista constitucionalmente.

As emendas, por exemplo, representam um instrumento legislativo que pode incorporar demandas da participação cidadã. De modo que, quando vereadores destinam recursos a projetos específicos em resposta a audiências públicas ou a consultas populares, ocorre uma convergência virtuosa entre representação e participação direta. Por fim, o processo legislativo não apenas produz normas, mas também serve como um espaço de mediação de conflitos sociais, expressão da pluralidade política e construção de consensos democráticos, é através dele que os diferentes segmentos da sociedade podem ver suas demandas transformadas em políticas públicas e marcos regulatórios.

A participação popular nas políticas públicas constitui elemento essencial da democracia contemporânea, transcendendo a mera formalidade do voto para alcançar dimensões mais profundas de engajamento cidadão. Essa participação não se define apenas pela presença, mas pela capacidade de afetar os resultados. Nessa perspectiva, a cidadania não se limita à simples concessão de direitos civis e políticos, abrangendo a capacidade ativa de

participação dos indivíduos nas decisões que impactam suas vidas cotidianas. Para definir essa capacidade de influência, Avritzer e Zanandrez (2024, p. 46) recorrem à decisão da Ministra Rosa Weber no no STF (2023), a qual:

[...] expressou em sua decisão que “esse quadro demonstra que os representantes da sociedade civil não têm efetiva capacidade de influência na tomada de decisão, ficando circunscritos à posição isolada de minoria quanto à veiculação de seus interesses na composição da vontade coletiva (...) igual posição foi destinada aos entes subnacionais e às entidades empresariais” [...] (AVRITZER; ZANANDREZ, 2024, p. 46).

Nesse contexto, estabelece-se uma relação simbiótica entre democracia representativa e democracia no processo orçamentário municipal em relação às emendas. Os parlamentares, ao elaborarem suas emendas, devem promover espaços de escuta e diálogo com a comunidade, garantindo que suas propostas efetivamente correspondam às prioridades populares. Sendo assim, para que esses instrumento de alocação de recurso realizem plenamente seu potencial como ferramenta de participação popular, é necessária a adoção de mecanismos institucionais que viabilizem o envolvimento da população em sua formulação por meio de audiências públicas setoriais realizadas pelos vereadores possibilitando a identificação de demandas realmente prioritárias e essenciais por área (saúde, educação, infraestrutura e assistência social), e os conselhos municipais de políticas públicas que funcionam como espaços de deliberação que podem orientar a destinação das emendas, dentre outros mecanismos.

2.5 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO PRÁTICA EM BELO HORIZONTE

A participação cidadã na gestão pública é um dos pilares da democracia contemporânea. Para além do simples ato de "tomar parte", a participação efetiva pressupõe a capacidade de influenciar os processos decisórios. Nesse contexto, o Orçamento Participativo (OP) surge como seu principal instrumento. O OP é conceituado pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2002) não apenas como uma ferramenta administrativa, mas como um processo de "democracia redistributiva" que visa inverter prioridades, dando voz a grupos historicamente excluídos para que deliberem sobre a alocação de recursos públicos.

Ao falar de participação cidadã, cabe destacar o orçamento participativo de Belo Horizonte. Implantado na capital mineira em 1993, o OP de BH⁵ foi celebrado como uma das "mais duradouras" experiências do país (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008, p. 13). Em seus anos de auge, o programa demonstrou um impacto material significativo, tendo aprovado, até 2011, a execução de "(...) 1.413 empreendimentos, entre escolas de ensino fundamental, centros de saúde, centros culturais, áreas de lazer e convivência, de infraestrutura e saneamento (...)" (HERZOG *et al.*, 2012, p. 1). O programa proporcionou às comunidades de vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares um espaço efetivo de exercício da cidadania, no qual a população decidia as obras prioritárias.

Entretanto, a trajetória do OP em Belo Horizonte explicita as limitações desse modelo. O acúmulo progressivo de um passivo de obras não executadas culminou na suspensão do programa em 2017. Este evento em BH não foi um caso isolado, mas parte de um fenômeno nacional. Um estudo de Lüchmann e Bogo (2022) analisa esse "processo de instabilidade e declínio" (p. 717), apontando uma "queda de mais de 80%" dos casos de OP no Brasil entre 2016 e 2019 (p. 716). Em Belo Horizonte, isso evidenciou a contradição: enquanto se estimulava a participação, a capacidade de execução orçamentária não acompanhava os compromissos.

O descompasso entre o deliberado e a escassa disponibilidade de recursos expõe como a democratização das decisões tornou-se, paradoxalmente, um mecanismo gerador de frustração coletiva. O caso de Belo Horizonte demonstra que a ampliação da participação, quando desacompanhada de real capacidade de execução, pode funcionar mais como um ritual de legitimação do que como instrumento efetivo de transformação. A suspensão para a "redução do passivo" configura o reconhecimento implícito de que o modelo operou além de suas possibilidades reais, comprometendo sua credibilidade.

A tensão entre a participação popular e a burocracia institucional foi recentemente exposta em outra esfera. Uma decisão judicial emitida em 23 de outubro de 2025, pela 3^a Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte, obrigou a Câmara Municipal a reabrir o prazo de participação popular nos projetos do PPAG e da LOA. A ação, movida pelo Observatório Social⁶, denunciou que o Legislativo violou o direito constitucional de

⁵ PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte: 15 Anos**. Belo Horizonte: PBH, 2008.

⁶ ESTADO DE MINAS. Justiça trava Orçamento de BH e manda Câmara reabrir consulta popular. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 24 out. 2025. Política. Disponível em: <https://www.em.com.br/politica/2025/10/7277932-justica-suspende-orcamento-de-bh-e-manda-camara-rebrir-coulta-popular.html>. Acesso em: 2 nov. 2025.

participação ao "divulgar os documentos em formato inacessível e restringir o tempo para contribuições" (ESTADO DE MINAS, 2025). O caso expõe uma farsa institucionalizada, onde a democracia participativa é reduzida a ritual burocrático. A decisão judicial, ao reconhecer a violação, revela como a aparente ampliação dos espaços democráticos pode camuflar o esvaziamento da participação efetiva.

Para além do orçamento participativo, a participação do cidadão nos processos decisórios da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui um elemento fundamental para o aprofundamento da experiência democrática municipal.

Da mesma forma, as audiências públicas constituem o principal mecanismo formal de participação. Contudo, para que não sejam meros rituais, devem ser espaços efetivos de deliberação, onde os cidadãos podem de fato "apresentar demandas, questionar prioridades e influenciar as decisões".

A criação da plataforma digital "BH pra Você" representa uma inovação significativa na democratização do acesso às informações orçamentárias (PORTAL BH PRA VOCÊ, 2024). Este instrumento permite aos cidadãos acompanhar a execução orçamentária, promovendo maior transparência e facilitando o exercício do controle social. Conclui-se que o orçamento público não constitui meramente um instrumento técnico, mas representa uma expressão concreta das escolhas políticas de uma sociedade.

Em vista disso, a democracia do século XXI exige mais que os mecanismos tradicionais da representação. A participação cidadã, especialmente a orçamentária, constitui uma exigência fundamental para a legitimidade e a efetividade das instituições democráticas. Ao avaliar o OP, Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 545) conclui que:

Até agora o OP tem sido um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal e dos delegados eleitos pelas comunidades para o COP e para o Fórum de Delegados (SANTOS, 2002, p. 545).

Esta busca por justiça distributiva através da participação direta é o cerne da questão. A experiência de Belo Horizonte, com seus avanços e limitações, contribui significativamente para essa reflexão. Ela demonstra os caminhos e os desafios reais para o aprofundamento da experiência democrática brasileira.

3 AS EMENDAS PARLAMENTARES E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA

É indubitável que não se pode falar sobre políticas públicas sem abordar o orçamento, visto que este é o instrumento financiador primordial para seu fomento e aplicação. Portanto, conhecer o orçamento, ou ao menos debruçar-se sobre os mecanismos que regem a gestão dos recursos públicos, revela-se de extrema importância para a compreensão da máquina pública. Os dispositivos orçamentários — PPA, LDO e LOA — representam o cerne da administração pública brasileira, estabelecendo uma estrutura fundamental para o planejamento, a execução e o controle das finanças públicas nos diferentes níveis federativos. No âmbito municipal, foco deste trabalho, estes instrumentos ganham relevância peculiar, pois constituem a base para a implementação de políticas que impactam diretamente o cotidiano do cidadão.

Historicamente, o orçamento evoluiu como uma ferramenta de controle democrático sobre o Estado:

Em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é dignitária de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira. No Estado Constitucional, que surge a partir do final do século XIX, o orçamento ganha notável importância, não só porque sua formação coincide com a expansão das necessidades financeiras do Estado, mas porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a Administração (TORRES, 2014, p. 342 *apud* OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 186).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, inovou significativamente ao instituir o sistema orçamentário em três peças fundamentais e integradas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem ser adotadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em conjunto, essa tríade constitucional forma um ciclo virtuoso de planejamento e gestão pública. O PPA estabelece o horizonte estratégico, a LDO fazendo a ponte entre planejamento e execução, e a LOA tem o papel de operacionalizar os recursos necessários. Isto é, juntas essas leis garantem coerência entre o planejamento de longo prazo e a execução orçamentária viabilizando a transformação de política públicas em ações concretas para a sociedade.

Segundo Bucci (1997), políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para o alcance de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Nesse sentido, o sistema integrado de planejamento orçamentário brasileiro representa o instrumento formal por meio do qual o Estado estrutura a viabilizar suas políticas, traduzindo intenções políticas em programas executáveis mediante a alocação de recursos financeiros e a definição de metas mensuráveis.

Especificamente, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento estratégico que define as prioridades, diretrizes, objetivos e metas do governo para um período de quatro anos. Ele serve como o principal norteador das ações governamentais de médio prazo, orientando a alocação de recursos públicos de forma regionalizada. Sua construção, em âmbito municipal, ocorre no primeiro ano do mandato do prefeito, que deve enviá-lo à Câmara Municipal até 30 de agosto, ou em data fixada pela Lei Orgânica Municipal. O Poder Legislativo, por sua vez, tem até o encerramento da sessão legislativa, a qual geralmente ocorre em 22 de dezembro, para apreciar e aprovar o plano. A vigência do PPA abrange do segundo ano do mandato do prefeito que o elaborou até o primeiro ano do mandato subsequente, assegurando a continuidade administrativa entre gestões.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), representa uma inovação significativa no sistema orçamentário brasileiro, consolidando-se como um instrumento essencial para a transparência e o controle democrático. Sua criação fortaleceu a atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário, quebrando a tradicional concentração de poder do Executivo no processo orçamentário.

Anualmente, a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte. Ela serve de ponte entre o PPA e a LOA, orientando a elaboração desta última e garantindo que ela seja compatível com o planejamento de médio prazo. Além disso, a LDO dispõe sobre alterações na legislação tributária e define a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O projeto é elaborado anualmente pelo Executivo Municipal e deve ser encaminhado ao Legislativo até 15 de abril (ou data local), que deve aprovará-lo até o encerramento do primeiro período legislativo (geralmente 30 de junho), sendo vedado o recesso parlamentar sem sua aprovação.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) complementa a tríade, sendo o instrumento que materializa o orçamento. É nela que o governo estima as receitas que espera arrecadar no ano seguinte e fixa as despesas a serem realizadas com tais recursos, alocando as dotações necessárias para viabilizar seus objetivos. A LOA representa a concretização do planejamento, detalhando a aplicação dos recursos em cada programa, ação e elemento de despesa. Ela é elaborada anualmente pelo Executivo Municipal, após a aprovação da LDO, e deve ser encaminhada à Câmara até 30 de setembro (ou data local). O Legislativo tem até o encerramento da sessão legislativa (geralmente 22 de dezembro) para apreciar e aprovar o texto, que terá vigência no exercício financeiro subsequente (1º de janeiro a 31 de dezembro).

É justamente na fase de apreciação da LOA que a atuação parlamentar, por meio das emendas, ganha maior destaque. Embora o sistema PPA-LDO-LOA estruture o planejamento, a execução orçamentária no Brasil é historicamente marcada por uma forte discricionariedade do Poder Executivo. Essa dinâmica transforma o orçamento em um campo de tensão política, onde o Legislativo busca garantir a aplicação de recursos em suas bases, muitas vezes em oposição às prioridades definidas pelo Executivo. Essa tensão evidencia a luta pelo controle das finanças públicas, que, no Estado Constitucional Democrático, deveriam servir à concretização de direitos fundamentais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). A insatisfação parlamentar com o poder de contingenciamento do Executivo é um motor histórico de debates sobre a natureza do orçamento.

Nesse sentido, Oliveira e Ferreira (2017, p. 203) destacam:

A rigor, muito já se discutia no âmbito do Congresso sobre formas de refrear os efeitos da flexibilização orçamentária e, sobretudo, restringir a incidência dos tradicionais instrumentos aplicados no presidencialismo de coalizão, demonstrando-se intensa insatisfação parlamentar com o predomínio do Executivo na gestão das finanças públicas, a provocar um desequilíbrio na relação entre os poderes (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 203).

A introdução das chamadas emendas impositivas, como a Emenda Constitucional nº 86/2015, foi uma resposta direta a esse desequilíbrio, buscando conferir maior obrigatoriedade à execução das programações incluídas pelos parlamentares na LOA.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Este capítulo, assim como o trabalho em sua totalidade, precisa ser compreendido a partir de uma premissa fundamental, não se trata de um manual técnico sobre emendas parlamentares. Longe de reproduzir os já abundantes guias procedimentais que detalham passo a passo burocrático da captação e execução desses recursos, esta investigação se propõe a algo mais urgente e, ousa-se dizer mais necessário debruçar-se criticamente sobre os mecanismos, as dinâmicas de poder e os impactos concretos que as emendas parlamentares produzem na gestão pública municipal.

A opção deliberada por não percorrer o caminho da tecnicidade procedural não representa de forma alguma uma negligência metodológica. Pelo contrário, constitui uma escolha epistemológica consciente diante de uma lacuna ainda mais significativa no debate acadêmico e na prática política, a compreensão profunda dos porquês, dos como se articulam

e dos para quem servem esses fluxos financeiros que anualmente redistribuem milhões de reais entre União, Estados e Municípios.

O foco recai, portanto, não sobre o labirinto de portarias, sistemas informatizados e prazos que regulamentam a execução das emendas, ou seja, informações facilmente acessíveis em manuais oficiais, mas sobre questões que permanecem insuficientemente problematizadas. Ao desviar o olhar da dimensão meramente técnica, este trabalho busca iluminar as camadas mais opacas do fenômeno das emendas parlamentares, aquelas onde residem as verdadeiras disputas pelo orçamento público, os jogos de barganha política e as consequências práticas para a eficiência, a transparência, e a equidade na aplicação dos recursos coletivos.

Nesse contexto, as emendas funcionam como o principal mecanismo de negociação política no orçamento. Conforme destacam Sousa e Bittencourt (2010, p. 8):

As emendas parlamentares são consideradas ferramentas de articulação política entre governo e parlamento. Propiciam o estabelecimento de um diálogo entre esses entes quando existe reciprocidade nos interesses. Por outro lado, surgem como elemento de conflito e discriminação, quando nesse jogo, os interesses são frustrados (SOUZA; BITTENCOURT, 2010, p. 8).

As emendas orçamentárias constituem uma espécie específica de emendas parlamentares que incidem exclusivamente sobre os projetos de lei orçamentária anual. É por meio delas que os parlamentares exercem seu poder de influência na alocação de recursos públicos e na definição de prioridades nas políticas públicas. Muitas vezes, elas funcionam como o principal instrumento para inserir o Congresso nas discussões sobre o planejamento federal e descentralizar recursos para as bases locais (OLIVEIRA, 2020).

A sistematização das emendas orçamentárias opera mediante dois critérios, são eles a “autoria” e a “execução”. Essa taxonomia é essencial para a compreensão da estrutura do sistema orçamentário. Sendo assim, as emendas podem ser classificadas como emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relator.

Por fim, as Emendas de Relator, tecnicamente identificadas como RP-9, permitem ao relator-geral do PLOA alterar ou incluir despesas. O volume e a falta de transparência na alocação desses recursos ganharam notoriedade pública com a discussão sobre o chamado “orçamento secreto”, prática que foi objeto de questionamento pelo Supremo Tribunal Federal por comprometer os princípios da transparência e da publicidade na gestão dos recursos públicos, firmados pelo artigo 37 da Constituição Federal. O STF decidiu, assim, pela inconstitucionalidade dessa prática, visando garantir a transparência.

Quanto ao regime de execução, as emendas orçamentárias subdividem-se em emendas de execução obrigatória e emendas de execução discricionárias. As emendas individuais e de bancada ostentam caráter impositivo, subordinando-se o Poder Executivo ao dever jurídico de executá-las até o montante constitucionalmente estabelecido, ressalvadas as hipóteses de impedimentos técnicos devidamente justificados. As demais, como as de comissão e as de relator (antes de sua extinção pelo STF), mantinham natureza autorizativa, conferindo discricionariedade ao gestor público quanto à sua efetivação.

A análise da classificação das emendas parlamentares revela a complexidade e a relevância jurídico-constitucional desse instrumento no ordenamento brasileiro. A sistematização proposta, que distingue as emendas segundo os critérios de autoria e regime de execução, demonstra a complexidade do sistema legislativo pátrio. A evolução do regime jurídico das emendas, especialmente após as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, representa uma significativa alteração no equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo.

A imperatividade conferida às emendas individuais e de bancada reduz a margem de discricionariedade do gestor, fortalecendo a participação parlamentar no orçamento e, assim, ampliando os mecanismos de responsividade entre representantes e representados. Portanto, a compreensão adequada da tipologia e do regime jurídico deste instrumento revela-se indispensável para a análise crítica do processo legislativo brasileiro, do funcionamento do sistema orçamentário e dos seus mecanismos de controle democrático sobre a atuação governamental.

3.2 EMENDAS IMPOSITIVAS E SEUS REQUISITOS LEGAIS

As emendas impositivas referem-se àquelas de execução obrigatória pelo Poder Executivo. Elas são parte do Orçamento Público e representam o principal instrumento pelo qual os parlamentares influenciam a Lei Orçamentária Anual (LOA), alocando recursos para projetos e beneficiários que consideram pertinentes. Historicamente, a execução da maioria das emendas dependia da discricionariedade do Executivo, o que as transformava em "moeda de troca" política (SOUSA; BITTENCOURT, 2010). A criação do regime impositivo (obrigatório) para emendas individuais e de bancada foi uma resposta a essa dinâmica. No entanto, para que qualquer emenda (seja ela impositiva ou não) possa ser aprovada, ela deve seguir critérios técnicos legais estritos.

O arcabouço jurídico que estabelece os requisitos de admissibilidade para todas as emendas encontra-se consolidado no art. 166 § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

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 incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Esses requisitos legais constitucionais estabelecem três pilares fundamentais, quais sejam, a compatibilização com o planejamento de médio e longo prazo (PPA e LDO); a indicação precisa da fonte de recursos mediante compensação orçamentária e a vedação à supressão de despesas essenciais e constitucionalmente protegidas. Tais limitações visam assegurar a sustentabilidade fiscal e a continuidade de políticas públicas estruturantes. Na prática, as emendas tornaram-se um mecanismo crucial de descentralização e, por vezes, de estratégias eleitorais, conhecidas como *pork barrel*, onde os parlamentares buscam direcionar verbas para suas bases, aumentando a pressão sobre essas regras de admissibilidade (OLIVEIRA, 2020).

Complementarmente, a Lei 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro, dispõe no Art. 33 restrições importantes quanto às alterações que podem ser propostas, conforme segue:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Essas vedações estabelecem critérios de racionalidade técnica e administrativa, impedindo a criação de despesas sem o devido amparo em estudos de viabilidade, a alteração arbitrária das despesas correntes necessárias ao funcionamento da máquina pública e a destinação de recursos para serviços ainda não criados. No contexto do direito brasileiro, essas normas estabelecem limites e diretrizes claras que asseguram que o orçamento reflete as necessidades prioritárias da sociedade e seja executado de maneira coerente. Tais disposições são essenciais para o equilíbrio institucional entre a iniciativa do Poder Legislativo e a responsabilidade fiscal do Executivo.

Esse equilíbrio, no entanto, é o ponto central de uma disputa crônica pela gestão financeira. A própria criação das emendas impositivas, como a EC 86/2015, alterou essa dinâmica, vinculando o Executivo e gerando novas tensões. Como observam Oliveira e Ferreira (2017, p. 205):

A nova dinâmica de relação entre os poderes insurge-se na medida em que, agora, o Executivo estará, em certa medida, vinculado ao que determina o Legislativo, nascendo premissas que precisam ser bem avaliadas na tensão entre os poderes no âmbito da gestão das finanças públicas (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 205).

Portanto, ao estabelecer critérios objetivos e limitações técnicas, o ordenamento jurídico busca harmonizar a legítima participação parlamentar na alocação de recursos com a necessária previsibilidade e consistência das políticas públicas, contribuindo para uma governança fiscal eficiente e responsável.

3.3 EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL

A transferência especial, instituída pela Emenda Constitucional nº 105/2019 que incluiu o Art. 166-A na Constituição Federal, representa uma modalidade de repasse de recursos provenientes de emendas parlamentares impositivas da União para Estados e Municípios. Seu diferencial reside na dispensa de instrumentos jurídicos formais (como

convênios) e de análise prévia de projetos, transferindo imediatamente a titularidade dos recursos ao ente beneficiário e contornando a análise técnica dos ministérios federais.

O discurso oficial justifica essa inovação pela redução da burocracia, aceleração dos repasses e maior flexibilidade na aplicação dos recursos, supostamente garantindo que as políticas públicas alcancem os cidadãos com mais agilidade e eficiência. Contrapondo-se a essa narrativa modernizante, o próprio artigo 166-A da Constituição estabelece uma distinção crucial, qual seja, as transferências com finalidade definida (o modelo tradicional) e as transferências especiais (sem destinação prévia).

Enquanto as primeiras exigem que o parlamentar especifique previamente o destino dos recursos mediante um instrumento jurídico detalhado e plano de trabalho, as transferências especiais legalmente carecem de vinculação prévia, conferindo aparente autonomia aos municípios para aplicação segundo suas prioridades locais. Entretanto, essa distinção formal revela-se problemática quando confrontada com a realidade empírica. Em diversos municípios mineiros, incluindo Belo Horizonte, observa-se uma significativa discrepância entre o arcabouço legal e a práxis política.

As transferências especiais, que em tese não deveriam ter predefinições por meio do parlamentar, ficando a cargo do beneficiário que é o município, tornam-se instrumentos de articulação política informal. Estabelecem-se acordos “por baixo dos panos” para a definição de seu objeto que subvertem o espírito da norma, transformando a suposta flexibilidade em mecanismo de negociação política desprovido de transparência. O recurso embora formalmente desvinculado passa a estar atrelado a compromissos não publicizados, descaracterizando a autonomia municipal prometida.

Essa disjunção entre o técnico-jurídico e a operação política expõe a principal fragilidade das transferências especiais, ou seja, a ausência de transparência e rastreabilidade. Isso reflete um problema crônico da gestão fiscal brasileira, onde a disputa pelo controle dos recursos se sobrepõe à finalidade pública. A flexibilidade que deveria empoderar a gestão municipal, converte-se em opacidade que dificulta o controle social e a responsabilização. O debate nacional sobre essa modalidade evidencia, portanto, que a simplificação procedural quando desacompanhada de mecanismos robustos de *accountability*, pode facilitar não a eficiência, mas a informalidade das negociações políticas, perpetuando justamente aquilo que se propõe superar.

As transferências especiais em específico tem sido grande alvo de intenso debate no cenário brasileiro nacional, especialmente no que diz respeito a ausência de transparência e rastreabilidade dos recursos.

O debate sobre essa modalidade de transferência ganhou notoriedade nacional em 2024, tendo como protagonista o Ministro Flávio Dino no Supremo Tribunal Federal (STF). A controvérsia coloca em tensão a autonomia parlamentar e controle republicano, revelando desafios estruturais do federalismo fiscal brasileiro e das relações entre os Poderes da República. Em agosto de 2024, o Ministro Flávio Dino suspendeu o pagamento dessas emendas, exigindo maior transparência e rastreabilidade desses recursos.

As chamadas “emendas Pix”, apelido que receberam pela agilidade, para desburocratizar repasses federais, passaram a ser criticadas pela ausência de controles, permitindo transferências sem identificação clara dos parlamentares autores e sem prestação de contas adequada. A decisão do Ministro determinou a obrigatoriedade de identificação dos parlamentares responsáveis pela emenda, além da apresentação de plano de trabalho e da criação de sistemas de rastreamento, argumentando que a flexibilidade não pode significar opacidade no uso de recursos públicos.

O debate exposto acima representa um marco na evolução da gestão pública brasileira, fundamentalmente no que diz respeito ao não compactuamento de uma falsa dicotomia entre eficiência e transparência. A sociedade brasileira amadureceu e passou a exigir que a desburocratização necessária não signifique opacidade e que a agilidade nos repasses não implique a ausência de controles, e que a autonomia dos federativos seja exercida com responsabilidade e prestação de contas.

Para Belo Horizonte, enquanto importante polo político e econômico, a adoção de medidas de controle torna-se ainda mais relevante e urgente. A cidade recebe volumes expressivos de emendas parlamentares destinadas a diversas áreas, o que representa simultaneamente uma grande oportunidade e uma significativa responsabilidade. O crescimento contínuo desses recursos transferidos para Belo Horizonte exige da gestão municipal postura pró-ativa e exemplar em transparência e controle. A capital mineira, enquanto referência administrativa para inúmeros municípios, tem o dever institucional de estabelecer padrões elevados de gestão das transferências especiais, servindo como modelo de como equilibrar agilidade na execução com rigor na prestação de contas.

A complexidade administrativa de uma capital com mais de 2,5 milhões de habitantes exige sistemas sofisticados de gestão orçamentária e financeira capazes de rastrear

simultaneamente essas transferências, observando que cada uma possui suas particularidades e exigências próprias. Sendo assim, é necessário que o município invista em tecnologia, assim como na capacitação de servidores, uma vez que é notória a ausência de preparo técnico para aqueles que lidam diretamente com esse dispositivo. Ademais, a modernização de processos pode ser uma estratégia a ser traçada, de modo a garantir que o aumento no volume legítimo de recursos futuros não resulte em perda de controle ou dificuldade na prestação de contas.

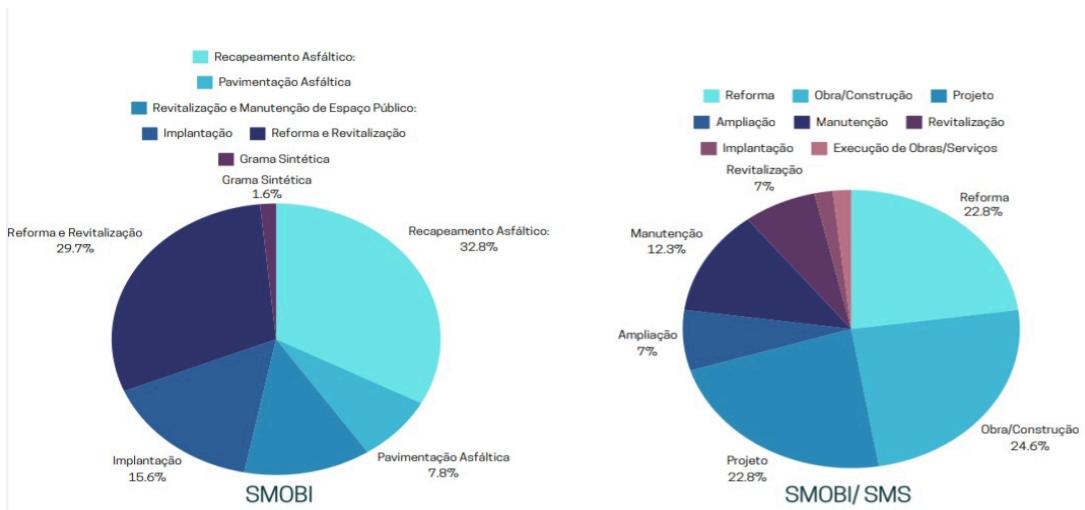
4 A DINÂMICA DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM BELO HORIZONTE: O PORTFÓLIO DE EMENDAS E A DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES

O portfólio de emendas parlamentares, especialmente no que se refere às emendas impositivas, configura-se como uma ferramenta de orientação destinada aos parlamentares, os assessores e a sociedade civil. Sua função é apresentar um conjunto diversificado de proposições de projetos em diversos eixos temáticos de políticas públicas, auxiliando, assim, na indicação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nesse instrumento encontra-se o reflexo das políticas públicas em curso voltadas ao benefício imediato do município. Cabe destacar que vereadores que vinculam suas emendas parlamentares aos projetos apresentados no portfólio possuem certa prioridade na execução, visto que, essas iniciativas já estão previamente estruturadas e contam com projetos pré-estabelecidos para sua implementação.

Contudo, algumas questões fundamentais precisam ser levadas em consideração, os projetos descritos no portfólio correspondem efetivamente às necessidades da sociedade belo-horizontina? A sociedade civil participa de sua elaboração? Onde se encontra a participação popular na construção de políticas públicas que impactarão diretamente a vida da população? As políticas públicas inseridas no portfólio refletem genuinamente os anseios dos parlamentares ou atendem a outras lógicas? Diversos questionamentos emergem ao se analisar o portfólio de emendas parlamentares, uma vez que, essas políticas públicas materializam-se por meio de projetos de obras estruturais, implementação e fomento em áreas como saúde, educação, cultura, lazer, esporte, além de segurança e assistência social, entre outras modalidades essenciais.

Em análise realizada sobre a construção do portfólio de emendas parlamentares, é possível perceber discrepâncias notáveis nas indicações de certas áreas temáticas. Ao

examinar especificamente a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura do município de Belo Horizonte, tendo como bases as emendas parlamentares destinadas ao ano de 2023, observa-se que alguns projetos recebem poucas indicações. Dessa forma, cabe uma análise crítica, por qual motivo esses projetos com pequena porcentagem de indicação permanecem no portfólio? Por que não são substituídos por iniciativas que atendam efetivamente às demandas da população? Cabe também questionar se os valores atribuídos a cada projeto são realistas ou utópicos.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em Belo Horizonte⁷ (2024).

Para além dos questionamentos, é de se pontuar que o portfólio, mais que tudo, deve ser construído considerando também os perfis distintos de vereadores e deputados, respeitando suas particularidades individuais. O vereador exerce sua função pensando nos impactos gerados diretamente à população, uma vez que acompanha de perto as mazelas que permeiam a sociedade. Ele é o representante do povo, o contato mais próximo do Executivo municipal e porta-voz daquela sociedade, conhecendo de fato as necessidades locais. Já o parlamentar (deputado estadual ou federal), revestido de características diferenciadas em relação ao vereador, tende a buscar projetos de maior abrangência e visibilidade.

Essa tensão é a essência da política orçamentária; o portfólio técnico da prefeitura (Executivo) disputa espaço com a lógica do *pork barrel* (Legislativo), que é a prática de

⁷ BELO HORIZONTE (Município). **Transparência Emendas**. Belo Horizonte: PBH, 2024. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/transparencia-emendas>. Acesso em: 4 nov. 2025.

direcionar recursos visando o retorno eleitoral (OLIVEIRA, 2020). Logo, é necessário compreender essas diferentes lógicas, identificando estrategicamente quais programas e projetos são atrativos para o investimento político de cada parlamentar. Como explicam Figueiredo e Limongi⁸ (2002, p. 304):

[...] a participação dos legisladores brasileiros no processo de elaboração do orçamento ocupa posição de destaque [...]. As emendas individuais dos parlamentares, ao orçamento, são vistas como o instrumento por meio do qual os interesses especiais dos eleitores são atendidos. Obviamente, políticos agem dessa forma na expectativa de esses benefícios venham a ser convertidos em votos (FIGUEIREIDO; LIMONGI, 2002, p. 304).

Apesar dos questionamentos levantados, é fundamental reconhecer que o portfólio de emendas parlamentares representa um avanço significativo na organização e sistematização do processo orçamentário municipal belo-horizontino. Trata-se de uma ferramenta que confere maior transparência, racionalidade e planejamento às indicações, permitindo que tanto os representantes eleitos quanto a sociedade civil tenham acesso a um leque estruturado de possibilidades de investimento público. As críticas aqui apresentadas não visam desqualificar o portfólio, mas aprimorá-lo.

Os questionamentos sobre participação popular, critérios de priorização e adequação às demandas reais da sociedade são essenciais para o amadurecimento democrático da ferramenta. Um portfólio que incorpore mecanismos de escuta social, que seja periodicamente revisado conforme as necessidades emergentes da população e que dialogue de forma mais efetiva com os diferentes perfis parlamentares tende a se consolidar como instrumento indispensável para uma gestão pública mais eficiente, transparente e verdadeiramente representativa.

Portanto, o desafio não é abandonar o portfólio, mas aperfeiçoá-lo continuamente, transformando-o em ponte real entre as aspirações da sociedade e a execução de políticas públicas que efetivamente transformam vidas, cabe aos gestores públicos também a capacitação técnica para a criação e estudo para sua implementação do mesmo, garantindo que esse potencial seja plenamente realizado em benefício do bem comum.

5 DESAFIOS ESTRUTURAIS E TÉCNICOS DA GESTÃO MUNICIPAL DAS EMENDAS

⁸ FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303-344.

Este capítulo constitui a raiz motivadora deste trabalho, nascido da indignação diante dos desafios estruturais e técnicos observados na gestão municipal de emendas parlamentares. Trata-se de problemas que, apesar de sua gravidade e recorrência, permanecem insuficientemente discutidos. Estudos demonstram que a ineficiência na gestão dos recursos públicos é um problema generalizado nos municípios, com a maioria operando muito abaixo de sua capacidade ideal (OLIVEIRA, 2020). É justamente do hiato entre o que existe (a baixa eficiência) e o que seria possível (uma gestão otimizada) que emerge a motivação fundamental deste estudo.

Diante disso, a motivação aqui é compreender as raízes dos problemas, dar voz às dificuldades reais enfrentadas pelos gestores e buscar caminhos para fortalecer a capacidade municipal de transformar emendas parlamentares em políticas públicas efetivas.

5.1 A CAPACITAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIDORES E O PREPARO INSTITUCIONAL

A execução de emendas parlamentares no âmbito municipal, expõe um problema que transcende falhas pontuais. Trata-se de uma deficiência estrutural e técnica que compromete a efetividade de um instrumento potencialmente transformador. O que se observa, tanto por atores externos ao Executivo quanto por aqueles que lidam cotidianamente com esses mecanismos é um cenário de despreparo sistêmico que converte uma ferramenta de desenvolvimento em mero objeto de barganha política. A gestão de emendas parlamentares existe competências específicas, como o domínio de normas orçamentárias, capacidade de planejamento técnico e habilidade para articular demandas locais com as possibilidades legais.

Em conversa com o ex-deputado estadual Anselmo Domingos, foi evidenciada a ausência de grupos técnicos capacitados para o contato direto com a população e com os parlamentares, de modo a compreender suas demandas de forma isonômica. Segundo ele, falta um corpo técnico preparado capaz de elaborar portfólios atrativos que tragam visibilidade ao município e despertem o interesse dos parlamentares e da população, sendo estes portfólios construídos a partir de diálogo prévio com os próprios legisladores. Para o ex-deputado, é necessário que o Executivo esteja aberto a tais transformações e não se limite ao olhar meramente político da questão (2025, informação verbal).

Todavia, o que predomina nas administrações municipais não apenas em Belo Horizonte, mas nas demais esferas de governança é a ausência de capacitação adequada dos servidores responsáveis pela gestão desses recursos. Não se trata de exceções, mas de uma regra silenciosa que perpetua a ineficiência. Essa lacuna formativa não é acidental, ela reflete uma cultura administrativa que subestima a complexidade técnica da gestão pública, tratando cargos estratégicos como espaços de acomodação política, e não como posições que demandam expertise.

O resultado é previsível, uma vez que, o desconhecimento da ferramenta pode travar todo o sistema e comprometer a continuidade das atividades. Ou seja, sem domínio técnico desse dispositivo, uma das maiores ferramentas de fomento às políticas públicas e articulação parlamentar sofre sérias interferências, incluindo a própria perda de possibilidade de aplicação do recurso em Belo Horizonte, causando a demora de sua execução.

Em entrevista, um assessor legislativo parlamentar⁹, o qual será identificado pelo nome fictício "Jósenias" para preservação de sua identidade, foi questionado a respeito das dificuldades nos aspectos técnicos e comunicativos na interação entre o Executivo e os parlamentares e o que poderia ser melhorado. Ele afirmou (2025, informação verbal):

A prefeitura deve buscar escolher e aprovar uma equipe que possa se dedicar exclusivamente a cuidar das emendas parlamentares. Sejam elas de caráter municipal, estadual e federal. Esse cuidado compreende receber a indicação oficial da emenda parlamentar, acompanhar a elaboração do projeto e informar aos parlamentares o período que deverá o projeto entrar em licitação. Desta forma, o parlamentar teria como não só discutir o projeto como também mobilizar a comunidade beneficiada.

Ainda na mesma linha tênue, lhe foi perguntado por qual motivo os parlamentares (deputados) muitas vezes não desejam trazer suas indicações para Belo Horizonte. Segundo sua visão (2025, informação verbal):

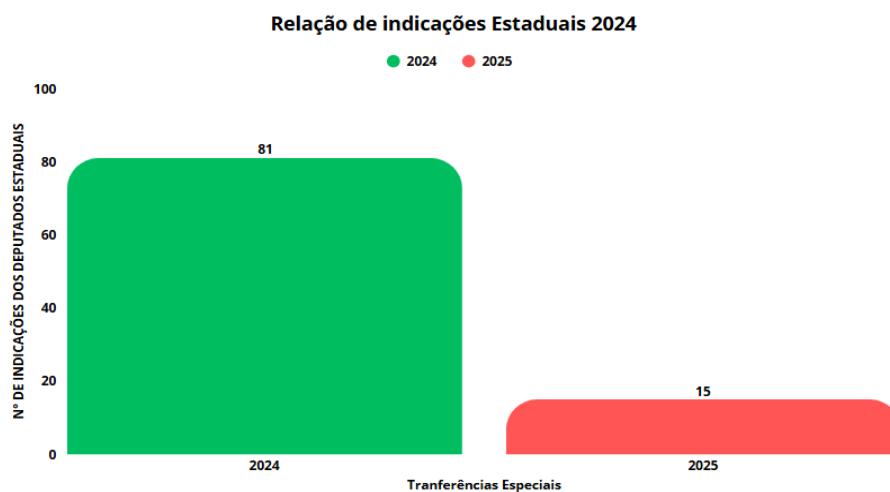
A principal resistência dos parlamentares é obviamente a demora da execução e por vezes nem ocorre a referida execução. Pior, o parlamentar sequer é ouvido ou informado. Na prática sua emenda e seu trabalho é ignorado pelo executivo ou sua equipe.

⁹ Entrevista com "Jósenias" (nome fictício), assessor legislativo, concedida a Vitória Alice Oliveira da Cruz em 15 de outubro de 2025.

Ao ser questionado sobre como ele e outros assessores avaliam essa situação, ele respondeu (2025, informação verbal):

Como assessor, a sensação é de profunda decepção e frustração. O deputado é procurado por uma comunidade ou outro segmento social na expectativa de equacionar uma demanda social e não vê sua emenda ser respeitada. Às vezes a obra em questão é um sonho da população local. O deputado informa, reúne com a população, faz o seu papel de representar o povo. De repente, tudo isso fica no meio do caminho. Uma atitude completamente irresponsável. Absolutamente de pouco caso. Pasmem! Na escassez de recursos, o executivo não tem capacidade técnica de receber milhões de reais oriundos das diversas emendas. Uma enorme contradição. A sensação é como se não precisassem de tais emendas. Secundariza e ignora.

As falas do assessor evidenciam uma dura relação entre o Executivo e o Legislativo no atendimento de suas demandas e que podem ser vistas como um sinal de alerta ao próprio Executivo. Isso se torna especialmente preocupante no que se refere à possível resistência ou desinteresse dos parlamentares estaduais em encaminhar suas indicações ao município de Belo Horizonte. Em consonância com esse argumento, ao consultar o portal de emendas, é possível constatar que, de fato, a Prefeitura recebeu apenas 15 indicações estaduais no ano de 2025 na modalidade Transferência Especial. Esse número pode ser considerado relativamente baixo quando comparado ao ano de 2024, que registrou o recebimento de 81 indicações pelos deputados estaduais.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em MINAS GERAIS (2024, 2025).

Conforme citado no decorrer do capítulo e pontuado pelos entrevistados, é evidente o déficit de pessoas capacitadas e de equipes técnicas preparadas para o acompanhamento das emendas, bem como para o acolhimento das demandas da equipe do parlamentar. Trata-se de um problema que merece um olhar atento e a adoção de medidas para estabelecer uma relação harmoniosa e eficiente entre ambos.

5.2 A ROTATIVIDADE POLÍTICA E FRAGILIDADES NA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Se o despreparo técnico é um problema crônico, a rotatividade de indicações políticas nas repartições públicas atua como agravante que inviabiliza a construção de conhecimento institucional. A cada mudança de gestão, rompimento de acordos entre parlamentar e executivo, ou mesmo alterações dentro do próprio mandato, novos ocupantes assumem posições estratégicas. Isso interrompe a continuidade administrativa, pois frequentemente eles não possuem a compreensão mínima dos trâmites em andamento.

Essa descontinuidade não é apenas administrativa, ela é política por natureza. Em um contexto no qual emendas parlamentares são vistas primordialmente como moeda de troca eleitoral, a lógica das nomeações obedece a critérios de fidelidade partidária, recompensa de apoio e fortalecimento de redes clientelistas, em detrimento da competência técnica. O resultado é uma gestão errática, marcada por recomeços constantes, perda de informações e ausência de acúmulo de experiência.

Portanto, o cenário descrito não será alterado por ajustes marginais. É necessário reconhecer que a gestão de emendas no nível municipal padece de um déficit estrutural, o qual demanda respostas igualmente estruturais. Um exemplo é o investimento em capacitação continuada dos servidores (efetivos e comissionados) que lidam diretamente com essa ferramenta.

O Governo do Estado de Minas Gerais oferece um exemplo a ser seguido pelo Executivo municipal, a cada criação de portfólio de emendas, ele realiza a capacitação de todos os servidores envolvidos, transmitindo conhecimento sobre o funcionamento do instrumento e sua aplicação. Essa formação abrange desde a apresentação da ferramenta até

seu uso prático, incluindo assessores e parlamentares, já que o desconhecimento destes também se reflete nos indicadores de execução das emendas.

A capacitação de ambas as pontas, Executivo e Legislativo, facilita tanto o trabalho do executivo, que fará a mediação do instrumento com as secretarias e o parlamentar, quanto o do próprio legislador e sua equipe técnica. Muitas vezes, é justamente o despreparo dessa equipe que atrasa todo o processo de execução, seja pela ausência de indicação de emendas ou pelo simples desconhecimento do instrumento.

5.3 PERCEPÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE

Uma das deficiências significativas da estrutura executiva contemporânea reside no processo de transparência pública relacionado às emendas parlamentares. Ao acessar os portais governamentais, as informações apresentam-se de forma confusa, dificultando a extração de dados. Isso cria a percepção de que existe uma intenção velada de dificultar o acesso à informação, ainda que ela esteja formalmente disponível. Configura-se o que pode ser caracterizado como "transparência opaca": a informação existe, mas sua compreensão é deliberadamente obstaculizada por interfaces complexas e pela falta de padronização.

Em conversa com Jefferson Mendes Ramos¹⁰, auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), e que esteve responsável pela atuação no Programa Nacional de Transparência Pública, foi perguntado a ele a respeito dos casos emblemáticos e das maiores dificuldades ou resistências identificadas em relação à avaliação do portal da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). De acordo com ele (RAMOS, 2025):

Em linhas gerais, o portal da transparência da PBH apresentou uma evolução significativa no quesito de atendimento aos critérios da Atricon (no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública/PNTP), cuja análise não apresentou muitas dificuldades de acesso às informações requeridas. Contudo, algumas questões apresentaram dificuldades específicas de acesso que poderiam ser contornadas com orientações claras descritas no próprio portal, o que facilitaria o acesso por eventuais interessados.

Como prova de tal afirmação, as informações relativas às obras da Prefeitura são disponibilizadas por sistema informatizado que não descreve a forma de consulta às diversas informações disponibilizadas, o que dificulta a consulta por municípios e

¹⁰ RAMOS, Jefferson Mendes. Entrevista concedida a Vitória Alice Oliveira da Cruz. Belo Horizonte, 29 de outubro de 2025, (Informação verbal).

órgãos de controle. No referido sistema são prestadas inúmeras informações e registros, cujo acesso é possibilitado diante de tentativas, sendo que se existissem orientações de consulta a obtenção de dados seria de fácil compreensão.

Como maiores dificuldades merecem destaque as informações relativas às divulgações de documentos das fases internas e externas de processos de contratação, sejam eles licitatórios ou de dispensas/inexigibilidades de licitações, haja vista que a PBH não segue um padrão para publicação de tais documentos, tendo sido constatado que para alguns processos constam determinados documentos e que para outros processos documentação distinta. Do mesmo modo, relativamente ao critério de divulgação do inteiro teor de contratos, na consulta ao portal da transparência do Órgão ficou evidenciada a publicação de parte de tais acordos, o que também evidenciou a ausência de padrão em tais ações e a dificuldade do eventual interessado em ter a certeza de que a exigência é parcialmente cumprida de forma proposital ou mesmo por falha administrativa.

A fala do analista corrobora a análise de que, apesar da evolução formal, permanece um trajeto institucional significativo a ser percorrido. Subsistem aspectos estruturais que demandam aprimoramento para a efetiva consolidação de um sistema dotado de transparência substantiva e acessibilidade universal. Essa dificuldade de acesso real à informação é um sintoma da "deficiência crônica na gestão das finanças públicas" que, na prática, frustra o controle social e democrático sobre o orçamento (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 183).

Nesse sentido, a transparência precisa estar disponível não apenas para os cidadãos, mas também para os próprios parlamentares acompanharem a execução de suas emendas. Isso pode ser viabilizado por meio da implementação de sistemas que atualizem automaticamente o status das emendas, eliminando as defasagens temporais que hoje impedem o monitoramento.

Outrossim, soluções como a criação de mapas interativos, mostrando onde os recursos das emendas estão sendo aplicados, facilitariam o acompanhamento das comunidades locais sobre os investimentos em suas regiões. Adicionalmente, a criação de painéis (dashboards) específicos permitiria que parlamentares monitorassem suas emendas, com alertas automáticos sobre atrasos ou problemas na execução. Essas medidas tecnológicas ajudariam a desonerar o próprio Executivo da demanda constante por informações.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve o condão inicial de desmistificar e demonstrar as emendas parlamentares como fortes mecanismos de alocação de recursos e fomentador da democracia e das políticas públicas no município de Belo Horizonte. Como fora evidenciado, a pesquisa não se limitou à mera ilustração desse dispositivo constitucional, o qual foi motivado pela plena indignação do desconhecimento dessa ferramenta desconhecida pelos próprios membros do executivo municipal e da sociedade civil.

Ao longo deste trabalho, foi necessário aprofundar e desmistificar as mazelas que existem por traz e analisá-las, além de realizar uma análise profunda do próprio aspecto executivo municipal e a influência na política pública. As entrevistas realizadas com ex-parlamentares, assessores e membros do Tribunal de Contas de Minas Gerais, foram fundamentais para identificar os impasses que permeiam o executivo municipal. Tratando de uma pesquisa de cunho qualitativo, a escuta desses atores permitiu compreender as dinâmicas institucionais vistas de dentro e por fora, o que foi de extrema importância.

No regime presidencialista em que vivemos, é inevitável que a política esteja em evidência, o cálculo político é inerente ao jogo democrático e, em si, necessário. A política é legítima e indispensável, desde que não produza mazelas à própria sociedade que deveria servir. As emendas parlamentares surgem, em tese, como mecanismo de descentralização do orçamento, distribuindo recursos aos municípios para que apliquem em políticas públicas necessárias e benéficas à população. Isto é, políticas públicas concretas e efetivas. Esse propósito, entretanto, torna-se falho quando permeado por práticas clientelistas excessivas e ações de cunho meramente benficiante ao próprio parlamentar.

Nesse cenário, o instrumento originalmente concebido para fortalecer a democracia e corrigir desigualdades acaba reproduzindo lógicas patrimonialistas que fragilizam a eficiência da gestão pública e perpetuam relações de dependência políticas, distanciando do seu objetivo constitucional primordial, o atendimento do interesse coletivo. A lógica desse instrumento e as manobras operadas para a sua aplicação, marcadas por motivações meramente políticas e pelo chamado “jeitinho brasileiro”, levam à conclusão de que, embora não devesse ocorrer, tal prática naturalizou-se no sistema político brasileiro. Essa constatação, ainda que preocupante, não surpreende, trata-se apenas de um mero fenômeno que não se restringe especificamente ao município de Belo Horizonte, mas perpassa outros municípios e entes federativos.

Outrossim, Belo Horizonte tem demonstrado avanços significativos na utilização desse dispositivo como instrumento de políticas públicas. Contudo, apesar de dispor de uma ferramenta potencialmente transformadora, observa-se lacunas preocupantes, como a

ausência de preparo técnico adequado dos gestores responsáveis por sua operacionalização. Conforme discutido alhures, as indicações políticas frequentemente ocupam posições estratégicas na gestão desses instrumentos e de outros. A questão central não reside em impedir tais nomeações, compreendendo que fazem parte da dinâmica política, mas questionar criticamente se essas moedas de troca e acordo entre o executivo consideram a competência técnica dos indicados.

É fundamental que esses cargos sejam preenchidos por profissionais capacitados, preferencialmente com a formação técnica necessária e adequada para desempenhar essas funções, garantindo que o instrumento não se desvie de sua funcionalidade original pela falta de tecnicidade e formação. Afinal, trata-se de uma ferramenta potente, cujos efeitos impactam diretamente a sociedade. A capacitação transcende o aumento da posse, demanda programas permanentes de formação interna para assegurar o uso adequado desses instrumentos e a continuidade da administração pública e de seus serviços.

Ademais, os achados desta pesquisa demonstram que a rotatividade de gestores talvez seja o desafio mais difícil de equacionar, uma vez que, se intensifica a cada mudança de governo, quando equipes inteiras são substituídas por indicados da nova gestão. Embora esse movimento seja natural na política novamente, quando ocorre na administração pública, isto é, esfera sensível que reverbera na vida de milhões de belo-horizontinos, a capacitação técnica não pode ser negligenciada. Os fatores políticos são inevitáveis, mas tratando da coisa pública exige-se que o preparo técnico seja pensado e instituído com requisito estruturante e não com o detalhe secundário.

Além disso, a precariedade dos sistemas de auditoria e fiscalização cria um ambiente institucional propício à malversação dos recursos e à perpetuação de desigualdades. No entanto, é essencial a existência de um núcleo específico de fiscalização e acompanhador desses emendas, para que acompanhe e monitore o andamento e processo de cada uma delas.

Cumpre frisar que este trabalho não pretendeu em momento algum, minimizar ou desconsiderar os avanços que mudanças administrativas implementadas pelo executivo municipal em diversos setores e políticas públicas, esforços que merecem reconhecimento enquanto tentativas legítimas de aprimoramento da gestão pública. Como cientistas do estado e pesquisadores comprometidos com a análise criteriosa da realidade institucional, é necessário exercer o dever ético e acadêmico de examinar também as mazelas que permeiam a casa executiva de Belo Horizonte e demais sistemas de governo em diversas esferas.

A crítica apresentada não se confunde com negação das conquistas alcançadas, mas

representa o exercício necessário de uma postura analítica que não se deixa cegar por realizações pontuais quando estruturas problemáticas permanecem intocadas. Ao desmistificar os mecanismos que envolvem os eventos parlamentares, este trabalho busca contribuir para a construção de uma cultura de transparência e responsabilidade. É imperativo reconhecer que nenhum avanço tecnológico substituirá a necessidade de sensibilidade humana e compromisso democrático na condução da coisa pública, mas assim como demonstrado e debatido, a modernização dos processos quando aliada à formação continuada de servidores e ao fortalecimento dos instrumentos de controle social, pode representar um caminho viável para a transformação desta realidade.

A democracia brasileira exige, portanto, mais do que mera existência formal de mecanismos de freios e contrapesos. Demanda a construção de uma cultura política administrativa que priorize o interesse coletivo, além de valorizar a profissionalização da gestão pública e que submeta o poder ao escrutínio permanente da cidadania. Somente assim através do rompimento quanto à arquitetura de obscuridade será possível transformar as emendas parlamentares naquele que deveriam ser desde sua concepção, instrumentos efetivos de fortalecimento democrático e de promoção do bem-estar social.

Espera-se que as reflexões aqui apresentadas não sirvam apenas com contribuição acadêmica ao campo da administração pública, mas como o subsídio concreto para o aprimoramento das práticas institucionais em Belo Horizonte e em outros municípios brasileiros, fomentando uma relação mais harmoniosa, transparente e eficiente entre os poderes executivo e legislativo, em favor da coletividade e do bem público.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e239518, 2021, pp 1-42.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p. 225-240, mar. 1994.
- AVRITZER, Leonardo; ZANANDREZ, Priscila. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 75, n. especial A, p. 35-58, ago. 2024.
- BELO HORIZONTE (Município). **Transparência Emendas**. Belo Horizonte: PBH, 2024. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/transparencia-emendas>. Acesso em: 4 nov. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 out. 2025.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.
- ESTADO DE MINAS. Justiça trava Orçamento de BH e manda Câmara reabrir consulta popular. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 24 out. 2025. Política. Disponível em: <https://www.em.com.br/politica/2025/10/7277932-justica-suspende-orcamento-de-bh-e-manda-camara-rebrir-consulta-popular.html>. Acesso em: 2 nov. 2025.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303-344.
- HERZOG, Geraldo Afonso *et al.* Democracia participativa e transformações urbanas: contribuições e desafios do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO URBANA, 2., 2012, Ouro Preto. **Anais** [...]. Ouro Preto: UFOP, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA E SILVA, Argemiro César do Vale Verde de. **Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública:** Uma análise no período de 2015 a 2021. 2023. 147 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 716-749, set./dez. 2022.

MENEZES, Richart da Silva. **Panorama das emendas individuais dos deputados federais mineiros no período de 2020 a 2022.** 2024. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

MINAS GERAIS. Portal de Emendas. **Dados de Emendas - 2024.** Disponível em: <https://www.emendas.mg.gov.br/dados-de-emendas-2024/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MINAS GERAIS. Portal de Emendas. **Dados de Emendas - 2025.** Disponível em: <https://www.emendas.mg.gov.br/dados-de-emendas-2025/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

OLIVEIRA, Alice Giovani de. **O impacto das emendas parlamentares individuais sobre a eficiência dos gastos públicos em saúde e educação nos municípios mineiros:** uma análise para a legislatura de 2011-2014. 2020. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2020.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil.** *Sequência* (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, 2017.

PORTAL BH PRA VOCÊ. **Transparência e Participação Cidadã.** Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://bhpravoce.cmbh.mg.gov.br/> . Acesso em: 2 nov. 2025.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte: 15 Anos.** Belo Horizonte: PBH, 2008.

SANTOS, B. de S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. cap. 10, p. 455-560.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, Rosilene Magalhães de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Emendas parlamentares:** a relação entre executivo e o legislativo – a política orçamentária de

interesses e de discriminação. 2010. Artigo (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006