

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**Bacharelado em Ciências do Estado**

Luiza Santos Pina Vaz

**AS EMENDAS IMPOSITIVAS E A EFETIVIDADE DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS**  
**PÚBLICOS: um estudo sobre a participação parlamentar no orçamento**  
**municipal de Belo Horizonte**

Belo Horizonte  
2025

Luiza Santos Pina Vaz

**AS EMENDAS IMPOSITIVAS E A EFETIVIDADE DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS  
PÚBLICOS: um estudo sobre a participação parlamentar no orçamento  
municipal de Belo Horizonte**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pela aluna Luiza Santos Pina Vaz ao Curso de Graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Ciências do Estado.

Orientadora: Profa. Dra. Alice Abreu de Lima Jorge

Belo Horizonte

2025

Luiza Santos Pina Vaz

**AS EMENDAS IMPOSITIVAS E A EFETIVIDADE DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS  
PÚBLICOS: um estudo sobre a participação parlamentar no orçamento  
municipal de Belo Horizonte**

Monografia de Conclusão de Curso apresentada  
pela aluna Luiza Santos Pina Vaz ao Curso de  
Graduação em Ciências do Estado da  
Universidade Federal de Minas Gerais como  
requisito para a obtenção do grau de bacharel em  
Ciências do Estado

Orientadora: Profa. Dra. Alice Abreu de Lima  
Jorge

---

Profa. Dra. Alice Abreu de Lima Jorge - UFMG (Orientadora)

---

Prof. Dr. Valter de Souza Lobato - UFMG (Examinador)

---

Dra. Leice Maria Garcia - (Examinadora)

Belo Horizonte, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025

## **AGRADECIMENTOS**

À Gabriela De Freitas Andrade, diretora de Emendas Parlamentares Municipais da Prefeitura de Belo Horizonte, Rafaela Carolina Fontoura Moreira, assessora parlamentar do gabinete do vereador Leonardo Ângelo, atual presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), Luiz Alberto Pina Vaz, Elaine dos Santos Pina Vaz, Marina de Oliveira Lima, Leice Garcia e Alice de Abreu Lima Jorge.

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto analisar os efeitos das emendas impositivas na gestão orçamentária municipal de Belo Horizonte, investigando em que medida esse instrumento contribui para uma alocação mais democrática, transparente e eficiente dos recursos públicos ou se, ao contrário, reproduz lógicas personalistas e fragmentadas. A pesquisa adota metodologia qualitativa, em formato de estudo de caso, combinando análise documental das LOAs, PPAs, quadros de detalhamento da despesa e dados de execução financeira, além de entrevistas semiestruturadas com assessores parlamentares, técnicos do Executivo e representantes da sociedade civil, organizados por meio de análise de conteúdo e categorização temática das emendas segundo autor, área de destinação e taxa de execução. Os resultados apontam que, embora as emendas impositivas ampliem a autonomia parlamentar e aproximem o Legislativo da definição das prioridades de gasto, sua efetividade ainda é limitada por entraves administrativos, baixa taxa de execução em determinados setores e critérios de escolha pouco institucionalizados, o que favorece práticas personalistas e reduz a coerência do planejamento municipal. Além disso, a falta de transparência e a carência de participação social estruturada enfraquecem o potencial democrático das emendas, gerando assimetrias entre vereadores, territórios e tipos de beneficiários. Por outro lado, quando articuladas a diagnósticos territoriais, agendas coletivas e capacidade técnica adequada, as emendas se mostram capazes de atender demandas reprimidas, corrigir lacunas de políticas setoriais e fortalecer o vínculo entre representantes e representados. Conclui-se que a efetividade das emendas impositivas depende menos de sua previsão normativa e mais do grau de institucionalização do processo orçamentário, da clareza dos critérios de priorização, da integração entre Legislativo e Executivo e da existência de mecanismos robustos de transparência e controle social; em contextos estruturados, elas podem contribuir para práticas orçamentárias mais responsivas, enquanto em cenários de baixa governança tendem a reforçar a fragmentação e dificultar a racionalidade do gasto público.

**Palavras-chave:** emendas impositivas; orçamento público; Belo Horizonte; participação democrática; gestão orçamentária

## **ABSTRACT**

This study examines the effects of mandatory budget amendments in the municipal budgeting process of Belo Horizonte, investigating the extent to which this instrument contributes to a more democratic, transparent, and efficient allocation of public resources or, conversely, reproduces personalized and fragmented practices. The research employs a qualitative methodology through a single case study, combining documentary analysis of Annual Budget Laws (LOAs), Multi-Year Plans (PPAs), expenditure detail frameworks, and financial execution data, as well as semi-structured interviews with parliamentary aides, Executive Branch technicians, and civil society representatives. Data were analyzed using content analysis and thematic categorization of amendments according to author, policy area, allocated amount, and execution rate. The results indicate that, although mandatory amendments expand parliamentary autonomy and strengthen the Legislature's role in defining spending priorities, their effectiveness remains constrained by administrative bottlenecks, low execution rates in certain sectors, and weakly institutionalized criteria for resource allocation, factors that favor personalized decision-making and undermine the coherence of municipal planning. Moreover, the lack of transparency and limited mechanisms for structured social participation weaken the democratic potential of these amendments, generating asymmetries between councilors, territories, and types of beneficiaries. Conversely, when grounded in territorial diagnoses, collective agendas, and adequate technical capacity, amendments can address unmet demands, correct gaps in sectoral policies, and improve the connection between representatives and their constituencies. The study concludes that the effectiveness of mandatory amendments depends less on their legal design and more on the degree of institutionalization of the budgeting process, the clarity of prioritization criteria, the integration between the Legislative and Executive branches, and the existence of robust mechanisms for transparency and social accountability. In well-structured governance contexts, they can contribute to more responsive budgeting practices, whereas in low-governance environments they tend to reinforce fragmentation and hinder the rationality of public spending.

**Keywords:** mandatory amendments; public budgeting; Belo Horizonte; democratic participation; budget management.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1 Contextualização do tema.....	10
1.2 Problema de pesquisa.....	11
1.3. Objetivos (geral e específicos).....	11
1.4 Justificativa.....	12
1.5 Estrutura do trabalho.....	13
<b>2. DESCRIÇÃO METODOLÓGICA E PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>14</b>
2.1 Delineamento metodológico.....	14
2.2 Técnicas de coleta de dados.....	15
2.3 Limitações da pesquisa.....	16
<b>3. O CAMINHO DO ORÇAMENTO.....</b>	<b>17</b>
3.1 Fundamentos do orçamento público no Brasil.....	17
3.2 PPA, LDO e LOA.....	18
3.3 O processo orçamentário municipal em Belo Horizonte.....	20
3.4 O papel do Legislativo e do Executivo na elaboração e execução.....	22
<b>4. AS EMENDAS IMPOSITIVAS MUNICIPAIS.....</b>	<b>23</b>
4.1 Origem e evolução normativa.....	23
4.2 Características das emendas impositivas em Belo Horizonte.....	24
4.3 Comparação com outras experiências nacionais.....	26
<b>5. Análise Empírica.....</b>	<b>27</b>
5.1 Perfil das emendas apresentadas (2024).....	27
5.2 Áreas e beneficiários contemplados.....	27
5.3 Taxa de execução e entraves administrativos.....	31
5.4 Percepção de vereadores, técnicos do Executivo.....	31
<b>6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>36</b>
6.1 Implicações para a transparência.....	36
6.2 Impactos sobre o planejamento público.....	37
6.3 Relação entre Legislativo e Executivo.....	38
<b>7. CONCLUSÃO: REFLEXÕES E PERSPECTIVAS.....</b>	<b>38</b>
7.1 Principais conclusões do estudo.....	38
7.2 Possibilidades de aprimoramento da prática e da legislação.....	40
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>43</b>



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1 - (ANÁLISE DO POWER BI)	26
Gráfico 2 - (ANÁLISE DO POWER BI)	28
Gráfico 3 -(ANÁLISE DO POWER BI)	29
Gráfico 4 -(ANÁLISE DO POWER BI)	30

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
EC	Emenda Constitucional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMBH	Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OP	Orçamento Participativo
OSC	Organização da Sociedade Civil
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ações Governamentais
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SECCAF	Seção de Consultoria em Administração e Finanças Públicas,
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SMOBI	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
SUEMP-BH	Subsecretaria de Emendas Parlamentares
STF	Superior Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Contextualização do tema

A gestão orçamentária pública é uma das principais arenas de disputa política e técnica no Estado democrático de direito, uma vez que envolve a definição de prioridades, a alocação de recursos e a realização de políticas públicas. Nesse contexto, a inserção das emendas impositivas na legislação orçamentária brasileira, a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e da Emenda Constitucional nº 100/2019, modificou significativamente o papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário. Tais emendas conferem aos parlamentares o direito de destinar uma parte do orçamento a ações específicas, com execução obrigatória pelo Executivo, trazendo à tona debates sobre sua legitimidade, impacto e eficiência.

Antes das emendas impositivas, o Legislativo tinha um papel mais restrito na definição do orçamento, limitando-se ao controle e a sugestões marginais. Com a Emenda Constitucional nº 86/2015, parte do orçamento passou a ser direcionada obrigatoriamente pelos parlamentares, modificando as dinâmicas entre Executivo e Legislativo e ampliando a participação do Legislativo no ciclo orçamentário. Segundo Giacomoni (2020), o orçamento público não é apenas técnico, mas também político, refletindo disputas e escolhas que moldam a ação governamental.

A gestão orçamentária pública é uma das principais arenas de disputa política e técnica no Estado democrático de direito, uma vez que envolve a definição de prioridades, a alocação de recursos e a realização de políticas públicas. Nesse contexto, a inserção das emendas impositivas na legislação orçamentária brasileira, incluindo também a Emenda Constitucional nº 100/2019, trouxe debates sobre legitimidade, eficiência e impacto, ao conferir aos parlamentares o direito de destinar parte do orçamento a ações específicas, com execução obrigatória pelo Executivo.

Em nível municipal, as emendas impositivas ainda são pouco estudadas, apesar de sua crescente presença nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e do potencial que têm para interferir nas dinâmicas de planejamento, execução e controle do gasto público. Em Belo Horizonte, essas emendas têm repercussão direta em áreas como saúde, educação, infraestrutura urbana e serviços comunitários, refletindo seu efeito sobre a população. Este trabalho tem como objetivo geral analisar os efeitos das emendas impositivas na gestão orçamentária da cidade, investigando em que medida essas emendas contribuem para uma

distribuição mais democrática e responsiva do orçamento municipal ou se acabam por reproduzir práticas clientelistas e fragmentar o planejamento público.

## 1.2 Problema de pesquisa

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender os impactos políticos e administrativos dessa ferramenta orçamentária, especialmente em um contexto de crescente demanda por participação cidadã e responsabilização dos gestores públicos. Entender como as emendas impositivas funcionam é fundamental para avaliar se o orçamento municipal atende às necessidades coletivas de forma justa e transparente, fortalecendo a participação cidadã. Ao aprofundar o debate sobre a função das emendas impositivas, o trabalho busca contribuir para a construção de práticas mais transparentes, eficientes e comprometidas com as reais necessidades da população.

O problema central que norteia este estudo é: em que medida as emendas impositivas apresentadas por vereadores em Belo Horizonte contribuem para a alocação eficiente e democrática dos recursos públicos, e quais são os limites e desafios de sua implementação no contexto da gestão orçamentária municipal? A formulação desta questão busca compreender não apenas o impacto das emendas sobre a execução orçamentária, mas também como elas influenciam as relações entre Executivo e Legislativo e a participação cidadã na definição de prioridades públicas. Com base nesse cenário, este estudo define seus objetivos para analisar de forma detalhada os efeitos das emendas impositivas no município.

## 1.3. Objetivos (geral e específicos)

O objetivo geral deste trabalho é analisar os efeitos das emendas impositivas na gestão orçamentária do município de Belo Horizonte, com especial atenção à sua execução, aos critérios de destinação e às implicações para a transparência e a efetividade do gasto público. Para alcançar tal propósito, foram definidos alguns objetivos específicos que estruturam a investigação. Primeiramente, busca-se mapear o perfil das emendas impositivas apresentadas pelos vereadores de Belo Horizonte em um recorte temporal determinado, identificando suas principais características.

Em seguida, pretende-se investigar os critérios utilizados na escolha dos beneficiários e das áreas de destinação dos recursos, de modo a compreender os fatores que orientam a definição das prioridades parlamentares. Outro ponto

relevante é a avaliação da taxa de execução orçamentária dessas emendas, considerando também os possíveis entraves administrativos que dificultam sua implementação. Além disso, serão examinadas as percepções de diferentes atores institucionais e sociais envolvidos no processo, incluindo vereadores, técnicos do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, de forma a captar diferentes visões sobre os efeitos desse instrumento. Por fim, o trabalho propõe-se a refletir sobre os impactos das emendas impositivas tanto para o planejamento público municipal quanto para a dinâmica da relação entre Legislativo e Executivo.

#### 1.4 Justificativa

A justificativa do presente estudo fundamenta-se na necessidade de ampliar a transparência e o entendimento social sobre os mecanismos de alocação de recursos no setor público, em especial no que se refere às emendas impositivas. Trata-se de um instrumento relativamente recente no âmbito municipal, cuja implementação em Belo Horizonte data de 2021, e que tem sido alvo de intensos debates políticos. Enquanto alguns atores, como a deputada federal Erika Hilton e o vereador Pedro Patrus, têm caracterizado as emendas como um possível “sequestro do orçamento”, restringindo a capacidade de planejamento do Executivo, outros as interpretam como uma via alternativa de fortalecimento da participação popular, ainda que de forma indireta.

Nesse sentido, torna-se fundamental analisar a materialidade desse mecanismo, tanto no que diz respeito à sua formulação normativa quanto à sua execução prática. A destinação dos recursos constitui ponto central das críticas, de modo que o estudo se propõe a realizar uma análise quantitativa e qualitativa sobre os critérios de escolha dos beneficiários e áreas contempladas, assim como sobre os fluxos institucionais que condicionam a execução das emendas.

A pesquisa se justifica, ainda, pela escassez de trabalhos acadêmicos sobre o tema. Embora a literatura brasileira seja extensa em relação aos processos participativos no orçamento notadamente os estudos de Avritzer (2008; 2012) sobre democracia participativa e os diagnósticos realizados no âmbito do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, como o projeto “Cartografia do Orçamento Participativo” da Escola de Arquitetura da UFMG, observa-se uma lacuna analítica

quanto às emendas impositivas municipais, possivelmente em função de sua recente institucionalização. Assim, o trabalho busca contribuir para preencher esse vazio, ao oferecer um diagnóstico empírico e crítico sobre as emendas em Belo Horizonte.

Do ponto de vista social e institucional, a relevância do estudo reside no fato de que os recursos públicos devem atender prioritariamente às necessidades coletivas. Nesse contexto, compreender se a maior autonomia legislativa, expressa pelo poder de alocação compulsória de parte do orçamento, representa um avanço em termos de democratização e eficiência, ou se implica riscos de fragmentação e clientelismo, é questão central. Ao incorporar entrevistas com técnicos do Executivo e parlamentares, pretende-se também captar percepções institucionais distintas, favorecendo uma análise comparativa entre a formulação, a indicação e a execução das emendas.

Dessa forma, o trabalho almeja contribuir tanto para o debate acadêmico, ao aprofundar o estudo de um mecanismo ainda incipiente na literatura, quanto para o debate público, ao oferecer subsídios que possam fortalecer a transparência, a accountability e o controle social sobre a gestão orçamentária.

## 1.5 Estrutura do trabalho

Este trabalho está organizado em sete capítulos, além desta introdução.

O Capítulo 2 apresenta a descrição metodológica e o problema de pesquisa, explicitando o delineamento adotado, as técnicas de coleta de dados e as limitações enfrentadas.

O Capítulo 3 discute os fundamentos do orçamento público no Brasil, detalhando os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como o processo orçamentário no âmbito municipal e o papel desempenhado pelos Poderes Legislativo e Executivo.

O Capítulo 4 aborda especificamente as emendas impositivas municipais, resgatando sua origem e evolução normativa, descrevendo suas características em Belo Horizonte e comparando-as a experiências nacionais.

O Capítulo 5 reúne a análise empírica, apresentando o perfil das emendas no recorte temporal definido, as áreas e beneficiários contemplados, a taxa de execução e os principais entraves administrativos, bem como a percepção de vereadores e técnicos do Executivo.

O Capítulo 6 discute os resultados à luz dos referenciais teóricos e práticos, com foco nas implicações para a transparência, o planejamento público e a relação entre Legislativo e Executivo.

Por fim, o Capítulo 7 traz a conclusão, sistematizando as principais reflexões do estudo, destacando os impactos das emendas impositivas para a gestão pública municipal e apontando possibilidades de aprimoramento da prática e da legislação.

## **2. DESCRIÇÃO METODOLÓGICA E PROBLEMA DE PESQUISA**

### **2.1 Delineamento metodológico**

O estudo será conduzido por meio de um estudo de caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte, com análise documental das Leis Orçamentárias Anuais, dados de execução financeira das emendas e entrevistas com assessores parlamentares e técnicos da Prefeitura. Espera-se que os resultados ofereçam subsídios para compreender se o instrumento das emendas impositivas fortalece a participação democrática ou se reproduz práticas personalistas e fragmentadas na política pública municipal.

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com o objetivo de compreender os efeitos das emendas impositivas na gestão orçamentária municipal de Belo Horizonte. A pesquisa será conduzida por meio de um estudo de caso, considerando o período de 2024. Para atender aos objetivos específicos, serão utilizadas diferentes estratégias. Para mapear o perfil das emendas impositivas apresentadas pelos vereadores, será realizada análise documental da Lei Orçamentária Anual (LOA), dos quadros de detalhamento das emendas e dos dados disponíveis no portal da transparência da Prefeitura de Belo Horizonte e da Câmara Municipal. Serão categorizadas informações como autor da emenda, valor destinado, área de aplicação e número de emendas aprovadas e executadas.

Para investigar os critérios utilizados na escolha de beneficiários e áreas de destinação, serão conduzidas entrevistas semiestruturadas com assessores parlamentares, técnicos do Executivo e representantes da sociedade civil, com o objetivo de compreender como os vereadores definem prioridades, áreas de atuação e beneficiários das emendas, considerando regras legais e estratégias políticas. A avaliação da taxa de execução orçamentária das emendas e a identificação de possíveis entraves administrativos serão realizadas por meio da

análise de dados de execução financeira, comparando valores aprovados e efetivamente executados, além de identificar fatores que dificultam ou impedem a execução, como limitações técnicas, administrativas ou legais.

As entrevistas semiestruturadas também permitirão examinar a percepção de atores institucionais e sociais envolvidos no processo, captando avaliações sobre a efetividade, transparência e impactos das emendas impositivas. Para sistematizar essas informações será utilizada análise de conteúdo, permitindo identificar padrões de percepção entre os diferentes atores. Por fim, a partir da análise documental e das entrevistas, serão refletidos os impactos das emendas impositivas para o planejamento público e a relação entre Legislativo e Executivo, considerando aspectos como fragmentação do planejamento, eficiência do gasto público e democratização das decisões orçamentárias.

A combinação de análise documental, levantamento de dados públicos e entrevistas possibilitará uma avaliação abrangente tanto dos aspectos formais quanto das dinâmicas políticas das emendas impositivas, sendo a análise sistematizada em categorias alinhadas aos objetivos específicos, garantindo coerência entre a coleta de dados e a discussão dos resultados.

## 2.2 Técnicas de coleta de dados

A coleta de dados será realizada por meio de múltiplos procedimentos complementares. Inicialmente, será feita análise documental de leis, decretos, projetos de lei e relatórios de execução orçamentária, com o objetivo de mapear a legislação vigente e os padrões de alocação de recursos. Serão realizadas entrevistas semiestruturadas com atores institucionais, parlamentares e técnicos do Executivo para identificar percepções sobre critérios de destinação e dificuldades na execução das emendas impositivas. Complementarmente, serão analisados artigos acadêmicos e livros especializados, garantindo fundamentação teórica e contextualização histórica do tema.

Também serão utilizados indicadores e dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para a análise quantitativa das emendas impositivas, considerando suas áreas temáticas, valores alocados e padrões de indicação pelos vereadores no período de 2024. Para sistematizar e visualizar essas informações, será desenvolvido um dashboard no Power BI, permitindo acompanhar a distribuição e execução das emendas, identificar tendências e eventuais entraves



administrativos, bem como fornecer subsídios para a análise comparativa entre os recursos planejados e efetivamente executados.

As entrevistas serão conduzidas com base no questionário disponibilizado ao final deste trabalho (página 46). Os participantes incluirão Gabriela De Freitas Andrade, diretora de Emendas Parlamentares Municipais da Prefeitura de Belo Horizonte, e sua equipe de assessoria, bem como a assessoria de Leonardo Ângelo, vereador e presidente da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

### 2.3 Limitações da pesquisa

A presente pesquisa apresenta algumas limitações que precisam ser consideradas na interpretação dos resultados. Primeiramente, a análise está restrita ao período de 2024, o que implica que não será possível examinar o histórico completo de todos os vereadores ou de suas emendas, uma vez que os dados públicos disponíveis não cobrem períodos anteriores de forma consolidada, vide o fato de que o acompanhamento de emendas impositivas municipais no site da prefeitura começa em 2023.

Outra limitação diz respeito à quantidade relativamente pequena de emendas analisadas, o que restringe a possibilidade de generalizar conclusões sobre práticas parlamentares. No caso do fenômeno do clientelismo, por exemplo, mesmo que se identifiquem indícios de práticas clientelistas em algumas emendas, tais evidências não permitem afirmar que tal padrão seja representativo de todo o conjunto de emendas ou do comportamento de todos os parlamentares.

Além disso, a interpretação do impacto das emendas impositivas envolve um grau de subjetividade, dado que a decisão sobre a destinação dos recursos é, em última instância, política. Dessa forma, determinar se as emendas fortalecem a participação popular ou reforçam práticas clientelistas depende da leitura crítica das indicações dos parlamentares e do contexto político em que ocorrem.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa se concentra em identificar tendências e padrões a partir da legislação vigente, da produção acadêmica existente e dos dados empíricos coletados, sem pretender estabelecer causalidades definitivas. O estudo, portanto, busca contribuir para a compreensão das emendas impositivas municipais, oferecendo um panorama informado sobre seus efeitos e limitações, ao

invés de fornecer conclusões absolutas sobre o comportamento dos parlamentares ou a eficácia do instrumento.

### **3. O CAMINHO DO ORÇAMENTO**

#### **3.1 Fundamentos do orçamento público no Brasil**

O orçamento público brasileiro é um instrumento central de planejamento e execução das políticas governamentais, possuindo tanto uma dimensão jurídico-normativa quanto político-administrativa. Sua estrutura e funcionamento estão disciplinados principalmente pela Constituição Federal de 1988, que consagra no artigo 165 a obrigatoriedade dos instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Complementarmente, a Lei nº 4.320/1964 estabelece normas gerais de direito financeiro aplicáveis à elaboração e ao controle dos orçamentos, enquanto a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu regras mais rígidas de gestão fiscal, priorizando o equilíbrio entre receitas e despesas, a responsabilidade no gasto público e a transparência fiscal.

No que se refere aos princípios orçamentários, destacam-se, para fins deste trabalho, a transparência, a publicidade e o controle, por constituírem bases fundamentais para a efetividade democrática do processo orçamentário. O princípio da transparência encontra respaldo tanto na Constituição Federal (art. 37, caput) quanto na LRF, que determina a ampla disponibilização de relatórios fiscais e a participação social na discussão das peças orçamentárias. A publicidade, por sua vez, garante que os atos relacionados ao orçamento tenham plena divulgação oficial, permitindo o acesso dos cidadãos às informações e possibilitando o acompanhamento social das decisões tomadas. Já o princípio do controle remete ao conjunto de mecanismos institucionais e sociais que asseguram a fiscalização do uso dos recursos públicos, sendo exercido tanto internamente, pelos órgãos de controle do Executivo, quanto externamente, pelo Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, além do controle social pela sociedade civil organizada. Assim, a compreensão desses fundamentos normativos e principiológicos é essencial para situar a análise das emendas impositivas no contexto da gestão orçamentária de Belo Horizonte, uma vez que tais emendas se inserem em um sistema que exige

não apenas rigor técnico e legalidade, mas também abertura ao acompanhamento e à participação popular.

### 3.2 PPA, LDO e LOA

O processo orçamentário municipal é estruturado a partir de um ciclo contínuo de planejamento, elaboração, execução e controle, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e pela legislação orgânica de cada município. Esse ciclo inicia-se com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento de médio prazo com vigência de quatro anos, que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada (art. 165, §1º, CF/88). O PPA, em Belo Horizonte e Minas Gerais, é chamado de PPAG, (Plano Plurianual de Ações Governamentais). Ele dispõe de uma vigência de quatro anos, e trabalha em sintonia com as metas estabelecidas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O PPA é complementado anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja função é conectar as diretrizes de médio prazo ao planejamento de curto prazo. A LDO estabelece as metas fiscais e prioridades da administração para o exercício subsequente, fixa normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dispõe sobre alterações na legislação tributária, além de conter os anexos de metas e riscos fiscais exigidos pela LRF (art. 165, §2º, CF/88; arts. 4º e 5º, LRF)

A culminância do processo de planejamento orçamentário se dá na Lei Orçamentária Anual (LOA), que possui vigência de um exercício financeiro. A LOA deve compatibilizar-se com as disposições da LDO e com as diretrizes do PPA, detalhando a previsão da receita e a fixação da despesa pública em três orçamentos distintos, conforme determina a Constituição: o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas estatais dependentes (art. 165, §5º, CF/88). No âmbito municipal, a LOA também deve observar os limites constitucionais mínimos de aplicação em saúde (art. 198, §2º, CF/88) e educação (art. 212, CF/88), bem como os limites de despesa com pessoal e de endividamento previstos na LRF.

Após sua elaboração pelo Poder Executivo, a proposta orçamentária é submetida à apreciação do Poder Legislativo local. Durante esse processo, a

Câmara Municipal pode apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, observadas as restrições constitucionais, tais como a vedação de aumento da despesa total prevista e a obrigatoriedade de compatibilidade com o PPA e a LDO. Em municípios que adotaram a figura da emenda impositiva, introduzida nacionalmente pela Emenda Constitucional nº 86/2015 e replicada em legislações orgânicas locais, parte da execução orçamentária torna-se vinculada à execução das emendas individuais dos vereadores. Uma vez aprovado, o orçamento é sancionado pelo chefe do Executivo e adquire força de lei.

A execução orçamentária consiste na arrecadação das receitas e na realização das despesas autorizadas pela LOA, sob a responsabilidade do Poder Executivo. Nessa etapa, podem ocorrer ajustes mediante a abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), os quais dependem de autorização legislativa, salvo hipóteses de delegação previamente autorizadas. Ademais, a LRF faculta ao Executivo a adoção de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustração da receita, a fim de assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO (art. 9º, LRF).

O controle do processo orçamentário é exercido em duas frentes. O controle interno é de responsabilidade do próprio Poder Executivo, por meio das controladorias e órgãos de contabilidade, enquanto o controle externo é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas do Estado ou do Município, quando existente (art. 31, CF/88). A transparência fiscal é assegurada pela publicação periódica dos relatórios exigidos pela LRF, notadamente o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Por fim, ao término de cada exercício, o prefeito deve prestar contas da gestão fiscal e orçamentária, submetendo-as ao julgamento da Câmara Municipal, após a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas competente (art. 31, §1º, CF/88). A rejeição das contas pode ensejar responsabilização política, administrativa e até penal, em conformidade com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis. Assim, observa-se que o orçamento, embora juridicamente estruturado como instrumento contábil-financeiro, constitui também a materialização das escolhas políticas do governo local, em um processo que deve conjugar planejamento, legalidade, transparência e responsabilidade fiscal.

### 3.3 O processo orçamentário municipal em Belo Horizonte

É justamente nesse ponto que a participação popular adquire centralidade. Se o orçamento reflete escolhas políticas, torna-se indispensável discutir de que forma a sociedade civil pode influenciar tais decisões e quais mecanismos institucionais estão disponíveis para isso.

No caminho do orçamento, a participação popular pode ser observada em três frentes principais. A primeira são as sugestões populares, que atualmente podem ser encaminhadas de forma online por qualquer cidadão, diretamente no site da Câmara Municipal, durante o processo de elaboração da LOA, da LDO e do PPAG, em períodos específicos do ano. Trata-se de uma ferramenta de fácil acesso, que amplia as possibilidades de intervenção da sociedade civil, ainda que nem sempre haja garantia de acolhimento efetivo das propostas apresentadas. Sobre esse mecanismo, cabe a crítica e reflexão acerca de sua fragilidade institucional, uma vez que não possui caráter vinculativo, permitindo ao Executivo acatar ou não as sugestões, mesmo que estas sejam formalmente aprovadas como emendas às leis orçamentárias.

Além disso, a experiência de Belo Horizonte revela problemas relacionados à divulgação e ao enquadramento das consultas públicas. Um exemplo é o caso da LDO, em que a própria Câmara Municipal apresentou as sugestões populares como “maneiras de colocar dinheiro onde se é necessário na cidade”, induzindo o cidadão médio ao erro ao sugerir que uma contribuição à lei de diretrizes pudesse, por si só, resolver demandas pontuais como asfaltamento de ruas ou construção de praças e parques. Essa inadequação comunicativa, somada à ausência de devolutiva clara sobre as propostas e às barreiras de acesso digital em um país marcado pela exclusão tecnológica, contribui para o descrédito da população em relação a esses canais institucionais de participação.

A segunda frente são as emendas impositivas, que configuram um mecanismo de participação mais indireta, na medida em que dependem da mediação dos vereadores. Nesse caso, associações de bairro, organizações sociais e grupos comunitários exercem papel relevante ao pressionar seus representantes para inclusão de demandas específicas no orçamento. Contudo, a literatura, (SILVA, Argemiro Cesar do Vale Verde de Lima e. Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública: uma análise no período de 2015 a 2021. 2023. 147. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas

Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.)aponta que esse instrumento, embora democratize em alguma medida a alocação de recursos, também pode reforçar práticas de caráter clientelista, uma vez que os vereadores tendem a privilegiar demandas de suas bases eleitorais, em detrimento de políticas públicas universais e de maior impacto coletivo.

Por fim, destaca-se o orçamento participativo (OP), experiência que se consolidou no Brasil a partir da década de 1990, sobretudo em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, e que busca conferir caráter deliberativo à participação, permitindo que a própria população decida sobre parte dos investimentos municipais. Diferentemente das sugestões populares e das emendas impositivas, o OP desloca o poder decisório para fóruns coletivos, nos quais a sociedade civil estabelece prioridades e delibera sobre a aplicação dos recursos. Como aponta Avritzer (2002, p. 23), o orçamento participativo representou “uma inovação democrática que ampliou a capacidade de deliberação da sociedade civil e instituiu novos canais de interlocução com o Estado”.

Dessa forma, é possível identificar uma gradação entre os mecanismos de participação orçamentária: das sugestões populares, marcadas por baixa institucionalização e caráter consultivo; passando pelas emendas impositivas, que dependem da mediação política dos vereadores; até o orçamento participativo, que confere maior protagonismo deliberativo à sociedade. Apesar de seu potencial transformador, observa-se nas últimas décadas um processo de declínio desse mecanismo em muitos municípios, motivado tanto por restrições fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Emenda Constitucional nº 95/2016, quanto pela diminuição do interesse político dos governantes em compartilhar poder decisório com a sociedade.

Assim, percebe-se que, embora o ciclo orçamentário municipal esteja juridicamente bem estruturado, sua efetividade democrática depende do fortalecimento de mecanismos de participação social, capazes de transformar o orçamento em um verdadeiro instrumento de cidadania.

### 3.4 O papel do Legislativo e do Executivo na elaboração e execução

A dinâmica das emendas impositivas envolve uma relação direta entre os Poderes Legislativo e Executivo, pautada pelo princípio da separação e harmonia entre os poderes. O Legislativo exerce a prerrogativa constitucional de propor emendas ao projeto de lei orçamentária, indicando a destinação de parte dos recursos públicos a demandas específicas, geralmente vinculadas a políticas públicas locais. Já o Executivo é responsável por compatibilizar essas emendas com o planejamento orçamentário e garantir sua execução, respeitados os limites legais e fiscais.

No contexto municipal, as emendas impositivas buscam fortalecer a atuação dos vereadores no processo orçamentário, conferindo-lhes maior capacidade de direcionamento de recursos para atender às necessidades da população. Entretanto, essa prerrogativa não significa autonomia absoluta: a execução das emendas está sujeita às regras de execução orçamentária e financeira definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), bem como aos critérios técnicos de viabilidade estabelecidos pelos órgãos da administração pública.

Nesse processo, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) desempenha papel fundamental como órgão de controle externo, auxiliando o Legislativo na fiscalização da execução orçamentária. Compete ao TCE analisar se as emendas estão sendo executadas de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, além de verificar a observância dos limites constitucionais de despesa e o cumprimento das metas fiscais. O Tribunal também pode emitir recomendações e determinar correções em casos de irregularidades na aplicação dos recursos oriundos das emendas, contribuindo para a transparência e o aperfeiçoamento da gestão pública.

Dessa forma, o equilíbrio entre os papéis do Legislativo, do Executivo e do Tribunal de Contas é essencial para que as emendas impositivas cumpram sua função democrática de ampliar a representatividade na alocação de recursos, sem comprometer o planejamento fiscal e a responsabilidade na gestão das finanças públicas.

## **4.AS EMENDAS IMPOSITIVAS MUNICIPAIS**

### **4.1 Origem e evolução normativa**

As emendas impositivas surgem na esfera municipal como desdobramento de um movimento nacional de fortalecimento da participação parlamentar no orçamento público. A Emenda Constitucional nº 86/2015 introduziu no plano federal a obrigatoriedade de execução das emendas individuais dos deputados e senadores, assegurando que parcela do orçamento fosse destinada a iniciativas propostas diretamente pelos parlamentares. Em 2019, a EC nº 105 ampliou esse modelo às emendas de bancada. A partir dessas alterações constitucionais, diversos municípios passaram a internalizar mecanismos semelhantes em suas Leis Orgânicas e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), incorporando a figura das emendas impositivas no orçamento local.

No âmbito municipal, como em Belo Horizonte e em outras capitais, o modelo se consolidou a partir da previsão de que determinado percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) deve ser reservado às indicações dos vereadores. Embora haja variação normativa entre municípios, geralmente metade desses recursos deve obrigatoriamente ser destinada à área da saúde, seguindo o parâmetro inaugurado pela EC 86/2015. O ciclo de execução também costuma replicar a lógica federal: as emendas são apresentadas em um ano e executadas no ano seguinte, salvo impedimentos de ordem técnica ou impossibilidade devidamente justificada pelo Executivo.

A constitucionalidade desse arranjo foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos como a ADI 2238 e a ADI 2250, que firmaram entendimento de que o Legislativo pode participar da alocação do orçamento sem violar a iniciativa privativa do Executivo, desde que sejam respeitados os limites materiais impostos pela Constituição, a responsabilidade fiscal e o planejamento público. Esse entendimento foi aprofundado em recentes decisões sobre o orçamento impositivo, especialmente no referendo da medida cautelar na ADI que analisou dispositivos das ECs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, cuja ementa consolidou parâmetros essenciais para a execução das emendas.

Nessa decisão, o STF destacou que não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, afastando qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade. Ressaltou, ainda, que é



dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, a aptidão técnica das emendas, conforme requisitos previstos na Constituição, em normas legais e em regulamentos administrativos. A Corte listou, de modo exemplificativo, exigências como: apresentação de plano de trabalho compatível com o programa governamental; aderência ao PPA e à LDO; demonstração objetiva de entrega de bens ou serviços à sociedade; e cumprimento de regras de metas fiscais e limites de despesa.

A ementa da ADI 7697 sintetiza esse entendimento ao afirmar:

“Execução de emendas impositivas. Necessidade de atendimento a critérios de ordem técnica a serem verificados pelo Poder Executivo. Observância dos princípios da eficiência e da transparência. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que se impede qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade. É dever do Executivo aferir, de modo motivado e transparente, a aptidão técnica das emendas.”

A Corte também determinou, de forma inédita, a suspensão da execução das emendas impositivas até que Legislativo e Executivo regulamentassem o procedimento de verificação dos critérios técnicos, resguardando apenas obras já iniciadas e ações em situações de calamidade pública. Trata-se de marco relevante, pois reforça que o orçamento impositivo não pode operar à margem de controles técnicos e da racionalidade administrativa.

Assim, a evolução normativa das emendas impositivas municipais revela um processo de descentralização do modelo federal, agora reinterpretado à luz da jurisprudência mais recente do STF. O Tribunal delimita com precisão os contornos constitucionais do instituto, garantindo que sua aplicação nos municípios ocorra dentro de parâmetros de responsabilidade fiscal, planejamento, separação de Poderes e efetividade na alocação dos recursos públicos.

#### 4.2 Características das emendas impositivas em Belo Horizonte

As emendas impositivas representam um importante instrumento de participação do Poder Legislativo no planejamento e na execução do orçamento municipal. Em Belo Horizonte, esse mecanismo foi incorporado de forma recente, passando a vigorar a partir de 2021, conforme previsão expressa da Lei Orgânica do Município (LOMBH). A adoção desse modelo não é obrigatória em todos os

municípios: para que as emendas sejam impositivas, é necessário que sua existência esteja prevista na legislação orgânica local.

O volume financeiro destinado às emendas corresponde a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município. Para 2026, esse montante está estimado em aproximadamente R\$ 5,053 milhões. As indicações de emendas seguem um ciclo anual: o vereador apresenta a indicação em um ano — definindo valor, objeto e beneficiário — e sua execução ocorre no exercício seguinte. Em Belo Horizonte, as indicações são formalmente realizadas em outubro, após o envio da proposta da LOA à Câmara até 30 de setembro. A legislação aplicável inclui a LOMBH, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e, no caso de organizações da sociedade civil, o Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/2014) e decretos municipais correlatos.

O valor mínimo de cada emenda é atualmente de R\$ 70 mil, ampliado em relação ao limite anterior de R\$ 50 mil. As emendas podem ser executadas de duas formas: direta, quando a própria administração pública realiza a entrega do objeto; ou indireta, quando há a celebração de parceria com uma Organização da Sociedade Civil (OSC). Nem todas as OSCs estão aptas a receber recursos, pois as parcerias devem atender a finalidades de interesse público, conforme os artigos 1º e 33º do MROSC. Além disso, exige-se que a organização tenha no mínimo um ano de funcionamento, sob pena de impedimento técnico. Nos casos de execução de serviços socioassistenciais, também é obrigatória a inscrição da OSC no respectivo conselho de políticas públicas.

A natureza da parceria pode se dar por Termo de Colaboração, quando a administração define as ações a serem executadas, ou por Termo de Fomento, quando o plano de trabalho é apresentado pela própria OSC (arts. 16 e 17 do MROSC). Emendas parlamentares, conforme o art. 29 do MROSC, estão dispensadas de chamamento público. Todo o processo deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também há restrições como a vedação prevista no art. 42 do regulamento municipal, que impede a celebração de parcerias quando há parentesco entre membros da OSC e agentes da prefeitura.

A gestão das emendas em BH conta com uma estrutura própria dentro da prefeitura, incluindo a SUEMP-BH, organizada em diretorias e gerências e responsável por esforços de padronização, visitas técnicas e melhorias nos fluxos

internos. Desde 2022, primeiro ano de execução efetiva, houve grande crescimento nas indicações destinadas às OSCs, acompanhado da modernização dos processos, como a substituição de planilhas pelo sistema BH Digital, a criação do Portfólio de Emendas e a realização de oficinas e mostras públicas.

O acompanhamento dos atos é contínuo: os dados das emendas são publicados bimestralmente no portal da prefeitura; impedimentos técnicos devem ser comunicados nos dois primeiros meses; em caso de escopo genérico, o vereador tem até 120 dias para complementar a indicação; e as OSCs dispõem de 120 dias para apresentar o plano de trabalho. Entre os impedimentos mais comuns estão objetos sem interesse social e propostas que geram despesa continuada, o que contraria tanto diretrizes da LDO quanto o MROSC.

Por fim, quando já existe parceria em andamento, a execução pode ocorrer por meio de termo aditivo, evitando a necessidade de celebração de um novo instrumento. Esses procedimentos reforçam o compromisso de Belo Horizonte com transparência, eficiência e fortalecimento da participação social por meio das emendas impositiva

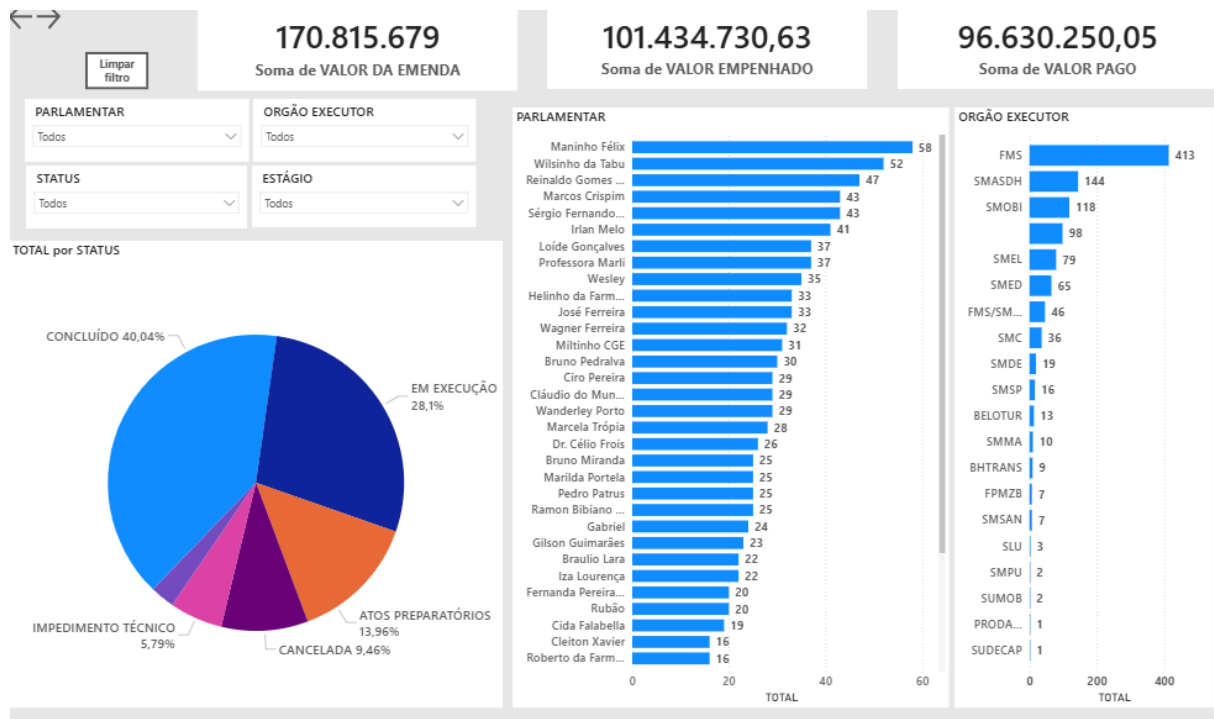
#### 4.3 Comparação com outras experiências nacionais

A experiência de Belo Horizonte com as emendas impositivas municipais acompanha uma tendência nacional de fortalecimento da participação parlamentar na alocação orçamentária. Desde a Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução de parte das emendas individuais no orçamento federal, diversos municípios passaram a incorporar modelos semelhantes em suas Leis Orgânicas. No entanto, a aplicação prática varia bastante entre as cidades. Enquanto capitais como São Paulo e Recife adotaram percentuais maiores de vinculação ou sistemas mais detalhados de priorização por área temática, Belo Horizonte segue um desenho mais contido, com limite de 1% da Receita Corrente Líquida e regras de execução escalonada no exercício seguinte. Outra diferença relevante é que, em Belo Horizonte, metade dos recursos deve obrigatoriamente ser destinada à área da saúde, o que aproxima o município das exigências do orçamento federal, mas contrasta com cidades que permitem maior discricionariedade dos vereadores.

Além disso, enquanto alguns municípios estruturaram sistemas robustos de transparência ativa e acompanhamento cidadão , inclusive portais específicos para monitoramento das emendas , Belo Horizonte ainda avança em direção a uma estrutura semelhante, com o dashboard do Executivo representando um esforço inicial, mas ainda limitado em granularidade e dados acessíveis. Assim, embora Belo Horizonte se alinhe à tendência nacional de institucionalização das emendas impositivas, sua implementação é mais restritiva e menos transparentemente monitorável que em outras capitais que avançaram em mecanismos de participação, publicização de informações e diversidade de áreas contempladas.

5. Análise Empírica

5.1 Perfil das emendas apresentadas (2024)



5.2 Áreas e beneficiários contemplados

A análise do dashboard elaborado no Power BI evidencia que a Fundação Municipal de Saúde é a principal área beneficiada em número de emendas. Tal resultado é coerente com as determinações legais que orientam a destinação dos recursos, uma vez que pelo menos 50% do valor total das emendas individuais de cada vereador deve ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Logo em seguida, observa-se a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança

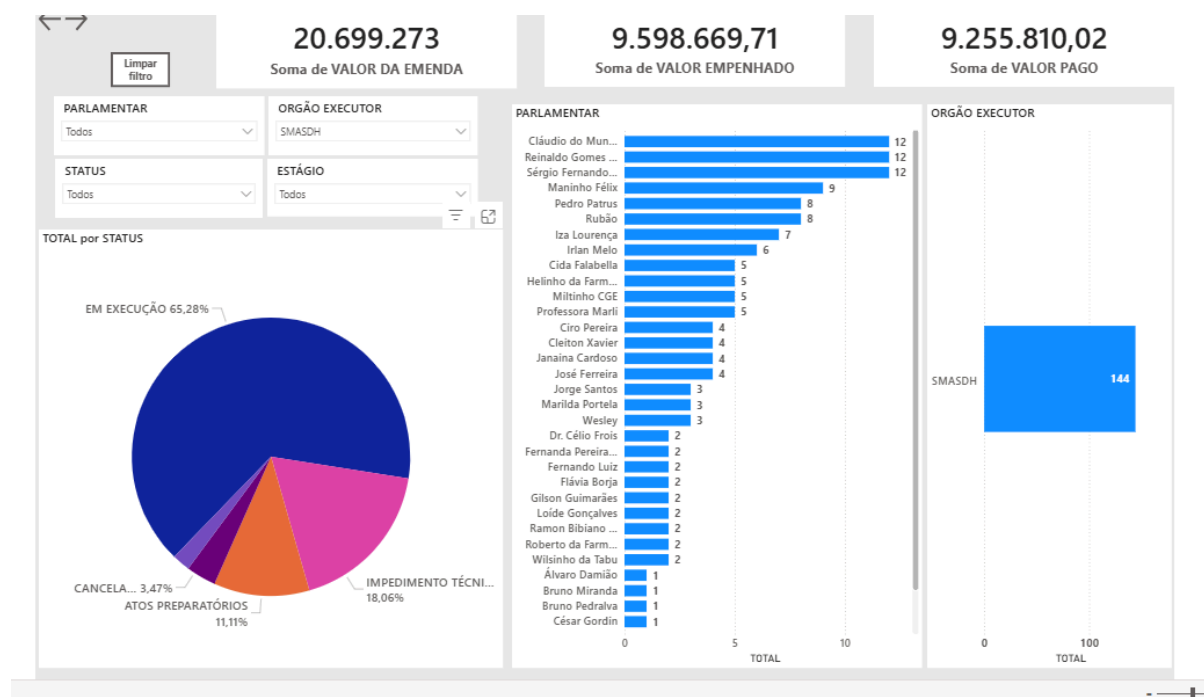
Alimentar e Direitos Humanos (SMASDH), que reúne um expressivo número de emendas, embora isso não signifique necessariamente que seja a área com o maior volume de recursos financeiros, mas sim aquela que concentra mais indicações parlamentares.

De acordo com os dados, a SMASDH apresenta R\$ 9,2 milhões pagos e R\$ 9,5 milhões empenhados, o que demonstra um nível relevante de execução orçamentária entre as áreas contempladas. Esse padrão reforça a tendência de priorização de setores com alta visibilidade social e forte capilaridade territorial, como saúde e assistência social, que figuram entre os principais destinos das emendas impositivas municipais.

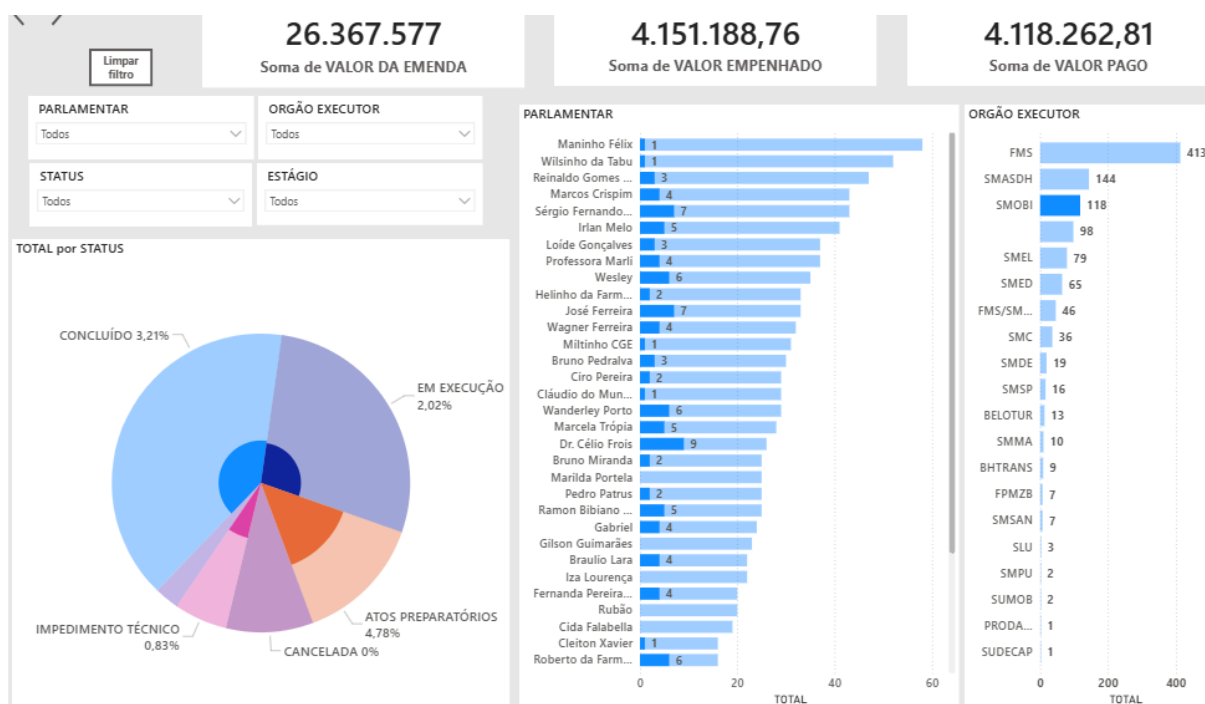
A análise do dashboard elaborado no Power BI evidencia que a Fundação Municipal de Saúde é a principal área beneficiada em número de emendas. Tal resultado é coerente com as determinações legais que orientam a destinação dos recursos, uma vez que pelo menos 50% do valor total das emendas individuais de cada vereador deve ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Logo em seguida, observa-se a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), que reúne um expressivo número de emendas, embora isso não signifique necessariamente que seja a área com o maior volume de recursos financeiros, mas sim aquela que concentra mais indicações parlamentares.

De acordo com os dados, a SMASDH apresenta R\$ 9,2 milhões pagos e R\$ 9,5 milhões empenhados, o que demonstra um nível relevante de execução orçamentária entre as áreas contempladas. Esse padrão reforça a tendência de priorização de setores com alta visibilidade social e forte capilaridade territorial, como saúde e assistência social, que figuram entre os principais destinos das emendas impositivas municipais.

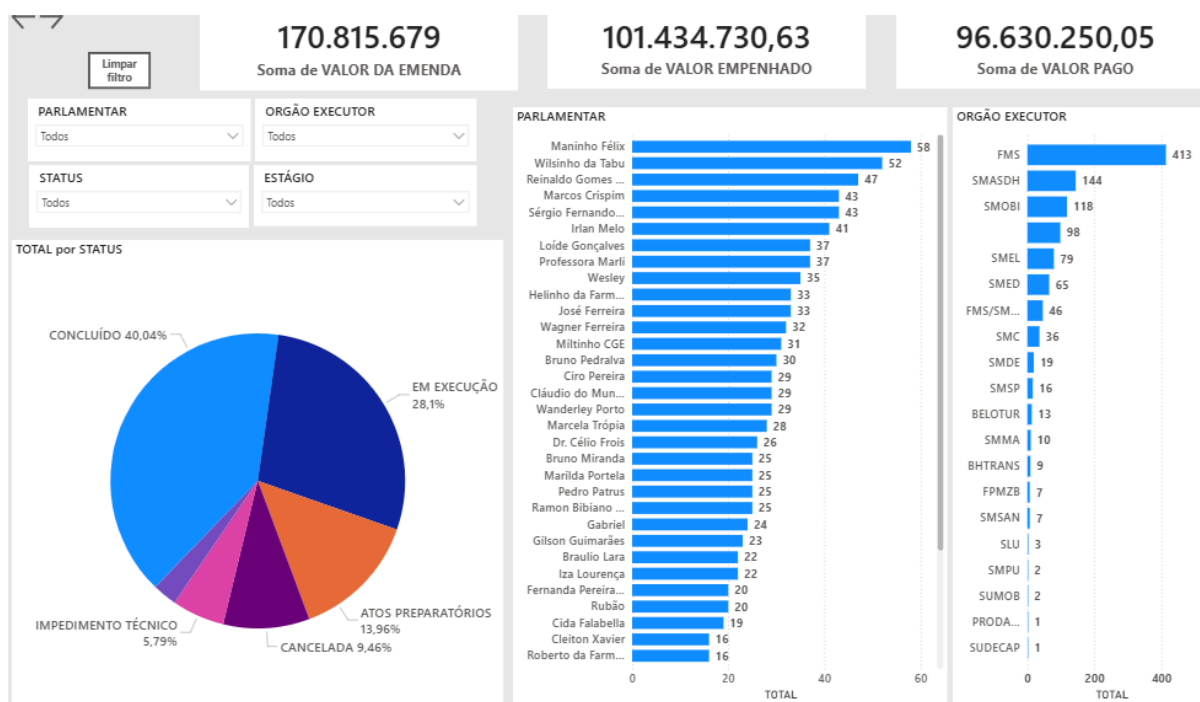
Outro importante detalhe a ser analisado é que as parcerias com Organizações da Sociedade Civil também são processadas por meio da SMASDH, o que pode explicar o fluxo maior de emendas para essa área, não necessariamente refletindo o número de emendas em políticas de assistência social no município de Belo Horizonte.



O próximo órgão com maior quantidade de emendas destinadas é a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. A SMOBI é responsável pelo recapeamento de vias, de acordo com o portfólio de emendas impositivas de 2023, que seria a base para as indicações do ano de 2024, que aqui estão sendo analisadas. No portfólio e na análise empírica, pode-se observar uma priorização do serviço de recapeamento como especialidade da SMOBI. Dessa forma, também é um fator que explicita o porquê da secretaria estar em terceira posição da lista.



As próximas secretarias presentes na lista são a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, responsável pela criação e execução do programa “Ruas de lazer”, outra escolha popular entre vereadores de envio de verbas, depois entram outros temas como educação, Fundação Municipal de Saúde junto a obras e Secretaria Municipal de Cultura.



### 5.3 Taxa de execução e entraves administrativos

Conforme os dados apresentados no dashboard elaborado no Power BI, as taxas de execução das emendas referentes ao exercício de 2024 indicam o seguinte panorama: 40,04% das emendas foram concluídas, 28,1% encontram-se em execução, 13,96% estão em fase de atos preparatórios, 5,79% apresentam impedimentos técnicos e 9,46% foram canceladas. Esse cenário revela que aproximadamente 60% das emendas permanecem com execução pendente ou enfrentam entraves administrativos em 2025, apesar de se referirem ao exercício orçamentário de 2024.

Esse resultado evidencia uma defasagem significativa entre a aprovação das emendas e sua efetiva execução, o que pode estar relacionado tanto a limitações operacionais da administração pública quanto à complexidade dos trâmites burocráticos envolvidos. A existência de um volume expressivo de emendas em fase preparatória ou sob impedimento técnico reforça a percepção de que a implementação do instrumento das emendas impositivas ainda enfrenta desafios estruturais no município de Belo Horizonte.

Sob a ótica da transparência e da eficiência orçamentária, os dados apontam que a execução parcial das emendas pode comprometer a credibilidade do processo e reduzir o potencial de resposta do Legislativo às demandas sociais. Além disso, a demora na execução impacta o planejamento público, uma vez que recursos vinculados às emendas permanecem contingenciados, dificultando a realização de políticas de médio e longo prazo.

Por outro lado, o fato de uma parcela relevante das emendas estar em execução ou em fase preparatória também demonstra um esforço administrativo em curso para dar cumprimento à legislação e às indicações parlamentares. Assim, o cenário revela tanto avanços quanto limitações, refletindo o estágio inicial de consolidação das emendas impositivas em nível municipal e a necessidade de aprimoramento dos fluxos institucionais que envolvem a tramitação e execução desses recursos.

### 5.4 Percepção de vereadores, técnicos do Executivo

Entrevista com Rafaela Carolina Fontoura Moreira

A entrevistada, Rafaela Carolina Fontoura Moreira, é assessora parlamentar do gabinete do vereador Leonardo Ângelo, atual presidente da Comissão de



Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH). Formada em Direito e com mais de 11 anos de atuação ininterrupta na assessoria parlamentar, Rafaela possui longa experiência no acompanhamento e formulação de políticas públicas municipais, sobretudo no que diz respeito ao funcionamento das emendas parlamentares impositivas.

Desde o início da conversa, Rafaela classificou as emendas impositivas como um instrumento fundamental para ampliar a capacidade do Executivo de abarcar demandas de menor escala, especialmente aquelas originadas em comunidades periféricas ou grupos sociais que não costumam ser contemplados com prioridade no planejamento central da Prefeitura. Segundo ela, as emendas funcionam como um mecanismo de "capilarização" das políticas públicas, permitindo que recursos cheguem a localidades e pautas específicas que, de outra forma, poderiam permanecer invisíveis ou negligenciadas.

Um aspecto relevante discutido durante a entrevista foi o papel das emendas impositivas na dinâmica política e eleitoral, especialmente no que diz respeito ao clientelismo. Rafaela afirma que, embora o termo geralmente carregue uma conotação negativa, é importante compreender que o próprio modelo representativo brasileiro, e suas regras eleitorais, cria incentivos estruturais que tornam inevitável uma relação estreita entre parlamentares e bases territoriais. Nesse sentido, ela pontua que o clientelismo pode ser entendido mais como uma característica inerente ao sistema do que como uma distorção proposital ou moralmente condenável em si mesma.

Assim, de acordo com Rafaela, as emendas acabam assumindo um papel ambíguo: ao mesmo tempo em que podem reforçar laços eleitorais tradicionais, elas também funcionam como um instrumento efetivo de participação política, na medida em que permitem que comunidades levem suas demandas diretamente aos representantes eleitos, democratizando, ainda que de forma limitada, o acesso ao orçamento público.

No que diz respeito ao processo interno de definição das destinações, Rafaela explica que não há um padrão único, já que cada gabinete organiza suas prioridades de acordo com suas estratégias, compromissos e bandeiras políticas. No gabinete em que atua, as definições são tomadas de forma coletiva, com base em uma análise prévia de demandas acumuladas, alinhamento com as causas defendidas pelo mandato e avaliações de viabilidade técnica e política.

Quanto às orientações emitidas pelo Poder Executivo, a entrevistada destaca a importância do portfólio de emendas, instrumento elaborado anualmente pela Prefeitura de Belo Horizonte. Para ela, o portfólio cumpre uma função estratégica: reúne obras e serviços previamente planejados e orçados, o que reduz riscos técnicos e facilita a execução das emendas indicadas pelos vereadores. Rafaela afirma que esse instrumento funciona como uma espécie de "ajuda mútua" entre Legislativo e Executivo, na medida em que permite uma racionalização das escolhas e evita destinações inviáveis ou de execução improvável. No entanto, reforça que o portfólio não impõe obrigações, sendo utilizado como guia facultativo, e não como imposição política ou administrativa.

Durante a entrevista, discutimos também como o portfólio pode ser interpretado de maneiras distintas a depender da orientação ideológica dos gabinetes. Para setores mais críticos, o instrumento poderia ser visto como uma forma de indução às prioridades do Executivo; para outros, como o gabinete de Rafaela, trata-se de uma ferramenta positiva, que confere mais segurança técnica às emendas e melhora a articulação entre os poderes.

Rafaela avalia que a execução das emendas impositivas no município é, no geral, satisfatória, apesar de reconhecer a existência de gargalos e limitações. Para ela, os maiores desafios não são de natureza política, e sim técnica. Entre os problemas mais recorrentes, cita: custos subestimados, especialmente em obras de infraestrutura; dificuldades de conformidade documental por parte das organizações da sociedade civil, que muitas vezes não possuem regularização jurídica e fiscal compatível com as exigências legais. Esses obstáculos, segundo Rafaela, não decorrem da falta de vontade política do Executivo, mas sim de entraves estruturais e burocráticos comuns às administrações municipais.

Sobre o acompanhamento das emendas, Rafaela relata que o sistema vigente ainda é manual, baseado no envio de ofícios à Secretaria de Governo, que centraliza as informações e notifica os gabinetes à medida que há atualizações. Entretanto, destaca que está em desenvolvimento um novo sistema de acompanhamento em tempo real, que deve ser lançado pela Prefeitura no próximo ano. Esse sistema permitirá maior agilidade nos fluxos internos, além de oferecer aos vereadores maior previsibilidade e transparência sobre o estágio de execução de cada indicação. Apesar do avanço institucional que o sistema representa, Rafaela observa que ele será de uso interno, o que pode limitar seu impacto sobre a

transparência pública. Para ela, a democratização do acesso às informações sobre execução de emendas ainda é um desafio, já que a criação de sistemas fechados não necessariamente amplia o controle social.

Um ponto enfatizado pela entrevistada é a estrutura igualitária de distribuição das emendas impositivas, que considera um elemento fundamental de democratização dos recursos orçamentários. Por assegurar que cada vereador, independentemente de filiação à base governista ou à oposição, receba o mesmo montante, o modelo reduz assimetrias políticas e promove maior equidade na destinação dos recursos públicos. Na visão de Rafaela, essa característica fortalece o papel institucional do Legislativo e protege minorias parlamentares de eventuais retaliações políticas.

Ao ser questionada sobre possíveis aprimoramentos à efetividade e à transparência da política de emendas, Rafaela novamente menciona o novo sistema da Prefeitura como um avanço promissor. Contudo, faz uma ressalva importante: se o sistema permanecer restrito ao uso interno, o ganho de transparência permanecerá limitado. Ela defende que, para que a política de emendas se torne realmente transparente e compreensível ao público, seria desejável que o município adotasse um portal aberto, com informações claras, consolidadas e atualizadas sobre todas as etapas da execução.

#### Entrevista com Gabriela De Freitas Andrade

Gabriela de Freitas Andrade atua há aproximadamente um ano e meio na função de Diretora de Emendas Parlamentares da Prefeitura de Belo Horizonte e acompanhou, nesse período, importantes mudanças no funcionamento, na compreensão institucional e na execução das emendas impositivas municipais. Em sua avaliação, o instrumento passou por um processo de amadurecimento significativo desde sua implementação em 2021.

Ela relata que, no início, as emendas representavam um desafio orçamentário relevante para a administração. Eram frequentes situações em que os valores indicados pelos vereadores não eram compatíveis com o custo real dos projetos, por exemplo, emendas de R\$300 mil destinadas a projetos cujo orçamento era de R\$1,5 milhão. Esse descompasso gerava atrasos, formação de restos a pagar e dificuldades operacionais para a execução.

Com a institucionalização de procedimentos, maior diálogo entre as áreas técnicas e avanço das rotinas administrativas, Gabriela afirma que, hoje, o cenário é substancialmente melhor. Para ela, as emendas impositivas se consolidaram como um ganho para a gestão pública, desde que exista um bom alinhamento entre Executivo e Legislativo. A possibilidade de os vereadores destinarem 1% da receita corrente líquida a projetos que consideram prioritários permite descentralizar escolhas políticas e, ao mesmo tempo, liberar recursos próprios do Executivo para outras áreas estratégicas. Entretanto, esse potencial só se realiza plenamente quando há comunicação clara, coordenação administrativa e expectativas alinhadas entre as partes.

Gabriela destaca ainda que, conforme previsto na legislação, os vereadores possuem total liberdade e autonomia para definir beneficiários, áreas e tipos de execução, seja execução direta nas secretarias e equipamentos públicos, seja execução indireta por meio de Organizações da Sociedade Civil. Essa liberdade, segundo ela, torna as emendas um instrumento democrático: “as demandas da população são atendidas independentemente de quem é base do governo”, o que contrasta com municípios que não possuem emendas e onde, muitas vezes, apenas as demandas de vereadores aliados do Executivo são priorizadas.

Ao mesmo tempo, ela reconhece que essa liberdade fortalece o poder político do Legislativo e pode fragilizar o Executivo politicamente. No entanto, considera essa dinâmica legítima e saudável: os vereadores buscam atender suas bases e, com isso, muitas vezes revelam ao Executivo demandas territoriais que a administração ainda não havia identificado.

No que diz respeito à execução, Gabriela afirma que o desempenho das emendas em Belo Horizonte é bom, considerando o tempo necessário para a realização das etapas técnicas. Ela explica que as obras, por sua complexidade, frequentemente só são concluídas no ano seguinte à indicação. Além disso, atualmente, a prefeitura tem adotado uma postura mais rigorosa: quando os vereadores não destinam o valor necessário para a execução integral de um projeto, é comum que se configure impedimento técnico. Segundo ela, muitos vereadores destinam o valor do projeto em um ano e o da obra em outro; caso o segundo repasse não ocorra, a Prefeitura pode dar prosseguimento com recursos de outros vereadores em anos seguintes ou pode não dar continuidade. Entretanto, Gabriela esclarece que o projeto não se perde, pois pode ser reprecificado e reaproveitado.

Quanto à gestão interna, ela relata que, atualmente, o controle das emendas é realizado por planilhas, mas há um processo de migração para o BH Digital, plataforma já utilizada em setores da Prefeitura. A previsão é que, a partir do próximo ano, todas as rotinas passem a ser operadas nesse sistema. Ela avalia que, de 2022 até hoje, houve melhora evidente da técnica administrativa tanto na Prefeitura quanto na Câmara, especialmente devido à atuação da SECCAF (no Legislativo) e da equipe técnica do Executivo, fortalecendo rotinas, padronizações e a fluidez do diálogo institucional.

Sobre transparência, Gabriela afirma que as informações já são publicizadas conforme determina a LDO, mas reconhece que esse processo pode avançar. Para ela, uma forma de melhorar o acesso da população seria incluir fotos de “antes e depois” das obras, ou materiais visuais mais claros, permitindo ao cidadão compreender diretamente os impactos concretos das emendas. Essa proposta dialoga com a ideia de tornar a transparência não apenas formal, mas efetiva e acessível.

Gabriela também enfatiza que as emendas atendem necessidades reais da população e geram melhorias concretas, independentemente do interesse dos vereadores em fortalecer sua relação com suas bases. Em sua visão, esse instrumento democratiza o atendimento às demandas, pois obriga a administração a olhar para territórios e demandas que, sem as emendas, poderiam não ser priorizados pelo Executivo.

Por fim, ela conclui que o principal caminho para o aprimoramento das emendas impositivas é “caminhar juntos”: fortalecer o diálogo, alinhar expectativas entre Legislativo e Executivo e garantir que a comunicação dos vereadores com a população seja realista e compatível com a capacidade administrativa da Prefeitura. Para ela, esse alinhamento é a chave para uma execução eficiente, transparente e socialmente legítima.

## **6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **6.1 Implicações para a transparência**

A análise das emendas impositivas em Belo Horizonte evidencia que a transparência ainda constitui um desafio relevante para o pleno acompanhamento social e institucional da execução orçamentária. Como apontado na entrevista com Rafaela, assessora parlamentar que acompanha de perto o sistema de indicação e

monitoramento das emendas, a plataforma atual da Prefeitura de Belo Horizonte apresenta limitações tanto no nível de detalhamento das informações quanto na facilidade de navegação e compreensão pelos usuários externos. Embora existam esforços de publicização, como as planilhas disponibilizadas pelo Executivo, a atualização dos dados nem sempre é tempestiva, e determinados campos, como a descrição dos objetos, o estágio de execução e as justificativas de eventuais inexecuções, permanecem pouco claros ou incompletos.

Essas deficiências produzem impactos diretos na qualidade do controle social, na previsibilidade da execução e na capacidade de pesquisadores, órgãos de controle e cidadãos compreenderem como os recursos estão sendo distribuídos entre áreas e territórios. Diante disso, a própria administração municipal reconhece a necessidade de aprimoramento e projeta uma reformulação do sistema para 2026, com ampliação de campos informacionais e maior padronização das etapas de registro da execução. A expectativa é que, com essas mudanças, Belo Horizonte possa se aproximar de práticas nacionais mais consolidadas de transparência orçamentária, fortalecendo a legitimidade das emendas impositivas e permitindo uma avaliação mais precisa de sua efetividade.

## 6.2 Impactos sobre o planejamento público

Como apontado nas entrevistas com representantes do poder público, especialmente a assessora Rafaela e a diretora Gabriela, as emendas impositivas, embora relevantes do ponto de vista político, não possuem volume financeiro suficiente, no contexto do orçamento municipal de Belo Horizonte, para desconfigurar ou comprometer o planejamento público. Apesar de sua execução obrigatória, o montante destinado às emendas representa uma parcela reduzida da Receita Corrente Líquida, o que limita sua capacidade de alterar diretrizes estratégicas previamente definidas pelo Executivo.

A partir de 2021, inicia-se um processo mais sistemático de aprendizado institucional por parte dos vereadores, que passam a compreender de maneira mais clara que a execução das emendas depende diretamente da estrutura administrativa e das previsões orçamentárias da Prefeitura. Desde então, consolidou-se entre os parlamentares o entendimento de que a apresentação de propostas alinhadas a projetos já orçados aumenta consideravelmente as chances de execução e reduz conflitos com as pastas responsáveis.

Conforme ressaltado nas entrevistas, esse movimento de amadurecimento político tem favorecido uma postura mais cooperativa entre Legislativo e Executivo, o que reduz o risco de fragmentação do planejamento público e melhora a eficiência da execução. Dessa forma, os impactos das emendas sobre o planejamento municipal configuram-se menos como uma ameaça à coerência do orçamento e mais como um espaço de ajuste, negociação e coordenação entre prioridades legislativas e capacidade administrativa.

### 6.3 Relação entre Legislativo e Executivo

Como mencionado anteriormente, a implementação das emendas impositivas em Belo Horizonte teve início em 2021, ano em que o município passou a incorporar formalmente esse instrumento no ciclo orçamentário. A partir desse marco, observa-se uma trajetória gradual de aperfeiçoamento na relação entre Legislativo e Executivo, especialmente no que se refere à formulação e à execução das emendas.

Esse processo de melhoria foi destacado pela diretora Gabriela, que apontou a cooperação interinstitucional como um dos principais fatores para a articulação bem-sucedida das emendas. Segundo ela, ao longo dos anos seguintes, os vereadores passaram a compreender de maneira mais clara as limitações operacionais da administração pública e a importância de alinhar suas indicações a projetos já estruturados pelas secretarias.

Assim, embora o início das emendas tenha ocorrido em 2021, o amadurecimento da relação entre os poderes foi se consolidando progressivamente nos anos posteriores, fortalecendo o diálogo e reduzindo conflitos sobre a viabilidade técnica das propostas. Esse aperfeiçoamento tem contribuído diretamente para melhorar a execução das emendas e para promover maior coerência entre as prioridades legislativas e o planejamento executivo.

## 7. CONCLUSÃO: REFLEXÕES E PERSPECTIVAS

### 7.1 Principais conclusões do estudo

Os resultados deste estudo permitem afirmar que as emendas impositivas em Belo Horizonte contribuem apenas parcialmente para uma alocação eficiente e democrática dos recursos públicos. Embora representem um avanço importante no

fortalecimento do papel fiscalizador do Legislativo e no direcionamento de recursos para demandas territoriais, os achados indicam que o instrumento ainda opera de forma limitada diante das expectativas normativas de transparência, participação cidadã e eficiência administrativa.

A partir dos dados analisados e da investigação empírica, observa-se que as emendas não são executadas integralmente dentro dos prazos previstos, o que evidencia um descompasso entre o desenho institucional da impositividade e sua realização prática. A elevada proporção de indicações em execução lenta, em fase preparatória ou com impedimentos técnicos demonstra que a impositividade formal não garante, por si só, celeridade ou efetividade. Esse quadro aponta para fragilidades administrativas, deficiências de capacidade institucional e dificuldades de integração entre os fluxos internos das secretarias, reforçando que a execução orçamentária é tão dependente de organização e planejamento quanto de previsão legal.

Do ponto de vista da alocação democrática, embora as emendas direcionem recursos para áreas de interesse social, como saúde e assistência, a concentração temática identificada sugere que o instrumento tende a reproduzir demandas tradicionais e de alta visibilidade política, em vez de promover maior diversificação ou redistribuição territorial da política pública. Além disso, a forte presença das OSCs como executoras, com desigualdades claras na capacidade administrativa entre organizações, mostra que o acesso aos recursos pode ser assimétrico, favorecendo entidades mais estruturadas e com maior capacidade de interlocução política.

No que se refere ao impacto sobre a relação entre Executivo e Legislativo, o estudo evidencia que o processo de implementação das emendas promoveu uma reorganização interna do Executivo, que precisou criar procedimentos, padronizar rotinas e aprimorar mecanismos de prestação de contas. Apesar desses avanços institucionais, a baixa execução e os entraves persistentes revelam tensões e desafios de coordenação entre os poderes, indicando que a impositividade não elimina conflitos, mas os reconfigura em termos administrativos e operacionais.

Quanto à participação cidadã, os dados indicam que, embora as emendas ampliem o potencial de resposta a demandas locais, isso ainda não se traduz em um processo efetivamente participativo. A transparência avançou com a divulgação periódica de dados e com o uso de sistemas digitais, mas permanece distante de



uma compreensão acessível ao público geral. Assim, a promessa de democratização da alocação orçamentária através das emendas ainda depende de maior abertura do processo, de mecanismos de diálogo com a sociedade e de fortalecimento das dinâmicas participativas existentes no município.

Em síntese, o estudo mostra que as emendas impositivas têm potencial para fortalecer a justiça distributiva, ampliar a responsividade do Legislativo e diversificar os executores das políticas públicas. Entretanto, sua capacidade real de promover uma alocação eficiente e democrática ainda é limitada por desafios estruturais, como a baixa taxa de execução, a concentração temática, a assimetria entre OSCs e a fragilidade dos mecanismos de participação. A consolidação do instrumento exige, portanto, melhorias administrativas, ampliação da transparência, fortalecimento das capacidades das OSCs e uma aproximação maior entre planejamento público e demandas territoriais.

Dessa forma, o trabalho contribui para o debate contemporâneo sobre orçamento público ao demonstrar que as emendas impositivas, embora representem um avanço institucional relevante, ainda carecem de aperfeiçoamento para cumprir plenamente seu propósito de democratizar a gestão dos recursos municipais e atender, de forma transparente e inclusiva, às necessidades da população de Belo Horizonte.

## 7.2 Possibilidades de aprimoramento da prática e da legislação

Apesar dos avanços observados desde a implementação das emendas impositivas em Belo Horizonte, o estudo evidencia que ainda há um conjunto significativo de oportunidades de aprimoramento, tanto na dimensão administrativa quanto na esfera normativa. Essas possibilidades visam tornar o processo mais transparente, equitativo e alinhado às necessidades reais da população.

No campo da transparência e do acesso à informação, embora a Prefeitura disponibilize dados públicos sobre a execução das emendas, esses dados ainda se apresentam de forma fragmentada e técnica, o que dificulta a compreensão dos cidadãos sobre o impacto territorial e social das indicações parlamentares. Uma das sugestões trazidas pela Diretora Gabriela é a produção de relatórios fotográficos e narrativos, que tornariam visível o resultado concreto das emendas, obras concluídas, equipamentos adquiridos, atividades realizadas por OSCs, entre outros.

Esse tipo de material contribui para transformar a transparência formal em transparência de fato, pois aproxima a população dos resultados do gasto público.

Além dessa iniciativa, outra possibilidade importante seria o desenvolvimento de um Painel de Power BI acessível ao público leigo, com linguagem visual clara, mapas interativos, séries históricas e explicações simplificadas sobre o fluxo das emendas. Diferentemente dos sistemas técnicos utilizados internamente, um painel orientado ao cidadão permitiria que qualquer pessoa pudesse acompanhar, de forma intuitiva, onde os recursos estão sendo aplicados, quais regionais são mais contempladas, qual o percentual de execução e quais projetos não avançaram. Trata-se de uma ferramenta que poderia fortalecer o controle social, reduzir assimetrias de informação e ampliar a participação democrática no processo orçamentário.

No campo legislativo, há espaço para ajustes que promovam maior equidade territorial. A legislação atual não estabelece critérios mínimos de distribuição regional das emendas, o que pode gerar concentração de recursos em áreas específicas e reforçar desigualdades socioeconômicas preexistentes. A criação de padrões orientativos, como limites de concentração ou percentuais mínimos por regional, poderia estimular uma distribuição mais difusa e coerente com indicadores de vulnerabilidade social, sem, contudo, restringir a autonomia parlamentar.

Outro ponto relevante diz respeito à participação social na formulação das emendas. Embora muitos vereadores realizem escutas territoriais por iniciativa própria, não há mecanismos institucionais que garantam a participação da população no processo anual da LOA. A legislação poderia prever momentos facultativos, como consultas públicas, reuniões comunitárias anuais, fóruns regionais ou articulação com conselhos setoriais, que funcionariam como espaços estruturados de coleta de demandas. Tais mecanismos fortaleceriam a legitimidade democrática das emendas impositivas e promoveriam maior aderência das indicações às necessidades coletivas.

Por fim, o fortalecimento institucional também é fundamental. A ampliação de oficinas de capacitação, a produção de guias simplificados e o acompanhamento técnico contínuo tanto para servidores quanto para organizações da sociedade civil contribuiriam para reduzir impedimentos técnicos e elevar a taxa de execução das emendas, especialmente no caso de OSCs de pequeno porte, como já vem sendo feito pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Em síntese, o aprimoramento das emendas impositivas em Belo Horizonte envolve ações integradas de transparência ativa, democratização da informação, equidade territorial, participação social e qualificação institucional. Esses elementos, combinados, têm potencial para consolidar as emendas como um instrumento realmente democrático, transparente e eficiente na alocação dos recursos públicos municipais.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Democracia limitada: componentes do sistema político brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

ARRETCHE, Marta. **Orçamento público e política no Brasil**. São Paulo: Editora XYZ, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e redes: uma introdução à teoria democrática em rede**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e participação social**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELO HORIZONTE (Município). Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1990.

BELO HORIZONTE (Município). **Lei nº 11.644, de 29 de dezembro de 2023. Lei Orçamentária Anual – LOA 2024**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2023.

BELO HORIZONTE (Município). **Lei do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2022–2025**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2021.

BELO HORIZONTE (Município). **Portfólio de Emendas Parlamentares Impositivas – exercício 2024**. Belo Horizonte: SUEMP-BH, PBH, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Torna impositivas as emendas individuais ao orçamento**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Torna impositivas as emendas de bancada**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Orçamento público: planejamento, programação e execução.** São Paulo: Atlas, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na democracia brasileira: presidentes e deputados em ação.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GIACOMONI, José Antônio. **Finanças públicas: orçamento público e gestão fiscal.** São Paulo: Atlas, 2020.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a construção de uma administração pública democrática.** Brasília: Ipea, 2019.

LOTTA, Gilson; PIRES, Rogério. Emendas parlamentares e clientelismo: um estudo comparado. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 317–337, 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Orçamento público: teoria e prática no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

POGREBINSCHI, Thamy. **Participação, mobilização e deliberação na democracia contemporânea.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como representação: o caso do orçamento participativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 67–93, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. **Clientelismo, democracia e gestão pública**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 49, p. 99–115, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 4, p. 20–45, 2002.

## FICHA TÉCNICA

## PERGUNTAS - ENTREVISTAS

**Bloco 1 – Perfil do Respondente**

1. Qual é sua função atual?

- ☐ ( ) Vereador(a)
- ☐ ( ) Assessor(a) parlamentar
- ☐ ( ) Técnico(a) do Executivo
- ☐ ( ) Outro: \_\_\_\_\_

2. Há quanto tempo você atua nesta função?

- ☐ ( ) Menos de 1 ano
- ☐ ( ) 1 a 3 anos
- ☐ ( ) 4 a 6 anos
- ☐ ( ) Mais de 6 anos

---

**Bloco 2 – Conhecimento sobre Emendas Impositivas**

3. Qual é sua percepção sobre a importância das emendas impositivas para a gestão orçamentária municipal?

- Pergunta aberta

---

### **Bloco 3 – Processo de Definição e Destinação**

5. Como são definidos os beneficiários e áreas de aplicação das emendas impositivas?

- Pergunta aberta

6. Quais critérios ou prioridades orientam a escolha de destinação dos recursos das emendas?

- Pergunta aberta

7. Existe algum tipo de orientação formal da Prefeitura ou da Câmara sobre a alocação das emendas?

- ( ) Sim

- ( ) Não



- Se sim, qual? \_\_\_\_\_

---

## **Bloco 4 – Execução e Monitoramento**

8. Como você avalia a execução das emendas impositivas nos últimos anos?

- ( ) Excelente
- ( ) Boa
- ( ) Regular
- ( ) Ruim

9. Quais fatores você acredita que dificultam a execução total ou parcial das emendas?

- Pergunta aberta

10. Há algum mecanismo de acompanhamento ou controle da execução das emendas?

- ( ) Sim
- ( ) Não

- Se sim, qual? \_\_\_\_\_

---

## **Bloco 5 – Impactos e Avaliação**

11. Em sua opinião, as emendas impositivas contribuem para uma distribuição mais democrática dos recursos públicos?

- ( ) Sim
- ( ) Parcialmente
- ( ) Não
- Justifique: \_\_\_\_\_

12. Você percebe algum efeito negativo das emendas impositivas, como práticas clientelistas ou fragmentação do planejamento público?

- ( ) Sim
- ( ) Não
- Se sim, descreva: \_\_\_\_\_

13. Que melhorias poderiam ser implementadas para tornar as emendas impositivas mais eficazes e transparentes?

- Pergunta aberta