



Bruna Ziebell Cirolini

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UM OLHAR REFLEXIVO ACERCA DE SUA
APLICAÇÃO MUNICIPAL EM SANTA MARIA/RS**

Santa Maria, RS

2021

Bruna Ziebell Cirolini

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UM OLHAR REFLEXIVO ACERCA DE SUA
APLICAÇÃO MUNICIPAL EM SANTA MARIA/RS**

Trabalho Final de Graduação (TFG) apresentado ao Curso de Ciências Contábeis, Área de Ciências Sociais da Universidade Franciscana, como requisito parcial para obtenção do Grau de BACHAREL EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Orientador: Prof. Dr. Lucas Almeida dos Santos

Santa Maria, RS

2021

Bruna Ziebell Cirolini

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UM OLHAR REFLEXIVO ACERCA DE SUA
APLICAÇÃO MUNICIPAL EM SANTA MARIA/RS**

Trabalho Final de Graduação (TFG) apresentado ao Curso de Ciências Contábeis, Área de Ciências Sociais da Universidade Franciscana, como requisito parcial para obtenção do Grau de BACHAREL EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Prof. Dr. Lucas Almeida dos Santos

Prof. Ma. Bruna Faccin Camargo

Prof. Ma. Daniele Dias de Oliveira Bertagnolli

Aprovado em 14 de julho de 2021.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 previa a existência do orçamento autorizativo; entretanto, em razão das Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e 102 de 2019, também se passou a trabalhar com o orçamento impositivo, ou seja, a necessidade de cumprir determinadas previsões da Lei Orçamentária Anual. Dessa forma, o objetivo do presente trabalho é analisar a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no poder legislativo de uma cidade da região central do Rio Grande do Sul, questionando como essa modalidade orçamentária se forma e de que maneira seus recursos são destinados e controlados. Metodologicamente, utiliza-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, descritiva e explicativa, com aplicação de um questionário aos vereadores e ao prefeito do Município em análise para a coleta de dados. Além disso, os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo, teórico comparativa e análise descritiva. Como principais resultados, percebeu-se que o orçamento impositivo é formado por 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, prevista da Lei Orçamentária Anual, e é dividido igualmente entre os vereadores para que seus recursos sejam destinados a projetos e políticas públicas cujo objetivo seja a efetivação de direitos sociais da comunidade local. Ainda, a destinação dessas verbas e sua correta execução são controladas pela Câmara de Vereadores do Município em análise, pela controladoria do Município e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, a importância do orçamento impositivo é percebida pela possibilidade de atender aos interesses locais na execução de políticas públicas e na efetividade de direitos sociais.

Palavras-chave: Formação e Destinação. Orçamento Impositivo. Projetos Municipais. Recursos Públicos.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 used to provide the existence of the authorizing budget; however, because of the Constitutional Amendment 86 of 2015 and 102 of 2019, also began to exist the imposed budget, characterized by the need to accomplish some provisions of the Annual Budget Law. Therefore, the objective of this work is to analyze the formation, destination, and control of the imposed public budget in the legislative power of a city in the central region of Rio Grande do Sul, questioning how this kind of budget is formed and how its resources are destined and controlled. Methodologically, it is used a case study, of qualitative, descriptive, and explanatory nature, with application of a questionnaire to councilors and the city mayor in analysis for data collection. Besides, the data were analyzed through the content, descriptive and theoretical-comparative analysis. As principal results, it was realized that the imposed budget is formed by 1,2% of the current revenue of the last year, provide by Annual Budget Law, and is divides equally between councilors so that its resources could be destined to projects and public polices whose purpose is the effectiveness of social rights to the local community. Yet, the destination of these sum and its correct execution are controlled by the City Council of Santa Maria, the municipal inspectors and the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul. By the end, the importance of the imposed budget can be seen through the possibility to attend to local interests by executing public policies and making social rights effective.

Keywords: Formation and destination. Imposed budget. Municipal projects. Public resources.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1 O histórico do orçamento público na legislação brasileira	8
2.2 A divisão das formas de orçamento em autorizativo e impositivo	14
2.3 Orçamento impositivo: utilização e direitos sociais.....	17
3 METODOLOGIA.....	20
3.1 Classificação da pesquisa	20
3.2 Procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados	21
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	24
4.1 Base formativa do orçamento público impositivo	28
4.2 Destinação dos recursos do orçamento público impositivo	32
4.3 Aplicação e controle do orçamento público impositivo.....	36
4.4 A importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município.....	42
5 CONCLUSÕES.....	47
REFERÊNCIAS.....	50
ANEXO A – Questionário formulado e aplicado para a realização dessa pesquisa	55

1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, com as mudanças no cenário sociopolítico no Brasil e por inúmeras transformações históricas, o Estado, enquanto ente público que tem como maior função a prestação de serviços públicos em diferentes áreas visando o bem-estar social da população, também sofreu modificações a respeito de sua atuação (NUNO, 1989).

Desse modo, o Estado passou de um modelo centralizado a uma estrutura descentralizada; com isso, diversas funções foram transferidas às estruturas locais de poder. Assim, os Municípios passaram a adquirir maior autonomia financeira e administrativa para atuar enquanto ente público, uma vez que as ações municipais não se resumem somente no cuidado com a “coisa pública”, atribuindo a competência de contribuir para o desenvolvimento local associado à obtenção de melhorias na área social (NUNO, 1989).

Nesse contexto, o orçamento municipal adquiriu maior complexidade e isso fez com que surgisse a necessidade de se ter mecanismos cada vez mais eficientes, claros e que permitam a elaboração, a execução e a prestação de contas adequadas ao orçamento. Sob esse viés, o processo de planejamento, execução e prestação de contas do orçamento público (estimativa de receitas e fixação de despesas) conta com a contabilidade pública como importante instrumento de auxílio na gestão e nos atos previstos no orçamento (CUNHA, 2007).

Nessa esteira de pensamento, Oliveira (2007) assegura que, para que haja efetivo controle da execução orçamentária e financeira, é indispensável a função da contabilidade, no sentido de prestar as informações que representem fidedignamente a realidade econômico-financeira e patrimonial do conjunto dos órgãos e entidades públicas. Para isso, tem-se que a transparência no setor público, um requisito para uma gestão democrática, depende do grau e da forma como se dá o acesso dos usuários à informação.

Sendo assim, a transparência pública é foco de interesse e controle social, visto que toda gestão pública deverá apresentar com clareza tudo que realiza, uma vez que cria mecanismos que auxiliam o processo democrático brasileiro, dando abertura para a participação popular e considerando a transparência como a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas (TRISTÃO, 2020).

Noutra perspectiva, a gestão pública exercida no âmbito municipal deve buscar apoio em instrumentos que favoreçam uma abordagem clara, de modo estruturado e de maneira transparente e organizada, a fim de apresentar resultados positivos ao público, bem como aos órgãos superiores. Dentre esses instrumentos está o orçamento impositivo, que deve ser

realizado com responsabilidade e transparência, pois evidencia o bom uso das receitas públicas, demonstrando o bom desempenho da administração pública municipal. (ASSIS, 2020)

Em se tratando do orçamento público, este se divide em orçamento autorizativo e orçamento impositivo, sendo que o primeiro autoriza o poder executivo quanto à realização de determinadas despesas, ou seja, dá-se autorização, mas não se obriga. É o caso do Brasil, onde ocorre a mera previsão de despesas que só serão realizadas se houver receitas suficientes e se estiverem ajustadas às necessidades coletivas que aparecem ao longo do exercício financeiro, utilizando-se da discricionariedade do poder público. Já o segundo é aquele em que o Poder Executivo é obrigado a liberar as verbas votadas pelos parlamentares. Além disso, despesas consignadas no orçamento deverão ser necessariamente executadas, regidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019.

Desse modo, com o propósito de equilibrar as forças dos poderes na matéria orçamentária, diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) tramitam no Congresso Nacional para tornar o orçamento impositivo (SANTOS; GASPARINI, 2020). Nesse sentido, para Lima (2003), o orçamento impositivo encontra-se associado à obrigação de toda a execução do orçamento nos termos em que ele foi aprovado pelo Poder Legislativo, diferenciando-se do autorizativo por não ser uma simples autorização do Parlamento e obrigando o Executivo a executar integralmente ou parcialmente a programação orçamentária aprovada pelo Legislativo.

Cabe ressaltar que o orçamento impositivo é algo que deve ser realizado de maneira transparente, não servindo de forma alguma como moeda de troca ou barganha política. Essa consideração é necessária uma vez que, infelizmente, alguns legisladores utilizam-se desse meio para cumprirem suas promessas de campanha, as quais envolvem, muitas vezes, as demandas sociais de determinada região ou município. (ASSIS, 2020)

Tendo por base o exposto, a presente pesquisa foi realizada em um Município da Região Central do Rio Grande do Sul, qual seja a cidade de Santa Maria, em específico a Câmara de Vereadores como cenário para este estudo, o qual tem como problemática a seguinte questão: Como ocorre a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no município de Santa Maria?

Diante do exposto, o objetivo dessa pesquisa é analisar a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no poder legislativo de uma cidade da região central do Rio Grande do Sul. Para tanto, é necessário identificar a base formativa do orçamento público impositivo; averiguar a destinação dos recursos provenientes do orçamento impositivo pelo município em análise por meio dos projetos beneficiados; identificar as formas de controle

do orçamento público impositivo mediante sua destinação; e, por fim, analisar a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do município em questão.

A presente pesquisa busca demonstrar a importância do orçamento público como um texto legal, elaborado pelo Poder Executivo e submetido ao Poder Legislativo para que se tenha a discussão e a aprovação, para ser transformada em lei. Além disso, é um instrumento que visa o planejamento e a execução das finanças públicas, das receitas e da fixação das despesas, buscando manter a estabilidade financeira, a melhor distribuição de renda e a alocação de recursos com maior eficiência.

Nesse contexto, justifica-se o presente estudo devido à importância da compreensão da base formativa do orçamento público impositivo, da averiguação e da destinação dos recursos provenientes desse orçamento pelo município em análise. Ainda, a partir do conhecimento da destinação desse recurso, poderá ser realizada uma reflexão sobre o uso desse orçamento com base no que se pode ver através da transparência pública. Portanto, torna-se relevante a abordagem dessa temática porque vem ao encontro da necessidade de esclarecimentos e de compreensão que todo cidadão possui a respeito da aplicação das receitas, das despesas, das cobranças de impostos e das verbas destinadas ao desenvolvimento de inúmeros projetos em prol do bem comum e social.

Outro fator que justifica o presente estudo dá-se devido a este possibilitar o enlace entre a teoria e a prática, como forma de complementar o conhecimento adquirido em sala de aula, sendo de fundamental importância trabalhar essa temática através de conceitos, pesquisas, entrevistas, reflexões e discussões, tanto do ponto de vista da contabilidade, que está diretamente ligada ao orçamento, despesas, receitas, como do ponto de vista do direito social. Realiza-se, assim, uma reflexão acerca do orçamento impositivo no âmbito municipal, sendo necessária uma gestão pública transparente tanto para a sociedade quanto para os órgãos superiores competentes.

Por fim, outro fator relevante à construção da pesquisa dá-se ao fato da construção do tema (orçamento impositivo, contabilidade pública e gestão pública) não possuir abrangência analítica nas bases de dados pesquisadas, como *Scielo*, Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e *Science Direct*, o que justifica a temática abordada e o quanto essa pesquisa pode contribuir para um conhecimento científico generalizado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico tem como objetivo principal o embasamento e a contextualização teórica da temática que norteia a pesquisa, através de estudos com o apoio de autores e de artigos publicados no Brasil sobre o assunto. Dessa forma, o intuito desse capítulo é iniciar o estudo por uma abordagem teórica sobre o orçamento impositivo, partindo de uma concepção histórica sobre o orçamento brasileiro através de normativas e dos textos constitucionais, explorando a contabilidade pública e a gestão exercida pela Administração Pública no tocante aos orçamentos.

Dessa forma, optou-se por dividir o referencial teórico em três subcapítulos. O primeiro é responsável por estudar como o orçamento público se constituiu na legislação brasileira, perpassando os diversos textos constitucionais já aprovados, bem como o conceito de orçamento, para compreender os caminhos que levaram até a atual estrutura orçamentária. Posteriormente, o segundo busca compreender as diferenças existentes entre orçamento autorizativo e orçamento impositivo, o que possibilita a abordagem do último subcapítulo, qual seja verificar a aplicabilidade do orçamento impositivo nos direitos sociais.

2.1 O histórico do orçamento público na legislação brasileira

Inicialmente, importa conceituar o que significa orçamento. Num primeiro momento, e de forma mais simplória, é possível compreender o orçamento como uma lista de receitas e despesas de um governo, na qual identificam-se as fontes de receitas e se estabelece onde essa verba será aplicada. Outra forma de trazer esse conceito é referindo que o orçamento público é um “instrumento de controle sobre as finanças do governo”, possibilitando que os cidadãos exerçam uma fiscalização sobre os gastos realizados pelo Estado. A partir do século XX, no entanto, foi possível conceituar orçamento como “um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam” (SANTOS, 2001, p. 04).

Na contemporaneidade, por sua vez, o orçamento comporta três conceitos importantes para compreender sua atuação na Administração Pública de um Estado. Dessa forma, o orçamento pode ser visualizado como “um instrumento de execução de planos do governo” que auxilia na administração das ações governamentais, identifica e mensura com eficiência o que precisa ser feito e de onde a verba será originada para estruturar esse orçamento. Ainda, importante mencionar que o orçamento é “um documento de divulgação das ações do governo”,

facilitando o conhecimento, por parte dos cidadãos, dos lugares e dos motivos pelos quais as verbas estão sendo empregadas e direcionadas. (SANTOS, 2001, p. 05)

Constata-se, assim, que a organização do orçamento público marca um processo contínuo, dinâmico e flexível, referente a determinado período, e estabelece os planos e os programas de trabalho (CREPALDI; CREPALDI, 2013) Através desses conceitos, fica mais fácil perceber os motivos que justificam a existência do orçamento público. Isso significa que, ao arrecadar e gastar de acordo com um planejamento prévio e seguir os princípios da Administração Pública¹, um governo consegue funcionar e modificar a sociedade na qual está inserido, prestando bons serviços e estimulando o seu desenvolvimento. Dessa forma, o orçamento é um meio para a realização das ações do governo e uma forma encontrada tanto pela Administração Pública quanto pelos cidadãos de fiscalizar a atuação governamental, identificando a necessidade de ajustes ou correções para alcançar um resultado satisfatório. (SANTOS, 2001)

É possível perceber, nesse ínterim, que “o orçamento público é um instrumento de ação que, em decorrência de suas características teóricas, formais e históricas, é de grande relevância para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas”, delimitando a gestão orçamentária e configurando a estrutura da disponibilidade de recursos. Esses instrumentos de ação pública, dada a sua complexidade, “são portadores de interpretações sociais, pois são permeadas de juízo de valor, que condicionam as opções do decisor. O desenho e a aplicação desses instrumentos produzem efeitos próprios” que reverberam em toda a sociedade, constituindo a sua importância para qualquer governo (ABREU; CÂMARA, 2015, s.p).

No Brasil, o orçamento público também sempre constituiu um poderosíssimo instrumento de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados. É tão importante que, historicamente, todas as constituições federais e estaduais, bem como as leis orgânicas dos municípios, sempre consagraram dispositivos sobre a programação como categoria do orçamento público, desde a época do Império até os dias atuais. (PIRES; MOTTA, 2006, p. 20)

Assim, o orçamento evoluiu de um simples quadro de receitas e despesas para se tornar a base do planejamento das atividades do governo, auxiliando o Executivo na sua organização, conferindo ao Legislativo as bases para a previsão de receita e para a fixação de despesas, proporcionando à administração a possibilidade do exercício de um controle efetivo e real sobre

¹ De acordo com a Constituição Federal de 1988, mais especificamente o artigo 37, são princípios da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, sem prejuízo de outros implícitos ao texto constitucional. (BRASIL, 1988)

suas ações, servindo de base para a tomada de contas e centralizando as atividades orçamentárias da União. Em outras palavras, o orçamento tornou-se um instrumento fundamental para a administração pública. (CREPALDI; CREPALDI, 2013)

Dessa forma, e com o objetivo de “possibilitar a execução das prioridades de governo, principalmente na área de infraestrutura, o orçamento público [...] passou por várias transformações” nos últimos séculos. (ABREU; CÂMARA, 2015, s.p) Na Constituição Imperial de 1824, surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. De acordo com seus termos, só a lei poderia autorizar o gasto e deveria ser votada pelo parlamento (Reserva Legal), de modo que cabia à Câmara dos Deputados a instituição dos impostos. Era de responsabilidade do Executivo a elaboração do orçamento que, depois de pronto, seria encaminhado para aprovação pela Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado). Entretanto, as leis sobre impostos seriam de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados. (GONTIJO, 2004) A Constituição de 1824, em seu artigo 172, assim determinava:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (BRASIL, 1824)

Entretanto, somente em 1827 foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, que não restou satisfatória por falta de eficientes mecanismos arrecadatórios a nível de províncias. Já na Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição de competências em relação à elaboração, à tramitação e à aprovação do orçamento. Desse modo, a elaboração do orçamento de todos os poderes da Nova República passou a ser privativa do Congresso Nacional, bem como a tomada de contas do Executivo (artigo 34). (PIRES; MOTTA, 2006)

Ressalta-se a edição da Lei nº 30 de 08 de janeiro de 1892 que, além de fixar as responsabilidades do Presidente da República, “estabelecia que a não apresentação da proposta de orçamento constituía crime contra as leis orçamentárias. Tal fato trouxe um impasse entre os poderes, só superado pela decisão tomada no sentido de que o Executivo apresentaria a proposta como subsídio ao Poder Legislativo” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 20). Ainda nesse contexto, com a República, as antigas províncias transformaram-se em estados regidos por

constituições próprias, assegurando grande autonomia, que foi igualmente estendida aos municípios (GONTIJO, 2004).

Conforme Gontijo (2004), em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536/1922), possibilitando o ordenamento dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal. No artigo 13 do referido Código lê-se que “o governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento” (BRASIL, 1922). A autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição Federal de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal.

Na época, de acordo com Pires e Motta (2006, p. 21), o Código de Contabilidade da União foi visto pelos estudiosos do tema como uma “evolução tecnológica nas finanças públicas”, em razão da previsão de novas técnicas que tornaram possível a ordenação, a nível federal, dos procedimentos orçamentários e financeiros. Posteriormente, ainda, essa ordenação foi viabilizada, por semelhança, aos Estados e Municípios. Somente em 1926, entretanto, através de uma reforma constitucional, a competência para a elaboração da proposta orçamentária foi transferida ao Poder Executivo, o que já era visto na prática.

Conforme ensinamentos de Gontijo (2004), a Revolução de 1930 representou o rompimento com o passado e a proposta de uma nova ordem, inclusive com a modernização do aparelho do Estado. No mesmo sentido, a competência para elaboração e decretação da proposta orçamentária é atribuída ao Presidente da República. O Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas. A Constituição não colocou limitações ao poder de emendar por parte dos legisladores, caracterizando-se a coparticipação dos dois poderes na elaboração da lei (GONTIJO, 2004).

No caso da Constituição de 1937, que inaugurou o regime autoritário do Estado Novo, as abordagens orçamentárias do texto constitucional deram origem ao Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), cujo objetivo era criar um setor administrativo junto à Presidência da República para formatar a proposta orçamentária. Ainda, a votação e aprovação do orçamento seria de competência não só da Câmara dos Deputados, mas também do Conselho Fiscal – uma espécie de Senado Federal. Entretanto, “essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o Orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo”. (PIRES; MOTTA, 2006, p. 21)

Com a redemocratização do país e a promulgação da sua quinta Constituição, em 1946, o Poder Executivo “continuou a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando, porém, a

encaminhá-lo às casas do Congresso para discussão e aprovação, inclusive com a prerrogativa de emendas”. Esse texto constitucional previa a necessidade de planos setoriais e regionais, o que teria reflexo direto no planejamento e na previsão orçamentária em razão da vinculação de parte da receita nesses planos. Já no tocante à Constituição de 1967, outorgada já no período da ditadura militar, as regras de orçamento estavam diretamente vinculadas ao Poder Executivo, que centralizou em si todas as funções e excluiu as prerrogativas do Poder Legislativo no tocante às iniciativas de leis ou emendas para alteração do planejamento orçamentário. (PIRES; MOTTA, 2006, p. 21)

Assim, é possível perceber que o Brasil sofreu diversas alterações no tocante ao orçamento até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 que, segundo Gontijo (2004, s.p), “trouxo duas novidades na questão orçamentária: devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema”. Logo, entende-se que o orçamento é um processo que traduz, em termos financeiros para determinado período, os planos e programas de trabalho do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. Nesse contexto democrático e republicano, segundo Baleeiro, o orçamento público é entendido como

[...] o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEIRO, 2002, p. 66).

Assim, denota-se do exposto que o orçamento deve configurar-se como elo entre o planejamento operacional e as finanças, objetivando determinar que os gastos públicos estejam de acordo com os anseios da sociedade, bem como que os recursos sejam aplicados de forma legítima e legal. (SANTOS; MARQUES; GOUVEIA, 2013) As novas agendas acabaram transparecendo uma maior democratização das políticas públicas, conferindo uma participação mais ampla ao Poder Legislativo no tocante à programação financeira do Estado e resgatando as prerrogativas de emenda da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo. (PIRES; MOTTA, 2006)

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, as “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”, de modo a criar uma hierarquia dentre os instrumentos aptos ao planejamento orçamentário. (BRASIL, 1988) Essa foi uma das inovações trazidas pela Carta Magna de 1988 em relação às previsões anteriores, e coloca todo o processo de alocação de

recursos sob a observação criteriosa da legislação, obrigando todo o planejamento a ser realizado mediante autorização legislativa. (PIRES; MOTTA, 2006)

Dessa forma, a primeira etapa do ciclo orçamentário é a elaboração da proposta orçamentária, que começa com a iniciativa da lei orçamentária pelo chefe do executivo – no âmbito federal, pelo Presidente da República; os Municípios e Estados também elaboram orçamentos. Ademais, além dos orçamentos elaborados pelos poderes executivo e legislativo, os órgãos do Poder Judiciário (artigo 99 da CF²), da Defensoria Pública (artigo 134, §2º³) e do Ministério Público (artigo 127, §3º⁴) fazem o orçamento deles de forma independente, apesar de que todos vão ser avaliados pelo Poder Executivo e, mais tarde, juntados ao orçamento nacional, como é regulado pelo artigo 168 da CF⁵ (BARBOSA, 2018).

A execução é a segunda fase do ciclo orçamentário, que inicia depois de publicada a Lei Orçamentária. Nessa fase, os ministérios ou órgãos executam os programas governamentais contemplados na Lei Orçamentária. O controle constitui a última fase do ciclo orçamentário e se divide em interno e externo. O controle interno tem como finalidade a fiscalização do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da legalidade e eficiência da gestão orçamentária e controle das operações de crédito. O controle externo, conforme os artigos 70 e 71 da Constituição Federal⁶, é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, de modo que os poderes não tenham suas autonomias administrativa, funcional e financeira derogadas, assemelhando-se ao controle interno (BARBOSA, 2018).

Sendo assim, a unidade orçamentária de todos os órgãos públicos deve fundamentar-se segundo uma única política orçamentária, estruturam-se uniformemente e ajustam-se a um método único. Diante do contexto apresentado nesse subcapítulo, é imperioso trazer os conceitos de orçamento autorizativo e orçamento impositivo, estabelecendo as diferenças entre

² Artigo 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. § 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais. (BRASIL, 1988)

³ Artigo 134, §2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no artigo 99, § 2º. (BRASIL, 1988)

⁴ Artigo 127, §3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 1988)

⁵ Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (BRASIL, 1988)

⁶ Artigo 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]. (BRASIL, 1988)

eles para justificar o estudo posterior do orçamento impositivo, assunto principal do presente trabalho.

2.2 A divisão das formas de orçamento em autorizativo e impositivo

De acordo com a legislação vigente, o orçamento autorizativo é aquele que não obriga o Poder Executivo a gastar todas as verbas autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Legislativo. (MIRANDA, 2019) Dessa forma, ele funciona como uma espécie de autorização para o Executivo, permitindo que ele gaste de acordo com o deliberado e que ele possa, também, realizar contingenciamentos (limitação de empenho e movimentação financeira) de verbas conforme sua discricionariedade, no intuito de assegurar a certeza de que a previsão orçamentária será executada e, conseqüentemente, resguardar a segurança institucional. (BRASIL, 2000)

Um ponto importante de se mencionar é que, justamente em razão da não obrigatoriedade das despesas discricionárias (orçamento autorizativo), elas são apenas autorizadas pela LOA, mas sua efetivação fica condicionada à conveniência e à oportunidade a serem verificadas no transcorrer no exercício financeiro. Ainda, caso a despesa não seja executada, essa omissão não gera responsabilidade do Estado porque não é considerada como ato ilegal. Assim, o agente público fica totalmente livre para decidir, com base em critérios discricionários, se concretizará aquelas despesas ou não. (VIANA; CRUZ, 2020)

Nesse sentido, fica claro porque o orçamento autorizativo acaba sendo objeto de barganha em votações importantes no Congresso Nacional, considerando que o Executivo acaba condicionando “a liberação de determinada dotação orçamentária de acordo com o resultado da votação dos projetos de seu interesse no Congresso Nacional”. (MARÇAL, 2015, p. 266) Dessa forma,

as decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades, não estando sequer obrigado a motivar as novas escolhas. Todavia, o esvaziamento da legalidade orçamentária pode ser creditado essencialmente à doutrina e à prática, já que não decorre de nenhum ato normativo explícito. (MARÇAL, 2015, p. 266)

Já no tocante ao orçamento impositivo, ele obriga o Poder Executivo a executar a totalidade das verbas da Lei Orçamentária Anual (MIRANDA, 2019). Frente ao contexto trazido anteriormente sobre o orçamento autorizativo, foi justamente em razão da utilização dos mecanismos de contingenciamento de maneira desmedida e da divergência doutrinária acerca

da natureza da Lei Orçamentária Anual que o debate sobre o assunto ensejou na promulgação das Emendas Constitucionais nº 85 de 2015 e nº 100 de 2019, conhecidas como emendas do orçamento impositivo. Foi graças a essas legislações que o Brasil passou a prever “a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais e de bancada, respectivamente” (SANTOS; GASPARINI, 2020, s.p), tendo em vista existirem questões que superam eventuais interesses eleitorais que sustentam o presidencialismo de coalizão. (GUIMARÃES, 2020)

Dessa forma, essas Emendas Constitucionais tiveram como objetivo “reestabelecer uma maior participação do Poder Legislativo na formulação e execução do orçamento público, objetivo já almejado no texto original da Constituição Federal”. A primeira emenda, promulgada em 2015, previu a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais; entretanto, a imposição acabou se dando apenas na razão de 1,2% da receita corrente líquida⁷, descaracterizando a intenção “original da PEC, que obrigava a execução de toda a programação orçamentária”. (ASSIS, 2020, p. 27/31) Entretanto, a EC 86/2015 já ampliou essa participação do Legislativo, buscando garantir que a execução de políticas públicas atenda às necessidades da sociedade. (VIANA; CRUZ, 2020)

O transvio do ponto nevrálgico da questão acabou por suavizar a proposta, muito mais geral e abrangente, encaminhando o debate para um atalho restritivo e pontual e encerrando a polêmica sem enfrentá-la de fato, qual seja o contingenciamento abusivo que vem tornando o Orçamento uma mera peça de ficção não somente na parcela das emendas individuais, evidenciando a incapacidade deste de representar um instrumento mais eficiente de formulação de políticas públicas. (ASSIS, 2020, p. 31)

Diante da importância do tema e das limitações verificadas na Emenda Constitucional nº 86 de 2015, o Congresso decidiu analisar novamente as propostas já existentes de ampliação do orçamento impositivo, aprovando a Emenda Constitucional nº 100 em 2019 e determinando “a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual à razão de 1% da Receita Corrente Líquida”. Dessa forma, o orçamento autorizativo continua existindo no contexto brasileiro, mas o Legislativo acaba garantindo uma execução maior e mais ampla das emendas individuais e de bancada, limitando a discricionariedade para prezar pela execução de políticas públicas e eliminando a barganha política que era utilizada anteriormente pelo Poder Executivo. (ASSIS, 2020, p. 31)

Dessa forma, ao trazer consigo essa obrigatoriedade de execução das previsões orçamentárias, o orçamento impositivo apenas permite que essa execução seja afastada em

⁷ Necessário mencionar que “metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive para custeio, sendo vedado seu uso para pagamento de despesas com pessoal ou encargos sociais. (GUIMARÃES, 2020, p. 03)

casos de impedimentos técnicos ou legais. Com exceção dessas hipóteses, a omissão no cumprimento das previsões do orçamento impositivo enseja responsabilidade do Estado, haja vista ser considerado ato ilegal. (FERNANDES, 2020) No Quadro 1, tem-se a comparação entre esses orçamentos, de acordo com a legislação vigente.

Quadro 1 - Orçamento Impositivo X Orçamento Autorizativo.

Orçamento Impositivo	Orçamento Autorizativo
A despesa consignada no orçamento deve ser necessariamente executada. EC n. 86/2015 EC n. 100/2019	Mera previsão de despesas, que só serão realizadas se houver receitas suficientes e se estas se ajustarem às necessidades coletivas que aparecem ao longo do exercício financeiro (discricionariedade do poder público). Lei nº 13.898/2019

Fonte: Gran Cursos Online, 2019.

Dessa forma, as Emendas Constitucionais alteraram o conteúdo de diversos parágrafos, mas em muitos casos a atual redação não consta no parágrafo correspondente, conforme Quadro 2, que remete a um comparativo da mudança ocorrida na legislação da CF de 1988, o qual trata a EC nº 86/2015 e suas alterações por meio dos artigos 165 e 166.

Quadro 2 - Comparativo das alterações de conteúdo dos artigos e dos parágrafos correspondentes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

(continua)

Como era a CF 1988	Como ficou a CF 1988
Artigo 165, § 9, III. Cabe à lei complementar: (...) III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do artigo 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)	Artigo 165, § 9 III (substituiu o mesmo dispositivo). (...) III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 e 12 do artigo 166.
Artigo 166 § 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Incluído pela EC nº 86, de 2015)	Artigo 166 § 13. As programações orçamentárias previstas no § 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnicas.

Quadro 2 - Comparativo das alterações de conteúdo dos artigos e dos parágrafos correspondentes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

(conclusão)

Artigo 166 § 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)	Artigo 166 § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizado no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou Distrito Federal.
Artigo 166 § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.	Artigo 166 § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos § 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.
Artigo 166 § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, 2015)	Artigo 166 § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Dessa forma, Oliveira (2011) corrobora alegando que há quem defenda o orçamento autorizativo, sob o fundamento de que o governo reavalia periodicamente as contas públicas e, com base na arrecadação de imposto e contribuições, reprograma os gastos até o final do ano. Se adotado o Orçamento Impositivo, o governo perderia essa discricionariedade. De outra sorte, há quem defenda o orçamento impositivo como forma de impedir que o Executivo possa contingenciar verbas, realizar cortes ou executar discricionariamente a programação orçamentária.

2.3 Orçamento impositivo: utilização e direitos sociais

O orçamento impositivo visa a efetivação dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que dispõe que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988). Esses direitos dependem de uma atuação positiva do Estado para que as normas com caráter de eficácia limitada possam adquirir efetividade.

Segundo Carra (2015), a partir do momento em que o Estado passa a cobrar tributos de seus cidadãos, amealhando para si parte da riqueza nacional, emerge a necessidade de destinação de tais quantias à realização das necessidades e das políticas públicas, pois, não visando o lucro, o Estado não pode cobrar mais do que os dispêndios que lhe são imputados. Isso demonstra a vinculação existente entre as despesas e as receitas da Administração Pública, que deve atender ao interesse público no gasto dos recursos que lhe são repassados em razão da arrecadação de tributos.

Para tanto, conforme Lima (2003), o orçamento no modelo brasileiro atual é definido fundamentalmente na Constituição da República, artigos 165 a 169, o qual não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa. Inclusive, a vedação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro (artigo 167, VI, da CF) é flexibilizada pela possibilidade de uma autorização genérica – dada na Lei Orçamentária – de que um percentual do orçamento possa ser objeto de tais movimentos (artigo 165, § 8º). Tal percentual é definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesse sentido, Lima (2003, s.p) disserta que,

com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a não-execução de determinada despesa só poderia acontecer caso houvesse risco de não se alcançar a meta fiscal. Assim, ou uma frustração de receita ou um aumento inesperado de despesas obrigatórias que dificultassem a obtenção das metas de superávit primário ou de superávit nominal, estabelecidas na LDO, poderiam justificar a não realização de determinada despesa. Essa não realização, contudo, envolveria certo controle do parlamento, pois seria necessária a explicação das razões para o contingenciamento orçamentário. Não se trata de autorização do parlamento para que o contingenciamento ocorra, mas de obrigação de prestar regularmente, em períodos estabelecidos previamente, explicações aos parlamentares.

Noutro sentido, segundo Assis (2020), avaliar se algo é bom ou ruim envolve, necessariamente, juízos de valor. Quando se trata de escolhas sociais, importa saber se uma política vai deixar a sociedade em situação melhor ou pior. Se a escolha acarreta dar mais de determinados bens para todos, sem reduzir bens de outros, significa uma melhora social. Raramente mudanças são dessa natureza, pois em geral as modificações implicam mais de alguns bens e menos de outros ou mais para alguns grupos e menos para outros. Analisam-se, pois, algumas variáveis que sofrerão impacto com o orçamento impositivo.

Sendo assim, o orçamento impositivo, como foi comentado, implica maior democratização do processo orçamentário. Certamente, a maior parte da sociedade atribui valor positivo para o aumento da democracia na alocação de recursos públicos. Com ele, o Congresso,

no qual, ao contrário do Poder Executivo, está representado todo o povo, e não apenas a maioria, teria mais influência sobre a destinação dos recursos públicos (LIMA, 2003). Portanto, a implementação do orçamento impositivo acaba sendo um importante instrumento de governabilidade, pois, sem eles, surgiriam obstáculos para a aprovação de emendas constitucionais, de projetos de lei, de medidas provisórias, e dos demais projetos de poder que o Presidente da República tem. Logo, o orçamento impositivo é um meio de efetivação dos direitos sociais, de modo que sua aplicação seja benéfica para os cidadãos.

3 METODOLOGIA

Nesse capítulo, abordam-se os aspectos metodológicos da pesquisa, servindo de embasamento para que os objetivos propostos sejam atendidos e a problemática respondida. A construção teórica preparada para este estudo forma um enlace entre a teoria e a prática, através da classificação da pesquisa e das técnicas de coleta de dados a serem utilizadas, bem como a forma como os dados serão analisados.

3.1 Classificação da pesquisa

Para a elaboração dessa metodologia, o presente estudo origina-se com um método científico, o qual “é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 24). Nesse sentido, essa pesquisa, que tem como objetivo analisar a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no poder legislativo de uma cidade da região central do Rio Grande do Sul, apresenta-se como um estudo de caso, o qual será realizado junto ao Poder Legislativo do município de Santa Maria.

Para Yin (2001), a necessidade de realizar estudos de caso surge da necessidade de estudar fenômenos sociais complexos, devendo usar-se quando se lida com condições contextuais, confiando que essas condições podem ser pertinentes na investigação. Ainda, na concepção do autor supracitado (YIN, 2005, p. 32), a definição de estudo de caso pode ser “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois tem como foco principal interpretar fatos, nesse caso, sobre o Orçamento Impositivo na Gestão Pública e na Gestão Financeira. Assim, na concepção de Cooper e Schindler (2016), a pesquisa qualitativa inclui um conjunto de técnicas interpretativas que procuram descrever, modificar, traduzir e, de outra forma, aprender o significado, e não a frequência, de certos fenômenos que ocorrem de forma mais ou menos natural na sociedade, visando atingir o entendimento profundo de uma situação. Por isso, os pesquisadores que utilizam esse método buscam explicar o porquê das coisas, ou seja, submetem-se à prova de fatos.

No que diz respeito aos objetivos, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, uma vez que busca descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade e, para isso, apresenta características de determinadas populações, buscando coletar e interpretar dados.

Nesse viés, Beuren (2008) aponta que a pesquisa descritiva tem como objetivo principal descrever características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Tendo em vista a propagação do conhecimento, essa pesquisa busca a realização de um estudo que descreva as características de uma determinada situação, no que tange à evolução do orçamento na gestão pública do município.

Com relação aos procedimentos, o trabalho classifica-se como pesquisa bibliográfica e documental, pois aborda e explica determinado tema a partir de algumas referências, ou seja, a partir do levantamento da legislação vigente que trata a temática abordada e por meio de artigos científicos e páginas da *web*. Segundo Beuren (2008), esse tipo de pesquisa constitui parte da pesquisa descritiva, pois objetiva recolher informações e conhecimentos sobre um problema para o qual se procura uma resposta.

3.2 Procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados

A unidade principal de análise e coleta de dados foi dividida entre o poder executivo e o poder legislativo, ou seja, a Câmara Municipal de Vereadores, composta por 25 vereadores, e a Prefeitura através de seu representante legal, o prefeito, os quais fizeram parte da pesquisa como respondentes do instrumento elaborado para coleta de dados.

Na concepção de Andrade (2009), o questionário pode ser “um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenadas de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Assim, para a coleta dados foi utilizado um questionário (Apêndice A), construído a partir da literatura que embasa a temática desse estudo, o qual foi enviado via *Google Docs*, tendo, após o retorno destes, a análise das informações. Esse instrumento utilizado foi caracterizado por questões fechadas e abertas, pois assim, o informante escolhe sua resposta entre algumas opções, resultando em respostas mais objetivas.

Além dessa característica, o questionário teve questões de múltipla escolha para que sejam apresentadas umas séries de possíveis respostas, possibilitando mais informações sobre o assunto com a utilização da escala Likert. Ainda, ao tratar da temática abordada, utilizou-se, para construção do questionário, estudos propostos pelos seguintes autores, o qual embasaram também referencialmente esta pesquisa, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Embasamento Teórico

AUTORES	ANO	VARIÁVEIS/TEMÁTICA
Baleeiro	2002	Orçamento Público
Lima	2003	Orçamento Público, despesas e receitas
Gontijo	2004	Histórico evolutivo da Constituição
PEC 358/13	2013	Orçamento Impositivo
Santos; Marques; Gouveia	2013	Gastos Públicos e transparência
Carra	2015	Orçamento Público, despesas e receitas
Miranda	2019	Orçamento Autorizativo x Impositivo

Fonte: Elaborada pela autora.

As bases de dados consultadas foram as pertencentes à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a *Scientific Electronic Library on Line* (SCIELO) e a órgãos afetos ao tema, como, por exemplo, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram consultados ainda os *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em busca de informações sobre as principais proposições legislativas que tratam do orçamento impositivo.

A escolha de artigos das referidas bases de dados deve-se ao fato de que são fontes de informação que: (a) são referências para as pesquisas de Administração Pública (CAPES e SCIELO); e (b) contêm conhecimento especializado sobre orçamento público (consultorias de orçamento).

Ainda, no que tange ao tratamento dos dados coletados por meio do questionário para a construção dos resultados, essa etapa foi realizada de acordo com a técnica descritiva, explicativa e exploratória que, de acordo com suas características e especificações, visam descrever a realidade encontrada no ambiente pesquisado, explicar como as variáveis comportamentais influenciam no processo decisório e explorar como a informação contábil influencia o comportamento dos gestores frente as decisões que necessitam serem tomadas. A exploração do tema como técnica ocorre mediante o cruzamento de todas as variáveis bibliográficas propostas, indo ao encontro do ineditismo do presente estudo.

Para fins de interpretação e análise dos dados coletados utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, servindo para auxiliar o objetivo da pesquisa nos resultados alcançados. De acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), a análise de conteúdo consiste numa técnica de análise de dados que vem sendo utilizada com frequência nas pesquisas qualitativas. No entanto, para

Bardin (2011), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Por fim, na perspectiva desse estudo, a análise dos dados também ocorrerá por meio da análise teórica comparativa, tendo como base a análise textual interpretativa que, na concepção de Gil Flores (1994), refere-se aos procedimentos de análise sobre dados qualitativos que partem do pressuposto de que a realidade social é múltipla, mutável e resultado da construção social. Assim, busca-se compreender e interpretar como os gestores usam a informação contábil quanto ao processo decisório.

Portanto, salienta-se que a execução dessa pesquisa pode estar envolta na descoberta de novas técnicas que auxiliem no desenvolvimento do método proposto e novos métodos sejam necessários para a execução e cumprimento dos objetivos e problemática proposta. No Quadro 4, apresenta-se o enquadramento metodológico da pesquisa no que tange à execução dos objetivos específicos.

Quadro 4 - Síntese dos procedimentos de análise de dados por objetivo específico proposto.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	ANÁLISE DOS DADOS
Identificar a base formativa do orçamento público impositivo;	Estudo de caso; Pesquisa qualitativa; Pesquisa bibliográfica.	Questionário; Bibliográfica.	Análise documental; Análise de conteúdo; Análise Descritiva.
Averiguar a destinação dos recursos provenientes do orçamento impositivo pelo município em análise;			
Identificar as formas de controle do orçamento público impositivo mediante sua destinação;			
Analisar a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do município em questão			

Fonte: Elaborada pela autora.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando que o presente trabalho tem como objetivo principal analisar a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no Poder Legislativo da cidade de Santa Maria/RS, torna-se necessário compreender, inicialmente, a história desse Poder, bem como sua composição, estrutura e responsabilidades, para viabilizar o entendimento sobre a importância do orçamento impositivo ao longo do estudo sobre a sua formação, destinação, aplicação e controle.

A Câmara Municipal de Santa Maria iniciou suas atividades no dia 16 de dezembro de 1857, quando Santa Maria passou a ser considerada uma Vila pela Lei Provincial nº 400, desmembrando-se do município de Cachoeira do Sul. Os primeiros vereadores foram eleitos no dia 15 de abril de 1858, os quais passaram a efetivamente compor a Câmara de Vereadores no dia 17 de maio daquele ano, motivo pelo qual essa data é considerada o aniversário da cidade. As primeiras atividades desempenhadas pelo Poder Legislativo de Santa Maria não contavam com uma organização burocrática pré-determinada, de modo que os atos legislativos eram aditados conforme a necessidade do momento. (POZZOBON, 2016)

A Constituição Federal de 1891 garantiu o exercício da autonomia local aos Municípios e, no Rio Grande do Sul, foi transferido também o poder de auto-organização, de modo que passou a ser o único estado brasileiro a permitir que os municípios tivessem suas leis orgânicas. Ainda, a “reforma da constituição de 1926 incluiu a autonomia municipal, sendo ampliada em 1934, dando ao município expressamente poderes até então implícitos”, como o de tributar. Nessa época, também foi feita a primeira menção para dividir os poderes municipais em Executivo e Legislativo. (POZZOBON, 2016, s.p)

O Estado Novo cortou a tradição mantida há mais de quatro séculos de eleição do governo municipal. Porém o fez por pouco tempo. Dez anos depois os Prefeitos e Vereadores novamente eram eleitos pelo povo, o que ocorreu em 1947. Em 1963, durante a gestão do prefeito Miguel Sevi Viero é dado a ampliação da parte leste do prédio da Câmara Municipal, o que acabou por comprometer a simetria da fachada original. A partir de 1967, com a reforma constitucional, muitas variações ocorreram, incluindo também algumas cassações de direitos políticos. Em nosso município não foi diferente, vários políticos, entre eles parlamentares tiveram seus direitos cassados. Na década de 70, as restrições impostas às atribuições do Parlamento Municipal foram, aos poucos, sendo removidas. (POZZOBON, 2016, s.p)

Por fim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o município passou a integrar a Federação e teve suas prerrogativas referendadas, adquirindo mais autonomia. Nesse cenário, foi aprovada a Lei Orgânica do Município de Santa Maria/RS, no dia 03 de abril de

1990, a qual passou a regular diversas questões referentes aos poderes executivo e legislativo, além de prever direitos e deveres aos cidadãos e aos seus representantes. (POZZOBON, 2016) Essa Lei é utilizada, conjuntamente com a Constituição Federal e com a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, para guiar a atuação dos indivíduos e, especialmente, da administração pública.

Nesse sentido, a Resolução Legislativa nº 001/2020 “dispõe sobre a estrutura e organização dos serviços internos da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria”, determinando que alguns órgãos existam dentro do Poder Legislativo municipal para dar andamento às atividades que são de sua competência. Assim, e a partir dessa Resolução, formam-se o gabinete da presidência, a secretaria geral, a procuradoria e uma série de diretorias que, vinculadas à secretaria geral, auxiliam na coordenação das atividades legislativas. (SANTA MARIA, 2020)

Ainda, os vereadores em exercício devem participar das Mesas Diretoras, das Comissões Permanentes e das Comissões Temporárias, com o intuito de auxiliar no cumprimento das funções previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Dentre as Comissões Permanentes, as que estão em atuação até o momento do fechamento do presente trabalho são a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH), a Comissão de Constituição e Justiça, Ética e Decoro Parlamentar (CCJ), a Comissão de Educação, Cultura e Lazer (CECL), a Comissão de Orçamento e Finanças (COF), a Comissão de Políticas Públicas, Assuntos Regionais e Distritais (CPPARD) e a Comissão de Saúde e Meio Ambiente (CSMA). Para esse trabalho, a mais importante é a COF, justamente pela vinculação com as questões orçamentárias.

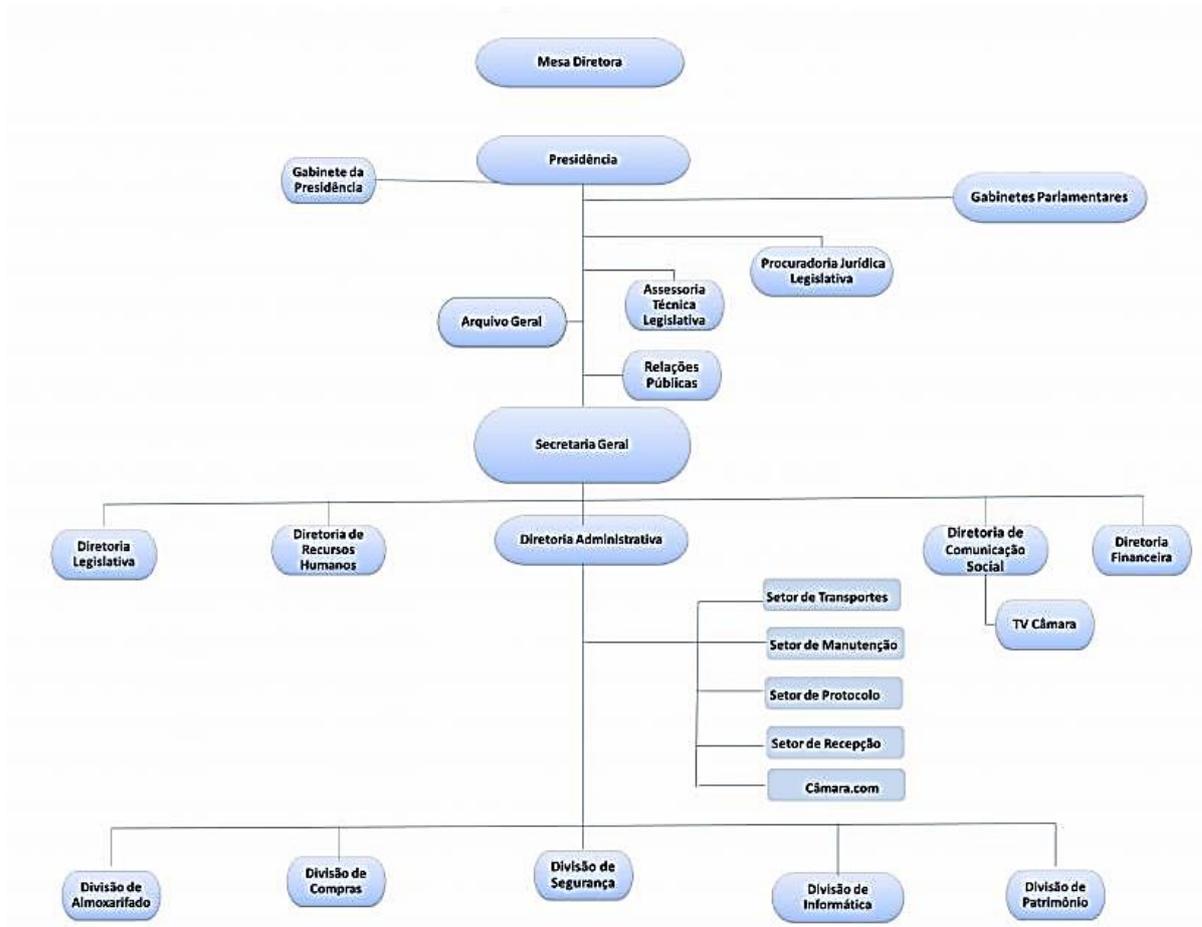
De acordo com artigo 66 da Lei Orgânica do Município de Santa Maria, compete à Câmara de Vereadores uma série de atribuições, entre elas “dispor sobre matéria orçamentária no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias, no orçamento anual, nas operações de crédito e dívida pública” e apreciar os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. Ainda, a própria Lei Orgânica prevê a criação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF), para “examinar e emitir pareceres sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal”; e “examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais, regionais e setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões”. (SANTA MARIA, 1990)

Dentre outras disposições presentes na Lei Orgânica municipal, é importante mencionar o artigo 130, que refere que o “Plano Plurianual do Município e seu orçamento anual

contemplarão expressamente recursos destinados ao desenvolvimento de uma política urbana de interesse social, compatível com outros programas dessa área”. Ainda, os projetos e programas previstos pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo devem ser incluídos nas leis orçamentárias anuais, sob pena de não poderem ser executados, conforme previsão do artigo 116 do referido texto legal. (SANTA MARIA, 1990)

Além disso a câmara de vereadores é dividida em departamentos responsáveis pela administração da instituição, distribuída hierarquicamente, sendo representada pela seguinte departamentalização: Mesa diretora, Gabinete da presidência, Gabinetes parlamentares, Secretaria geral, Procuradoria, Diretoria legislativa, Diretoria Administrativa, Diretoria Financeira, Diretoria de Recursos Humanos, Diretoria de comunicação social, conforme percebe-se no organograma da Figura 1.

Figura 1 – Organograma geral da Câmara de Vereadores do Município de Santa Maria/RS.



Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Figura 1, observa-se que o órgão em análise possui um organograma bem estruturado, o que pode trazer benefícios à instituição no que tange à hierarquização dos níveis de responsabilidade e alocação dos papéis dos gestores. Dessa forma, Loebel e Carmo (2016) afirmam que um organograma é importante, pois este representa um quadro preciso da divisão do trabalho ao mostrar os cargos que existem na organização, como estão agrupados em unidades e como a autoridade formal flui entre eles. Ainda, percebe-se que organograma é importante pois serve para estabilizar a estrutura da organização, vantagem que resulta em diminuição de conflitos de "jurisdição" entre dirigentes e departamentos na empresa.

Ao longo das próximas seções, busca-se discutir a base formativa do orçamento público impositivo, a destinação desses recursos e a aplicação e controle dessa modalidade de orçamento público, tendo como foco a Comissão de Orçamento e Finanças (COF) do Município de Santa Maria/RS. Para verificar como o orçamento impositivo é visualizado no cotidiano da Câmara de Vereadores, são utilizadas as respostas auferidas no questionário aplicado aos vereadores e ao prefeito, conforme mencionado na metodologia dessa pesquisa.

Desde já, salienta-se que uma das dificuldades encontradas na realização desse trabalho tem relação com a falta de resposta, por parte de alguns vereadores, dos e-mails enviados com a solicitação de participação no questionário. Dessa forma, dentre os 5 membros da COF, obteve-se resposta de apenas 2, além do Prefeito do Município em análise. Assim, como forma de direcionar as respostas obtidas pelos participantes desta pesquisa, os respondentes são tratados e codificados conforme Quadro 5, possibilitando assim, noutro momento, a comparação das respostas quanto a compreensão do orçamento impositivo.

Quadro 5 – Representação dos participantes no questionário.

Participante	Descrição
P1	Prefeito Municipal
V1	Vereador 1
V2	Vereador 2

Fonte: Dados da pesquisa.

Dessa forma, salienta-se que os dados tratados nas próximas seções levam em consideração as análises de conteúdo, teórica comparativa e da técnica descrita, como forma de aprofundar o debate desta temática e possibilitar uma comparação com legislações e doutrinas sobre o assunto para viabilizar a compreensão sobre o orçamento impositivo.

4.1 Base formativa do orçamento público impositivo

Conforme exposto anteriormente no presente trabalho, o orçamento impositivo é assim denominado porque obriga o Poder Executivo a executar uma parcela da destinação das verbas previstas na Lei Orçamentária Anual. Assim, tem-se como objetivo principal garantir que os direitos sociais serão efetivados e que as políticas públicas serão devidamente atendidas, especialmente considerando que esses direitos, previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, são de eficácia limitada e dependem de uma atuação positiva do Estado para se concretizarem. (MIRANDA, 2019)

Dessa forma, a partir das Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e 100 de 2019, e diante das dificuldades encontradas pelo Poder Público em fazer valer o orçamento autorizativo em razão da possibilidade de aplicar a discricionariedade nas execuções de políticas públicas e os interesses de barganha política, instituíram diversos dispositivos no texto constitucional de forma a garantir a existência do orçamento impositivo. Nesse contexto, a partir dessas emendas, o orçamento autorizativo ainda existe no contexto tributário brasileiro, constituído como uma mera previsão de despesas que pode ser alterada no decorrer do exercício financeiro, mas o Legislativo tem a possibilidade de garantir uma execução mais ampla das emendas individuais e de bancada, assegurando que políticas públicas e direitos sociais sejam atendidos. (ASSIS, 2020)

Em outra perspectiva, a Constituição Federal assegura, dentro do orçamento impositivo, que 1,2% da receita corrente líquida, realizada no exercício anterior, deve ser de execução orçamentária e financeira obrigatória. A única exceção para essa previsão está presente no artigo 166, §13, do texto constitucional, que refere que “as programações orçamentárias [...] deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”. (BRASIL, 1988) Outros dispositivos importantes e que auxiliam na base formativa do orçamento impositivo municipal são os §§18 e 19 da Constituição Federal:

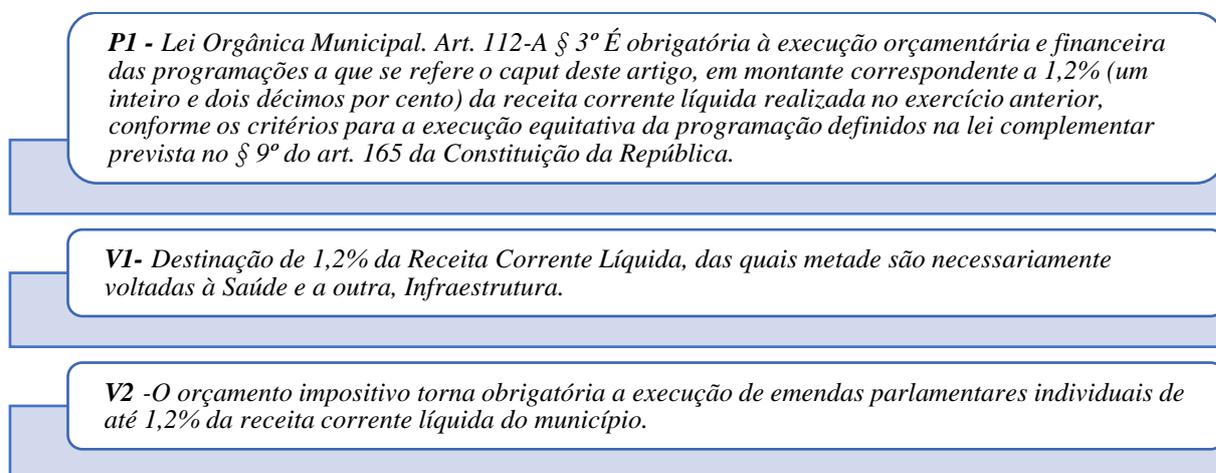
§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (BRASIL, 1988)

No caso do Município de Santa Maria, essas previsões, que foram instituídas a partir das Emendas Constitucionais já mencionadas, foram recepcionadas pela Lei Orgânica de Santa Maria/RS através do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 8766/2018, sancionado e promulgado em 26 de dezembro de 2018. Essa emenda acrescentou o artigo 112-A, o qual dispõe desde já que “as emendas de vereadores ao projeto de lei orçamentária anual, respeitados os limites e disposições deste artigo, serão de execução obrigatória”. Ainda, o §1º desse artigo refere o percentual de 1,2% da receita corrente líquida, destinando metade desse valor para serviços de saúde. (SANTA MARIA, 1990)

Nesse sentido, cabe aqui ressaltar que o orçamento impositivo é formado, justamente, por esse percentual previsto pela Constituição Federal, aplicável a todos os entes federados e que é de execução obrigatória, salvo as breves exceções trazidas pelo próprio texto constitucional. Essa também é a percepção dos participantes que responderam a esse estudo, conforme se depreende das informações trazidas na Figura 2.

Figura 2 – Formação do orçamento impositivo.



Fonte: Dados da pesquisa.

No tocante à Figura 2, em análise às respostas dos participantes quanto à formação do orçamento impositivo, na concepção de P1, este arguiu citando o dispositivo da Lei Orgânica de Santa Maria que é de extrema importância para pensar o orçamento impositivo no contexto legislativo, e que foi indiretamente mencionado pelos demais respondentes do questionário. Dessa forma, inquestionável que o orçamento impositivo é formado, justamente, pela destinação de 1,2% da receita corrente líquida para as emendas parlamentares individuais, o que foi consenso dentre todos os respondentes. Sob esse viés, é válido abordar o artigo 112-A,

§3º, da Lei Orgânica de Santa Maria atende à previsão do artigo 166, §11, do texto constitucional, de acordo com o que se percebe a seguir:

Artigo 166 [...] §11 É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (BRASIL, 1988)

Ademais, torna-se necessário mencionar, ainda, que, conforme abordado pelo respondente V1, “a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”, tal qual a previsão do artigo 166, §9º, do texto constitucional (BRASIL, 1988). No entanto, por mais que o percentual de execução obrigatória possa parecer pequeno, ele garante que os projetos propostos pelos parlamentares (vereadores, no caso do Município em análise) serão atendidos por verbas públicas, com atenção especial para aqueles relacionados a serviços de saúde. Mais uma vez, percebe-se que o orçamento impositivo tem ligação direta com os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal.

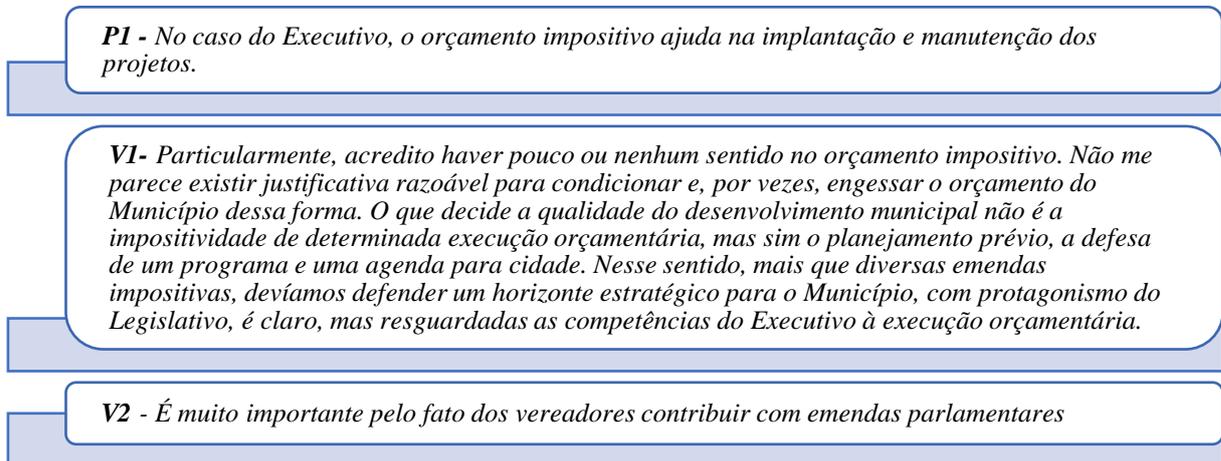
Em razão dessa conexão com os dispositivos previstos no texto constitucional, o orçamento impositivo demonstra sua importância porque tem “como resultado a obrigação do Executivo realizar programação orçamentária nos exatos moldes como aprovada pelo Poder Legislativo”, respeitando o percentual da receita corrente líquida destinada a esses gastos e, especialmente, prestando a atenção necessária à realização de políticas públicas e atendendo aos direitos que exigem uma atuação positiva do Estado para se concretizarem (GODOY, 2014, p. 71). Dessa forma,

o Poder Executivo deixa de ter excessiva discricionariedade no uso desses instrumentos de flexibilidade orçamentária, que passarão doravante a ser submetidos à aprovação pelo Poder Legislativo, a quem caberá decidir sobre aspectos importantes do processo de execução do orçamento público. O orçamento passará a se tornar mais previsível e capaz de conferir maior segurança jurídica à administração pública e a todos que dela dependem e com ela se relacionem. Além disso, impedirá o uso distorcido que tem sido feito desses instrumentos, como se vê quando o Poder Executivo obsta a liberação de recursos já consignados no orçamento com a finalidade de fazer deles “moeda de troca” para barganhas políticas diversas. (CONTI, 2013, s.p)

Nessa perspectiva, considera-se que o orçamento impositivo exerce um papel importante na concretização desses direitos e que não se trata de uma versão extrema dessa modalidade de orçamento, na qual o governo seria obrigado a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso” (MARRA, 2018, p. 21). Sob esse

contexto, os participantes se manifestaram acerca da relevância do orçamento impositivo, cujas respostas estão presentes na Figura 3.

Figura 3 – Importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento de Santa Maria/RS.



Fonte: Dados da pesquisa.

Infelizmente, a importância do orçamento impositivo não parece ser devidamente contemplada pelos respondentes do questionário aplicado para fins de coleta de dados para esse trabalho. Isso porque dois dos três respondentes apenas mencionaram, superficialmente, a garantia na execução de projetos dos vereadores, e o participante V1 entende que existe pouco ou nenhum sentido na manutenção do orçamento impositivo, defendendo que ele engessaria as previsões orçamentárias do Município, conforme se depreende da Figura 3. Apesar disso, os participantes P1 e V2, ainda que de forma rasa, compreendem que essa modalidade orçamentária contribui para a implementação e manutenção de projetos oriundos das emendas parlamentares.

Dessa forma, com base no exposto até o momento acerca do orçamento impositivo, é possível visualizar uma discordância entre a percepção dos participantes e aquilo que é defendido pela literatura sobre o tema. Isso porque o orçamento impositivo parece, aos olhos do participante V1, como um fator que atrapalha a execução orçamentária do Município de Santa Maria/RS, enquanto, na literatura, Assis (2020) defende a existência do orçamento impositivo para que a efetividade das políticas públicas e dos direitos sociais não fique à mercê de disputas políticas e da discricionariedade dos poderes.

Por fim, faz-se necessário arguir que a falta de percepção dos respondentes acerca da importância do orçamento impositivo afeta a sociedade na medida em que impede que a devida

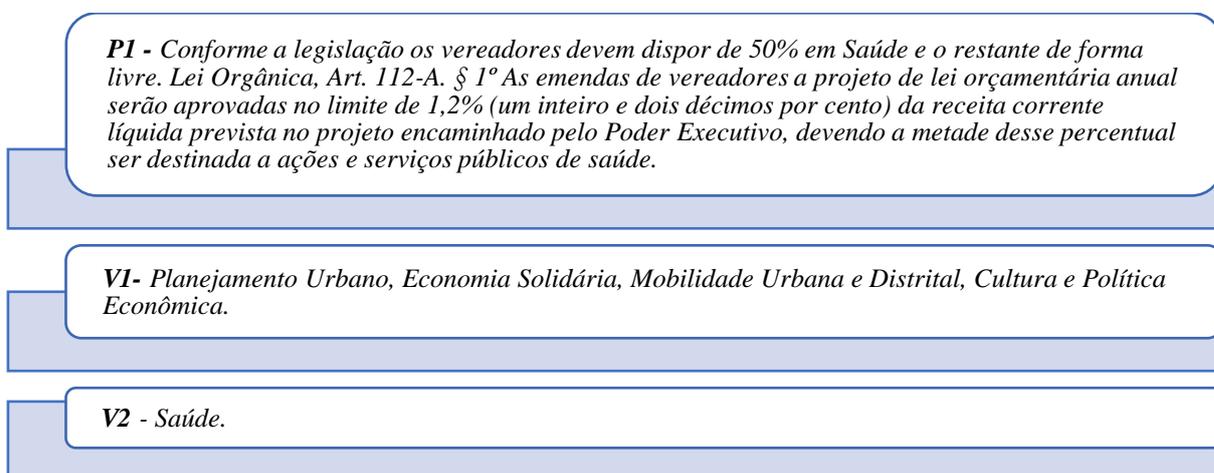
atenção seja conferida às políticas públicas e aos projetos que têm como objetivo a concretização de direitos sociais. Marra (2018, p. 22-23) demonstra que, entre os anos de 2002 e 2012, “menos de 17% das emendas indicadas por deputados e senadores foram efetivamente pagas pelo governo federal, beneficiando, em média, 1.200 municípios por ano, contra 4.300 municípios que não recebem nada”. Frente a esses dados e à importância dessas vinculações, cabe compreender a destinação dos recursos advindos do orçamento impositivo para visualizar os impactos que os direitos sociais sofreriam se as Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e 100 de 2019 não fossem aprovadas.

4.2 Destinação dos recursos do orçamento público impositivo

A partir da definição da base formativa do orçamento impositivo, essa seção tem como objetivo analisar a destinação dos recursos do orçamento impositivo, na percepção dos respondentes e da legislação vigente. Assim, conforme visto na seção anterior, metade do percentual destinado às execuções obrigatórias deve ser aplicado a ações e serviços públicos de saúde, conforme previsão do artigo 166, §9º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do artigo 112-A, §1º, da Lei Orgânica do Município de Santa Maria (SANTA MARIA, 1990).

Entretanto, entende-se que a metade restante do percentual definido como orçamento impositivo é de destinação livre, podendo contemplar outros projetos. Dessa forma, no intuito de compreender como esses recursos são alocados no município analisado, uma das indagações realizada aos participantes elucidada justamente acerca das áreas de realização dos projetos contemplados pelo orçamento impositivo, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

Figura 4 – Áreas de realização dos projetos contemplados pelo orçamento impositivo.



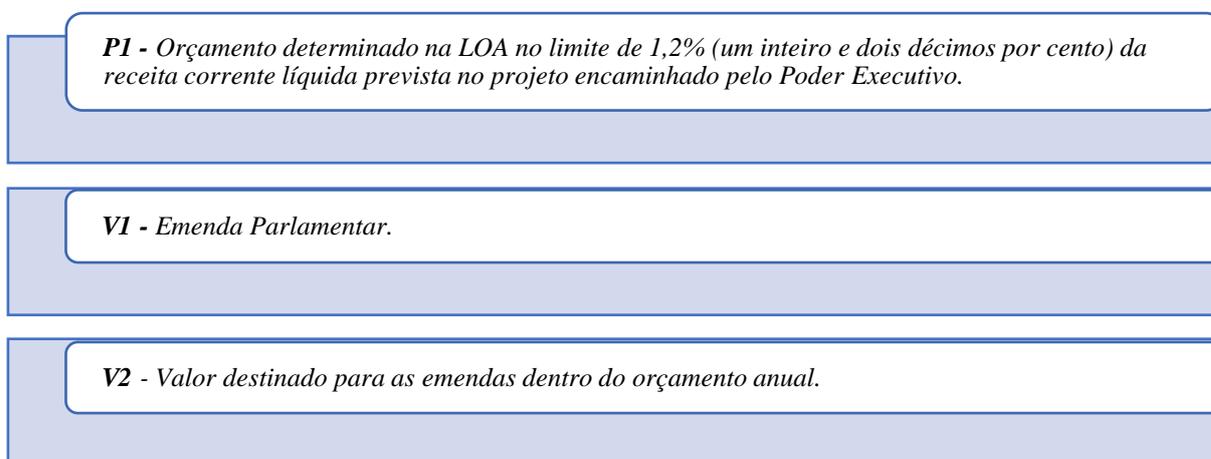
Fonte: Dados da pesquisa.

Em análise aos dados coletados, percebe-se por meio da resposta do participante P1 que este não determina as áreas de destinação dos recursos, limitando-se a referir que a metade não aplicada em serviços e ações de saúde são de destinação livre. Noutra sentença, o participante V2 apontou apenas essa área como destinação desses recursos, mantendo-se limitado ao objeto de aplicação. Entretanto, o respondente V1 demonstrou que existem outras áreas que precisam dessa parcela do orçamento e que essa destinação tem relação direta com os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Dessa forma, para o participante V1, o planejamento urbano, a economia solidária, a mobilidade urbana e distrital, a cultura e a política econômica são áreas beneficiadas pelos recursos do orçamento impositivo, deixando claro que essa modalidade orçamentária representa um papel importante no desenvolvimento do Município.

Por mais que o participante V1 tenha exemplificado a relação entre o desenvolvimento municipal e o orçamento impositivo, a limitação dos participantes em referir os projetos que são contemplados com esses recursos impacta na sociedade na medida em que os respondentes, por serem representantes da comunidade do Município em análise, podem negligenciar a importância da concretização de políticas públicas voltadas para direitos sociais, deixando de contemplar projetos importantes e/ou destinando as emendas parlamentares para projetos menos relevantes ou de menor impacto social.

Ainda, os participantes também foram questionados sobre a origem das verbas utilizadas para a realização dos projetos propostos por aquele que estava respondendo ao questionário. Assim, cabe salientar de antemão que as emendas parlamentares “são transferências intergovernamentais, ou seja, descentralizações de recursos federais, acrescidas à Lei Orçamentária Anual por solicitações de parlamentares individuais, bancadas ou comissões”. São, portanto, despesas federais não-vinculadas (a finalidade não é previamente determinada), extraordinárias (não se estabelecem em fluxo contínuo), voluntárias e discricionárias (negociáveis) (SODRÉ; ALVES, 2010, s.p). Na Figura 5, tem-se a percepção dos respondentes acerca das origens das verbas para realização dos projetos.

Figura 5 – Origem das verbas para realização de projetos propostos pelo respondente.



Fonte: Dados da pesquisa.

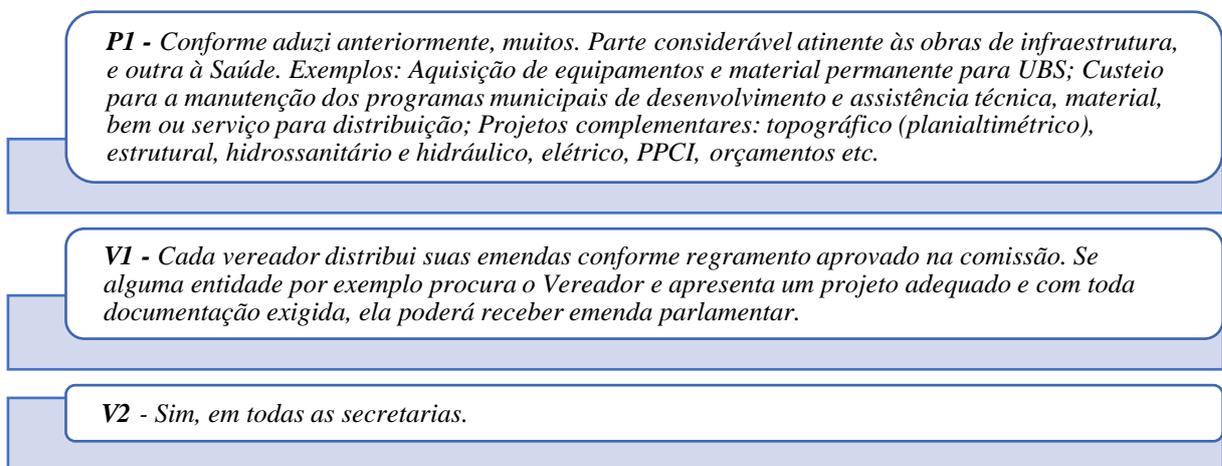
De acordo com o exposto na Figura 5, percebe-se que o P1 fez referência justamente ao que já foi abordado na seção anterior sobre a base formativa do orçamento impositivo, afirmando que o orçamento é determinado pela Lei Orçamentária Anual no limite de 1,2% da receita corrente líquida, conforme as legislações já mencionadas. Ainda, os participantes V1 e V2 mencionaram, respectivamente, as emendas parlamentares e o valor destinado a elas dentro do orçamento anual como origem das verbas para realização dos projetos propostos por eles. Nesse sentido, Sodré e Alves (2010, s.p) aduzem acerca dessa temática que:

Emendas parlamentares são, portanto, um instrumento constitucional (artigo 166, parágrafos 2º a 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição do Brasil, 2007)), que visa a inserir o Congresso Nacional nas discussões acerca do planejamento do orçamento federal e descentralizar voluntariamente recursos a instâncias locais com maior proximidade das demandas sociais.

Ao traçar um raciocínio a partir do exposto pelos participantes e do que aborda a legislação, pode-se argumentar que as emendas parlamentares têm relação direta tanto com a Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto com as destinações de 1,2% da receita corrente líquida para o orçamento impositivo. Dessa forma, esses valores são repassados aos vereadores sob a forma de emenda parlamentar, de modo que cada um dos vereadores dê a esses recursos a destinação conforme os projetos previstos na Lei e de execução obrigatória (SODRÉ; ALVES, 2010). Com isso, percebe-se, novamente, a preocupação do constituinte com o atendimento às demandas sociais e a garantia de efetividade dos direitos sociais.

Ainda sobre a destinação das verbas derivadas do orçamento impositivo e distribuídas nas emendas parlamentares, os participantes dessa pesquisa argumentaram a respeito dos projetos beneficiados com esses recursos, de modo a exemplificar o que seriam as “ações e serviços de saúde” previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Santa Maria/RS e, especialmente, aqueles projetos contemplados pela outra metade com destinação livre. As informações coletadas por meio de suas percepções constam na Figura 6.

Figura 6 – Projetos beneficiados com recursos do orçamento impositivo.



Fonte: Dados da pesquisa.

As respostas dos participantes, expostas na Figura 6, dão conta de exemplificar os projetos beneficiados pelo orçamento impositivo; na concepção do participante P1, este demonstra que a aquisição de equipamentos e material permanente para Unidades Básicas de Saúde é uma das possibilidades de auxílio do orçamento impositivo ao sistema de saúde público. A partir desse argumento, percebem-se outras possibilidades de emprego dos recursos advindo do orçamento impositivo, como a manutenção dos programas municipais de desenvolvimento e assistência técnica; compra de material para distribuição; realização de projetos topográficos, estruturais, elétricos, hidrossanitários e hidráulicos; entre outros.

No que tange às percepções dos participantes V1 e V2, estes mencionam, respectivamente, acerca da possibilidade que cada vereador tem de atender projetos de instituições que apresentem a documentação exigida de forma conjunta a um projeto exequível e adequado; e a destinação de recursos em todas as secretarias. Entretanto, o respondente V2 parece menos informado do que o P1 e o V1, uma vez que retornou de forma breve e limitando-se a referir que existem projetos beneficiados em todas as secretarias, sem mencionar as

emendas parlamentares, as quais são de extrema importância para se pensar o orçamento impositivo.

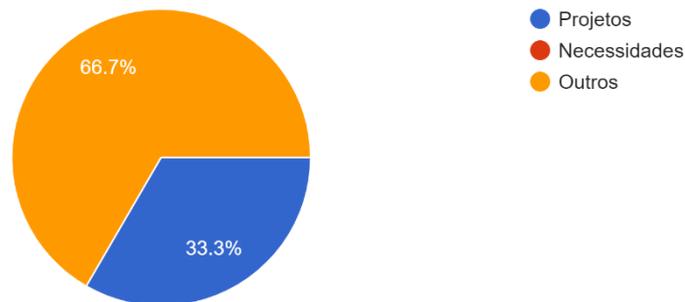
Dessa forma, as respostas dos participantes, mais uma vez, demonstram a finalidade do orçamento impositivo de atender aos direitos sociais, especialmente aqueles projetos que têm como intuito a manutenção do bem-estar da comunidade local santa-mariense e o desenvolvimento da cidade. Resta, ainda, avaliar as formas de aplicação e de controle do orçamento impositivo, o que se faz na próxima seção.

4.3 Aplicação e controle do orçamento público impositivo

Nessa seção, em decorrência das anteriores, tem-se a identificação de como é realizada a aplicação e o controle do orçamento público impositivo nas diferentes áreas, tendo como objeto de análise um Município da região central do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o questionário aplicado aos membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo também abordou essa temática por meio dos questionamentos formulados, de modo a compreender como esses representantes da coletividade Santa-mariense compreendem a aplicação e o controle do orçamento impositivo.

Nesse ponto, torna-se relevante reforçar o posicionamento de que o orçamento impositivo “traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória, e não apenas facultativa” (PISCITELLI, 2015, p. 05). Sob esse viés, a aplicação dessas verbas deve observar, ainda, diversos critérios, como as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas, em suma, precisam prezar pela efetividade dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Tendo em vista esse contexto, uma das questões apresentadas diz respeito à aplicação do orçamento impositivo, tendo sido ofertado ao respondente três possibilidades de escolha: projetos; necessidades; e outros, conforme consta no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Aplicação do orçamento impositivo.

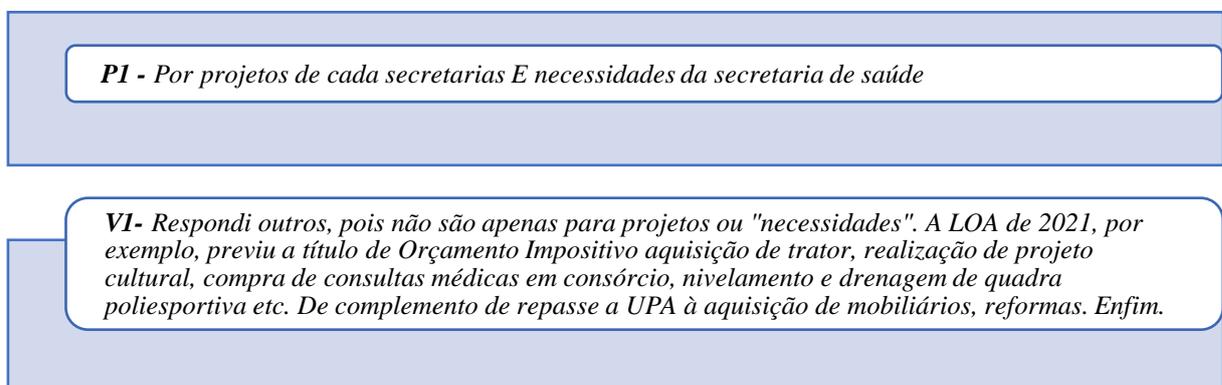


Fonte: Dados da pesquisa.

Em análise ao Gráfico 1, cabe aqui rememorar a primeira fala dos gestores públicos quanto à destinação do orçamento impositivo, os quais concordaram que deveria ser sobre projetos. No entanto, nota-se uma limitação quanto ao entendimento de que os projetos servem para que as necessidades possam ser atendidas, tanto as legais quanto as da população por meio da aplicabilidade dos recursos. Assim, é possível compreender, através de suas falas, o entendimento de que esses valores são aplicados em projetos e os demais visualizam como outras as áreas de aplicação do orçamento impositivo.

Com base no exposto até o presente momento, de modo a compreender quais outras destinações poderiam ser dadas aos recursos do orçamento impositivo, a Figura 7 demonstra a especificação dessas destinações, dada pelos participantes que escolheram a opção “outros” no Gráfico 1. Importante mencionar que o participante V2 não respondeu à especificação das outras destinações porque referiu, no gráfico anterior, que a aplicação é feita em projetos.

Figura 7 – Especificação das outras destinações.



Fonte: Dados da pesquisa.

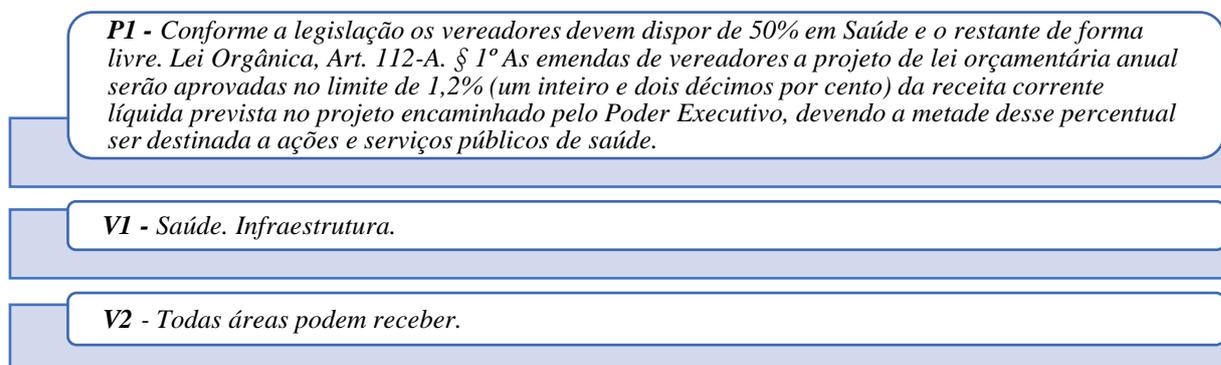
De acordo com o Figura 7, verifica-se, em síntese, que os participantes compreendem a necessidade das destinações dadas ao orçamento impositivo, apenas verificaram que não são apenas projetos ou apenas necessidades. A exemplo disso, o participante P1 especificou que esses recursos são destinados tanto para projetos de cada secretaria quanto para as necessidades da secretaria de saúde. Já o participante V1 entende que não são apenas projetos ou necessidades, exemplificando que a LOA de 2021 previu a aquisição de tratores, a realização de projetos culturais, o repasse à UPA para aquisição de mobiliários, a compra de consultas médicas em consórcio e ações de manutenção em quadra poliesportiva.

A título de complementação, as emendas ao orçamento “são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições”, levando em consideração a realidade de cada Município ou de cada região. Essas emendas são direcionadas ao texto da LOA e, de acordo com Helena Pontual (s.d, s.p), podem versar sobre as seguintes áreas:

[...] infraestrutura; saúde; integração nacional e meio ambiente; educação, cultura, ciência e tecnologia e esporte; planejamento e desenvolvimento urbano; fazenda, desenvolvimento e turismo; justiça e defesa; poderes do Estado e representação; agricultura e desenvolvimento agrário; e trabalho, previdência e assistência social.

Destarte, ao serem questionados de forma direta acerca das áreas de aplicação do orçamento impositivo, percebe-se novamente que os participantes fazem menção de que todas as áreas podem receber, mas que as mais comuns são a saúde, em razão da destinação de 50% do orçamento, e a infraestrutura, conforme pode ser visualizado na Figura 8.

Figura 8 – Áreas de aplicação do orçamento impositivo.



Fonte: Dados da pesquisa.

Complementando os dados abordados, e de acordo com a literatura sobre o assunto, percebe-se que, apesar de as áreas de aplicação do orçamento impositivo, na visão dos participantes, terem se restringido, nesse momento, à saúde e à infraestrutura, essa espécie de orçamento deve ser direcionada para a satisfação dos direitos de segunda geração, ou seja, aqueles que exigem uma prestação positiva do Estado para se concretizarem. (GRADVOHL, 2009) Conforme outros exemplos já trazidos nas Figuras 6 e 7, a cultura, a educação, o desenvolvimento e a manutenção de áreas de convívio coletivo são possibilidades de destinação dos recursos do orçamento impositivo. A própria Constituição Federal, no artigo 212, prevê recursos obrigatórios para o sistema educacional público, momento no qual os Poderes Legislativo e Executivo não podem se eximir da responsabilidade de prezar pela efetividade desses direitos (BRASIL, 1988). Nesse sentido, Gradvohl (2009, p. 358) elucida que,

uma vez prevista na Lei Orçamentária a realização de programas específicos que concretizam direitos fundamentais de 2ª dimensão (por exemplo, um programa de alfabetização de adultos ou de construção de casas para os desabrigados de determinada região), após um processo decisório democrático levado a efeito pelos representantes eleitos dos legítimos detentores do poder - o povo -, e configurada a efetiva arrecadação dos recursos direcionados a esses programas, não há mais que se falar em obstáculo à eficácia dos direitos fundamentais e, como corolário, surge uma obrigação com efeito vinculante ao Poder Executivo: a de realizar tais programas em plenitude. (GRADVOHL, 2009, p. 358)

Ainda, cabe ressaltar a forma como os recursos advindos do orçamento impositivo são aplicados nas diferentes áreas de destinação, corroborando com o exposto na Figura 6 quando se discutiu a origem das verbas empregadas nos projetos e necessidades abarcados pelo orçamento impositivo. A partir dessa interligação, questionou-se aos participantes acerca das formas de aplicação do orçamento impositivo por meio das áreas, conforme se depreende da Figura 9.

Figura 9 – Forma de aplicação do orçamento impositivo nas diferentes áreas.

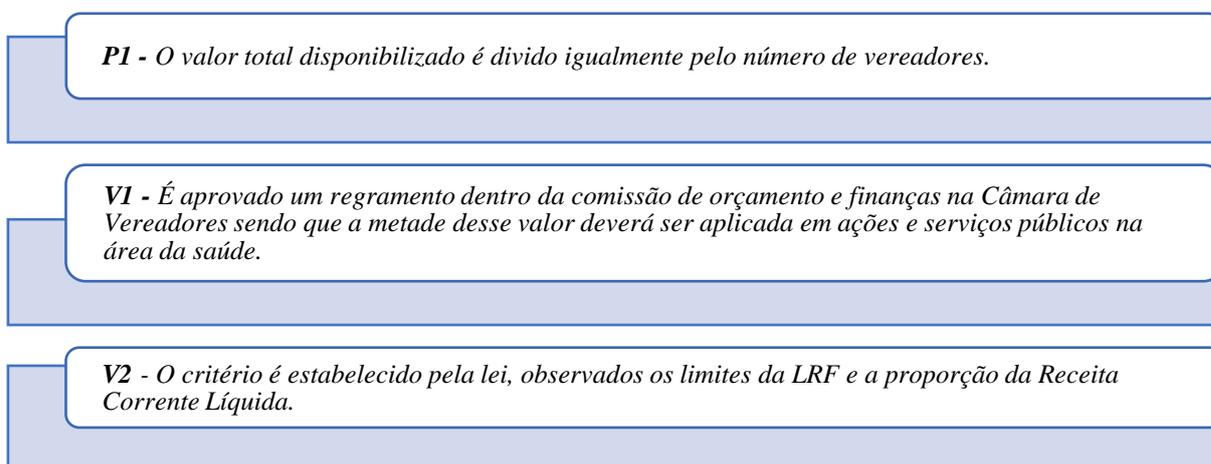
<i>PI - Através das emendas impositivas.</i>
<i>VI - Em se tratando de orçamento impositivo municipal, por meio de emendas, observados os requisitos já mencionados.</i>
<i>V2 - Através de emendas parlamentares aprovadas na Câmara de Vereadores.</i>

Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando a Figura 9, rememora-se a importância das emendas parlamentares para a realização dos direitos sociais e para a correta destinação dos recursos advindos do orçamento impositivo. De acordo com a literatura vigente, as emendas parlamentares são fundamentais porque “os membros do Congresso Nacional têm a prerrogativa de inserir no orçamento novos programas e ações com o intuito de atender as solicitações e demandas advindas do seu reduto eleitoral”. (SANTOS, 2019, p. 13) Ainda, conforme mencionado na Figura 6, as instituições podem procurar os vereadores para apresentar projetos de realização desses direitos sociais e, caso as emendas parlamentares não existissem, a concretude desses projetos seria mais difícil de se verificar.

Nessa esteira de pensamento, considerando que o orçamento ora analisado é de execução obrigatória, os vereadores devem seguir alguns critérios para a distribuição dos recursos advindos do orçamento impositivo. Dessa forma, questionou-se os participantes sobre a forma como é realizada a distribuição dos valores advindos do orçamento impositivo, conforme Figura 10.

Figura 10 – Critério para distribuição dos valores advindos do orçamento impositivo.



Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Figura 10, algumas considerações importantes necessitam de análise. Primeiramente, a abordagem realizada pelo participante P1 refere-se ao percentual de 1,2% da receita corrente líquida, a qual é dividida de forma igualitária entre os vereadores do Município em comento, o que respeita os preceitos democráticos sob os quais o Estado se assenta. No entanto, o participante V1 aponta que a existência de um regramento, aprovado pela Comissão

de Orçamento e Finanças (COF), para regulamentar a destinação desses recursos, reforça que metade desse valor deve ser destinado à saúde. Por fim, o respondente V2 comenta sobre os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, aduzindo que os critérios são previstos em Lei e que devem, por óbvio, respeitar o percentual da receita corrente líquida destinada ao orçamento impositivo.

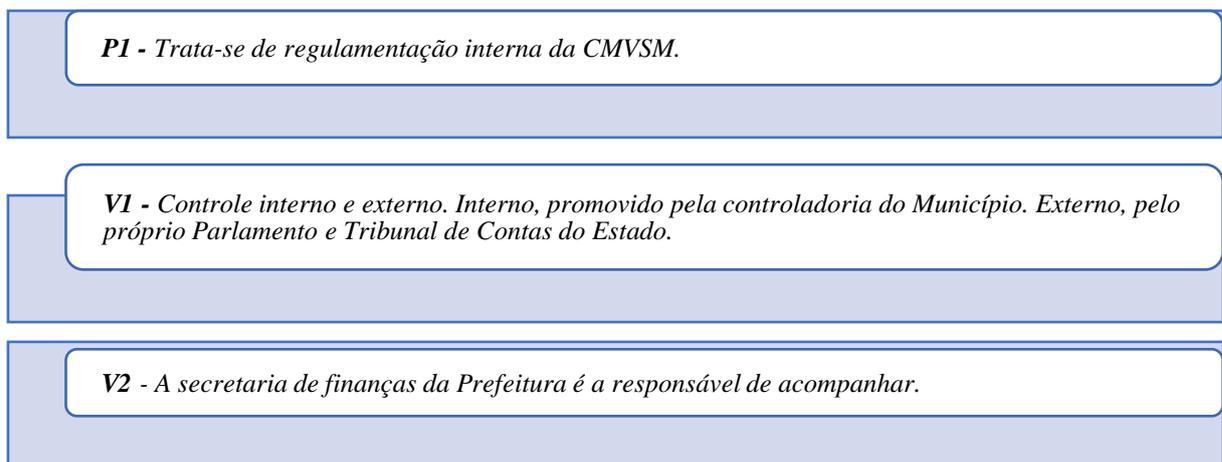
Nesse mesmo sentido, faz-se importante elencar a ideia trazida por Santos (2019, p. 14), o qual comenta que é

[...] importante frisar que as emendas ao orçamento estão subordinadas as normas legais rígidas tanto no que tange ao seu conteúdo quanto aos seus objetivos, uma vez que foram estabelecidas primordialmente pela Carta Magna, e em seguida, mais recentemente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF- Lei Complementar 101/00) e conseqüentemente pela Lei 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

De certa forma, essas características trazidas pelos participantes demonstram que, apesar de precisarem decidir sobre o direcionamento dos recursos advindos do orçamento impositivo, essa ponderação deve ser feita mediante alguns critérios previamente estabelecidos, demonstrando, novamente, que o orçamento impositivo não detém a mesma liberdade e discricionariedade que o orçamento autorizativo (SANTOS, 2019).

Outro argumento importante e relevante para esse estudo é em relação ao controle que é exercido sobre a aplicação dos recursos provenientes do orçamento impositivo, conforme elucidado na Figura 11.

Figura 11 – Forma de controle da aplicação do orçamento impositivo.



Fonte: Dados da pesquisa.

A partir dos argumentos expostos na Figura 11, compreende-se que o controle sobre a aplicação das verbas advindas do orçamento impositivo é feito interna e externamente, conforme aduziu o participante V1. Dessa forma, a própria regulamentação interna da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria é destinada a esse controle, mas ele também é realizado pela controladoria do Município, pelo próprio Parlamento e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda, o participante V2 refere que a secretaria de finanças da Prefeitura também faz o acompanhamento da destinação desses recursos, momento no qual percebe-se que os vereadores precisam, de fato, prestar contas sobre a destinação dessa verba. Nas palavras de Santos (2019, p. 18-19), entende-se que:

Segundo a Constituição Federal no art. 165, a responsabilidade do controle financeiro cabe ao Executivo levando-se em consideração o planejamento e a gestão. A elaboração das emendas cabe aos parlamentares que são eleitos para representar suas localidades e atender as necessidades de intervenção seja nas áreas de saúde, educação ou infraestrutura. Com isso tem-se como objetivo primordial da execução do orçamento impositivo, a redução da burocracia, bem como a institucionalização do desembolso de acordo com a programação.

Portanto, tendo por base as informações levantadas e expostas por meio das Figuras essa seção, foi possível cumprir com os objetivos propostos no início desse trabalho, tornando viável a compreensão da base formativa do orçamento impositivo, das áreas na quais os seus recursos são aplicados, da destinação que é dada por cada vereador às verbas advindas do orçamento impositivo, bem como da forma de aplicação desse investimento e o controle que é exercido por meio dos diferentes órgãos na execução correta das disposições da Lei Orçamentária Anual (LOA) sobre as diversas utilizações desses recursos.

Ainda, salienta-se, nesse momento, que o questionário realizado com membros dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Santa Maria/RS, apesar de ter um engajamento de poucos respondentes frente ao número previsto inicialmente, demonstrou, em síntese, que a atuação dos vereadores e do prefeito desse Município está diretamente ligada ao que a literatura sobre o tema e aos dispositivos legais que regulamentam o orçamento impositivo e a sua aplicação abordam. Cabe, por fim, analisar a importância do orçamento impositivo no tocante ao desenvolvimento do Município em análise.

4.4 A importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do Município

As seções anteriores exploraram e possibilitaram a compreensão de aspectos importantes acerca do orçamento impositivo, como é o caso da sua base formativa, da destinação dos recursos oriundos dessa modalidade orçamentária e da forma de aplicação e de controle dessas verbas pelo Poder Público e pela própria sociedade. Como resultado dos dados coletados por meio do questionário e da pesquisa realizada na literatura sobre o tema, desenvolveu-se o Quadro 6, o qual buscou fazer uma síntese do conhecimento construído anteriormente sobre o orçamento impositivo.

Quadro 6 – Síntese da formação, da destinação e do controle do orçamento impositivo.

Formação	Destinação	Aplicação e Controle
1,2% da receita corrente líquida da Lei Orçamentária Anual (LOA), realizada no exercício anterior, deve ser de execução orçamentária e financeira obrigatória, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.	As verbas são distribuídas igualmente entre os vereadores através das emendas parlamentares. Os vereadores devem dispor de 50% desse valor para serviços e ações na área da saúde e o restante de forma livre, como infraestrutura, cultura e mobilidade urbana.	Os recursos são aplicados em projetos, necessidades e outras questões que beneficiam a sociedade local, como lazer e incentivo ao esporte. Todas as áreas podem receber esses recursos, desde que os projetos sejam regularmente apresentados. O controle é realizado por regulamentação interna da Câmara de Vereadores, pela controladoria do Município e pelo Tribunal de Contas do Estado.

Fonte: Dados da pesquisa.

Através das informações contidas no Quadro 6, é possível perceber a importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento do município em análise. Conforme mencionado anteriormente, o orçamento impositivo tem um papel essencial em assegurar que as despesas previstas com políticas públicas e com a concretização dos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal, serão cumpridas pelo Poder Executivo. Assim, renuncia-se a uma parcela de discricionariedade para garantir que a sociedade terá seus interesses atendidos, sem incorrer no risco desses recursos acabarem sendo objeto de barganha política – considerando o presidencialismo de coalizão vivido pelo Brasil desde 1988 (ASSIS, 2020). Nesse sentido, é possível perceber que os cortes orçamentários

“[...]têm recaído sobre as generalidades das dotações no início de cada ano como que aparentando um freio nas despesas públicas. Ora, isso é um equívoco. Os serviços públicos são ininterruptos em quantidade e qualidade, o que pressupõe, também, a continuidade das obras públicas, exceto aquelas de natureza ornamental.” (HARADA, 2013, s.p)

Sob esse viés, em decorrência da aprovação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 102/2019, a execução de uma parcela do orçamento público tornou-se obrigatória, e não apenas aquelas advindas de emendas parlamentares individuais ou de bancada. O §10 do artigo 165 da Constituição Federal passou a impor à Administração Pública que a execução de algumas programações orçamentárias devem ser seu dever, de forma a garantir que bens e serviços de concretização de direitos serão efetivamente oferecidos à sociedade. Ainda, o §11 do mesmo dispositivo constitucional estabelece algumas exceções para o orçamento impositivo, garantindo o equilíbrio fiscal e a possibilidade de mudanças em casos excepcionais (ROMANO, 2020).

Em outra perspectiva, um dos pontos abordados nas seções anteriores diz respeito a um possível engessamento do orçamento público em razão do seu caráter impositivo, o que foi, inclusive, mencionado por um dos respondentes, conforme se depreende da Figura 3. Entretanto, de acordo com o que foi estudado anteriormente e com os aspectos efetivamente previsto nas Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019 e na Constituição Federal de 1988, “no caso de impossibilidade de implementação de determinada ação prevista, poderá ser apresentada justificativa e alterar o orçamento mediante processo legislativo”. Dessa forma, não há o que se falar em endurecer o orçamento público, tendo em vista que a própria legislação pertinente ao assunto refuta essa possibilidade (ALVES; BIANCHI, 2019, p. 160).

Nesse sentido, torna-se imperioso reconhecer a importância do orçamento público impositivo para a manutenção do regime democrático e para o desenvolvimento do país – e, conseqüentemente, do Município em análise – tendo em vista que, segundo Romano (2020, s.p), “a execução orçamentária em sua plenitude, ressalvadas as limitações legais, financeiras ou técnicas, é um imperativo para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana”. Caso as Emendas Constitucionais já mencionadas não tivessem sido aprovadas, essa parcela do orçamento público (1,2% da receita corrente líquida) continuaria sendo “mera obra de ficção”.

Por outro ângulo, a grande vantagem da existência de uma parcela do orçamento público que seja de execução impositiva, considerando que o eixo da programação orçamentária é deslocado para o Poder Legislativo, reside na democratização da previsão e da realização dos gastos públicos. Ainda, nas palavras de Souza, Oliveira e Vicentin (2015, p. 100), democratiza-se as “definições dos projetos que serão priorizados no planejamento dos investimentos, o que por si só já é fator de fortalecimento da governança pública”. Dessa forma, compreende-se que a participação ativa do Poder Legislativo, no caso em comento dos vereadores do Município de Santa Maria/RS, obriga o orçamento a ser mais criterioso no atendimento aos interesses locais,

pressupondo uma aproximação maior entre os vereadores e a população e a possibilidade de um acompanhamento pormenorizado de onde esses recursos estão, de fato, sendo aplicados.

Outro ponto que merece atenção é que o orçamento positivo acaba fortalecendo a governança, apesar de parecer que ele estaria enfraquecendo-a em razão de retirar, segundo Souza, Oliveira e Vicentin (2015, p. 100), “do Poder Executivo a primazia da programação e parcela da discricionariedade no manejo orçamentário”. Esse fortalecimento tem relação direta com os princípios da boa governança, como a transparência e a prestação responsável de contas, o que vem a ser reafirmado pelo orçamento impositivo na medida em que afasta uma parcela da discricionariedade do Poder Executivo e garante que uma parte dos recursos não serão envolvidos em disputas políticas. Em outras palavras, o orçamento impositivo confere segurança à população e aos vereadores de que seus projetos e políticas públicas são contemplados com essas verbas, satisfazendo direitos e contribuindo com o desenvolvimento do Município.

Diante do exposto, vale ressaltar que a divisão desses recursos entre os vereadores do Município, por meio de emendas parlamentares, busca assegurar que o maior número possível de interesses seja atendido sob um viés democrático, possibilitando que cada vereador contemple projetos e políticas públicas que acredita serem interessantes para o desenvolvimento do Município. Nessa perspectiva, Souza, Oliveira e Vicentin (2015, p. 100) comentam que:

O orçamento impositivo tem o potencial de tornar mais *accountable* o orçamento, pois, devido a sua previsibilidade e maior participação do legislativo na sua elaboração e fiscalização, sendo este o representante de toda população e não somente da maioria dos eleitores, como é o caso do Chefe do Executivo, haveria maior influência da sociedade como um todo no planejamento e execução orçamentária, o que poderia ser potencializado no caso dos Municípios, uma vez que se poderia conjugar o orçamento impositivo com o orçamento participativo, ampliando a participação da sociedade e por consequência a transparência e a *accountability*.

Dessa forma, entende-se que o orçamento impositivo é de vital importância para o desenvolvimento no Município, na medida em que garante uma maior participação democrática na destinação das verbas públicas; promove um atendimento mais especializado às políticas públicas e aos projetos de efetivação dos direitos sociais; assegura que os interesses locais serão ouvidos durante o planejamento orçamentário; evita que esses recursos sejam alvo de discricionariedade e de barganha política; e preza pela transparência, pela prestação responsável de contas e pela segurança da população local de que seus recursos estarão sendo efetivamente reinvestidos no desenvolvimento do Município.

Por fim, é imperioso ressaltar que, apesar de uma legislação específica para tratar o tema abordado nesse estudo, a fala dos autores foi fundamental para uma maior compreensão de suas percepções acerca da formação, da destinação, da aplicação e do controle do orçamento impositivo, e que essas percepções, quando aplicadas na prática, impactam a vida da comunidade, colocando sob a guarda dos representantes do povo a responsabilidade e a transparência de ações decorrentes da consciência cidadã que eles devem ter.

5 CONCLUSÕES

O objetivo geral do presente estudo foi analisar a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no poder legislativo de uma cidade da região central do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi escolhido o Município de Santa Maria/RS para realizar a pesquisa, a qual constituiu-se a partir da aplicação de um questionário aos vereadores membros da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) e ao prefeito do Município analisado. Nessa perspectiva, as respostas dos participantes foram objeto de reflexão frente ao que a literatura aborda sobre o orçamento impositivo e as nuances que possibilitam a sua compreensão, com o objetivo de verificar como essa modalidade orçamentária é formada, como é feita a destinação dos seus recursos e o controle dessas escolhas.

Diante do exposto, tornou-se possível concluir que o orçamento público brasileiro, enquanto instrumento de controle sobre as finanças do governo, divide-se em duas modalidades: o autorizativo e o impositivo. No tocante ao orçamento autorizativo, trata-se de uma mera previsão de despesas, que só serão efetivamente executadas se houver receita suficiente e se elas se ajustarem às necessidades coletivas que aparecem ao longo do exercício financeiro. O orçamento impositivo, por sua vez, passou a ser mais debatido entre a literatura a partir das Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e 102 de 2019, as quais foram responsáveis por inserir no texto constitucional dispositivos que tratam da obrigatoriedade da execução de determinadas previsões orçamentárias.

Dessa forma, além da necessidade de cumprimento dessas previsões por parte do Poder Executivo, o orçamento impositivo ainda afasta a discricionariedade e a barganha política, garantindo a execução de políticas públicas e de projetos sociais sem que exista, por trás, interesses individuais e políticos envolvidos. O mesmo não pode ser dito acerca do orçamento autorizativo, que leva em consideração a atuação discricionária do Poder Executivo na execução e no cumprimento das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, o que poderia prejudicar a efetivação de direitos sociais.

Assim, por meio do referencial teórico e dos resultados e discussões oriundos do questionário aplicado aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças e ao Prefeito do Município de Santa Maria/RS, foi possível cumprir com os objetivos da presente pesquisa. Dessa forma, identificou-se a base formativa do orçamento público impositivo, qual seja 1,2% da receita corrente líquida da Lei Orçamentária Anual realizada no exercício anterior, o que encontra fundamento na Constituição Federal de 1988 em razão da aprovação das Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e 102 de 2019. Esse percentual é igualmente dividido entre os

vereadores, os quais escolhem os projetos e as políticas públicas que desejam contemplar com esses recursos, desde que atendam aos requisitos previstos nas normativas internas da Câmara de Vereadores e que 50% deles sejam de ações e serviços de saúde.

Nessa perspectiva, o questionário aplicado também auxiliou na averiguação da destinação dos recursos provenientes do orçamento impositivo pelo Município em análise por meio dos projetos beneficiados. Foi possível perceber que, além das ações e dos serviços de saúde que requerem 50% dos recursos, a verba advinda do orçamento impositivo também contempla projetos relacionados à infraestrutura, à cultura, ao lazer, ao incentivo ao esporte, à mobilidade urbana, à economia solidária, ao planejamento urbano, à manutenção dos programas municipais de desenvolvimento e de assistência técnica, e a projetos complementares, como o topográfico, o estrutural, o hidrossanitário e o hidráulico. Isso significou perceber a relação direta entre o orçamento impositivo e o desenvolvimento do Município.

Identificou-se, também, as formas de aplicação e de controle do orçamento público impositivo mediante sua destinação, de modo que, através das emendas parlamentares, os recursos provenientes dessa modalidade orçamentária possam ser divididos entre os vereadores para o repasse nas diferentes áreas. Os recursos são aplicados em projetos, necessidades e outras questões que beneficiam a sociedade local, conforme já mencionado, e todas as áreas podem receber esses recursos, desde que os projetos sejam regularmente apresentados. Ainda, verificou-se que o controle é realizado por regulamentação interna da Câmara de Vereadores, pela controladoria do Município e pelo Tribunal de Contas do Estado.

Por fim, analisou-se a importância do orçamento impositivo no desenvolvimento do município em questão, o qual já havia sido percebido no momento da abordagem dos projetos contemplados por essa modalidade orçamentária e seus respectivos recursos. Entretanto, outros aspectos puderam ser contemplados, como a importância do orçamento impositivo para a manutenção das bases do regime democrático e para a continuidade de projetos e de políticas públicas que, efetivamente, atendam aos interesses locais – o que só pode ser percebido se a divisão dos recursos for feita de forma a representar a totalidade dos eleitores, ou seja, através dos vereadores.

Dessa forma, a aplicação do questionário e a pesquisa bibliográfica e documental, através de uma análise descritiva, permitiram a compreensão sobre a formação, a destinação, a aplicação e o controle do orçamento impositivo em um Município da região central do Rio Grande do Sul, demonstrando a importância dessa modalidade orçamentária para o desenvolvimento municipal, para a democracia e para a boa governança. Foi possível perceber,

nessa esteira, os aspectos positivos que perpassam a obrigatoriedade da execução de determinados recursos do orçamento, especialmente porque apresenta conexão direta com a efetividade dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal.

Por fim, vale ressaltar que, para a execução desse estudo, encontrou-se algumas limitações, as quais foram consubstanciadas pela dificuldade de estabelecer contato com os vereadores e, conseqüentemente, de conseguir respostas ao questionário, motivo pelo qual o estudo contou com apenas 3 respondentes ao invés de 7, que era a proposta original. Salienta-se, ainda, que existe interesse na realização de estudos futuros, com o intuito de perceber se houve uma mudança no pensamento dos representantes da comunidade santa-mariense no tocante ao orçamento impositivo, especialmente com relação à sua importância para a concretização dos direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 01. Rio de Janeiro, jan./feb. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000100073&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 10 maio 2021.
- ALVES, Fernando de Brito; BIANCHI, Luiz Henrique Néia Giavina. Orçamento impositivo: uma breve análise à PEC 34 de 2019. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 07, n. 01, 2019. p. 150-170.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**: noções práticas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 01, n. 05, jul 2020. p. 26-35. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/117>. Acesso em: 10 maio 2021.
- AZEVEDO, Marcio. **Contabilidade e transparência na gestão pública moderna**. Site Administradores, janeiro de 2010. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/contabilidade-e-transparencia-na-gestao-publica-moderna>. Acesso em: 01 de outubro de 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciências Financeiras**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BARBOSA, Ricardo M. **Direito Econômico/Financeiro**. Conteúdo Jurídico, janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51256/o-ciclo-orcamentario-brasileiro>. Acesso em: 10 de já neiro de 2021.
- BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BELTRÃO, Ricardo Ernesto. Vasquez., NOGUEIRA, Fernando A. (2011). **A Pesquisa Documental nos Estudos Recentes em Administração Pública e Gestão Social no Brasil**. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro - RJ, Brasil, 35.
- BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. *In: Coleção de Leis do Império*, 22 de abril de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. *In: Diário Oficial da União*, 28 de janeiro de 1922. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *In: Diário Oficial da União*, 05 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

CARRA, César Augusto. **O orçamento impositivo aos estados e aos municípios**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 33, nº 4, out./dez. 2015. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarairacemapolis/arquivo?Id=15423>. Acesso em: 04 de abril de 2020.

CONTI, José Mauricio. Orçamento impositivo é avanço para administração. *Conjur*, 07 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao>. Acesso em: 28 jun. 2021.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, R. O. **A contribuição da contabilidade para a gestão fiscal responsável e transparente**: um estudo de caso do município de Feira de Santana. (Monografia) Graduação em Ciências Contábeis. UEPS, Feira de Santana, 2007. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rmccuerj/article/download/5543/4031>. Acesso em: 24 de outubro de 2020.

DUTRA, Vivian P. F.; DUARTE, Pedro dos Anjos; FONSECA, Bruno Bandeira. **Orçamento Impositivo**: um olhar reflexivo acerca da suposta inviabilidade de recursos do poder estatal e da prioridade de efetivação dos direitos sociais. Revista *Âmbito Jurídico* – São Paulo, Julho de 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/orcamento-impositivo-um-olhar-reflexivo-acerca-da-suposta-inviabilidade-de-recursos-do-poder-estatal-e-da-prioridade-de-efetivacao-dos-direitos-sociais/>. Acesso em: 26 de outubro de 2020.

FERNANDES, Loyane Mota. **Orçamento impositivo**: uma análise da qualidade dos gastos públicos na atenção especializada em saúde. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Especialização em Orçamento e Políticas Públicas. Universidade de Brasília. Brasília, 2020. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27085/1/2020_LoyaneMotaFernandes_tcc.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. A eficácia dos direitos fundamentais de 2ª dimensão e o orçamento público impositivo. *Revista Controle*, v. 7, n. 01, 2009. p. 347-362. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/297>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GIL FLORES, J. **Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa.** Barcelona: PPU, 1 ed, 1994.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 134, jun. 2014. p. 57-84. Disponível em: <http://ajuris.kingghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/195>. Acesso em: 28 jun. 2021.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União - Evolução Histórica no Brasil.** Câmara dos Deputados – Brasília/DF, setembro de 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 26 de março de 2020.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais. **Revista de Ciências Contábeis**, v. 11, n. 21. Cuiabá, jan./jun. 2020. p. 81-99. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rcic/article/view/10708>. Acesso em: 10 maio 2021.

HARADA, Kiyoshi. Orçamento impositivo. Exame da PEC nº 565/06. **Âmbito Jurídico**, 01 de setembro de 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/orcamento-impositivo-exame-da-pec-n-565-06/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil.** Revista planejamento e políticas públicas, nº 26, jun./dez. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56>. Acesso em: 03 de abril de 2020.

MARÇAL, Thaís Boia. Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil. **Boletim de Direito Administrativo**, ano 31, n. 3. São Paulo, mar. 2015. p. 263-272. Disponível em: https://www.academia.edu/download/37058004/Por_uma_releitura_do_conceito_de_orcamento_autorizativo.pdf. Acesos em: 10 maio 2021.

MIRANDA, Ângelo. **O orçamento no Brasil é impositivo ou autorizativo?** Patrick Nilo Cursos Preparatórios, set. 2019. Disponível em: <https://patricknilo.com.br/wp-content/uploads/2019/09/Or%C3%A7amento-impositivo-Angelo-Miranda.pdf>. Acesso em: 29 de novembro de 2020.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denise. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios.** Revista de Administração Contemporânea, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

OLIVEIRA, E. C. **Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população: o caso da Prefeitura de Maceió/AL.** 2007. P. 142. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. UnB/UEPB/UFPE/UFRN, Recife, 2007.

OLIVEIRA, Ronaldo Bussad. **Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo**. Juris Way: Sistema Educacional Online. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5618#:~:text=Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20C3%A9%20g%C3%AAnero%2C%20sendo,%C3%A9%20o%20caso%20do%20Brasil. Acesso em: 24 de setembro de 2020.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional** – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Reflexão Contábil**, v. 25, n. 02, maio/ago. 2006. p. 16-25. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>. Acesso em: 10 maio 2021.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo**: viabilidade, conveniência e oportunidade. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, outubro de 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 21 jun. 2021.

PONTUAL, Helena Daltro. Emendas ao orçamento. **Agência Senado**, [s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 28 jun. 2021.

POZZOBON, Adriana. História. **Câmara Municipal de Santa Maria**, 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/conteudo/institucional/Institucional/1/2021/1>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RICHE, Natalia. **Emenda Constitucional n. 100/2019 e orçamento impositivo**. Gran Cursos Online, jul. de 2019. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/emenda-constitucional-n-100-2019-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 29 de novembro de 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. A discussão sobre o orçamento impositivo. **Jus**, março de 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79855/a-discussao-sobre-o-orcamento-impositivo>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SANTA MARIA. **Lei Orgânica do Município de Santa Maria/RS**. 03 de abril de 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-santa-maria-rs>. Acesso em: 19 jun. 2021.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd**: revista eletrônica de administração, v. 07, n. 4. Porto Alegre: jul/ago 2001. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/19441>. Acesso em: 10 maio 2021.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 339-396.

Brasília, jan./abr. 2020. Disponível em:
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100339&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 maio 2021.

SANTOS, S. Gislaine; MARQUES, E. Valéria; GOUVEIA, R. José Antônio. **A Importância do Orçamento na Contabilidade Pública**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano 2011, N°. 000004, 10/07/2013.

Disponível em: <https://semanaacademica.com.br/artigo/importancia-do-orcamento-na-contabilidade-publica>. Acessado em: 07 de novembro de 2020.

SANTOS, Sérgio Ricardo Silva dos. **Orçamento impositivo: o que mudou?** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2707>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Rev. Adm. Contemp.**, v. 14, n. 03, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/mDrCpCxmvfzgJtj7bMqD4jt/?lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SOUZA, Rogério Oliveira de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; VICENTIN, Ivan Carlos. O orçamento impositivo como fator de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública. **Diversa Revista Eletrônica Interdisciplinar**, v. 8, n. 2, p. 95-103. Matinhos, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/diver/article/view/45048>. Acesso em: 28 jun. 2021.

TRISTAO, Gilberto. **O Papel das Fundações na Modernização das Universidades**. V Congresso Internacional Do CLAD Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 – 27 outubro. 2000.

VIANA, Elisabete Ribeiro Fernandes; CRUZ, Luiz Gustavo da Silva. **Orçamento público: autorizativo X impositivo**. Revista Trevisan, v. 18, n. 173, 2020.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

ANEXO A – Questionário formulado e aplicado para a realização dessa pesquisa

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UM OLHAR REFLEXIVO ACERCA DE SUA APLICAÇÃO NO MUNICÍPIO

Essa pesquisa faz parte de um trabalho final de conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade Franciscana, elaborado pela acadêmica Bruna Ziebell, sob orientação do Prof. Dr. Lucas Almeida dos Santos, e visa analisar a formação, a destinação e o controle do orçamento público impositivo no Poder Legislativo de uma cidade da região central do Rio Grande do Sul, qual seja Santa Maria. Sua participação é voluntária e se dará por meio do preenchimento desse questionário.

Ao aceitar participar, estará contribuindo e colaborando com a execução dessa pesquisa e, caso depois de consentir em sua participação o/a Sr.(a) desistir de continuar, tem o direito e a liberdade de retirar o seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta de dados, independente do motivo e sem prejuízo a sua pessoa. O/a Sr. (a) não terá nenhuma despesa e não receberá nenhuma remuneração ao responder o presente questionário. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, porém sua identidade não será divulgada, sendo resguardado o sigilo. A coleta do e-mail é para que possamos compartilhar os resultados da pesquisa com os participantes.

Qualquer dúvida quanto a essa pesquisa, por favor não hesite em entrar em contato conosco pelo e-mail: bruna_ziebell_c@hotmail.com; ou pelo telefone (55) 99705-8512.

Agradecemos desde já pela participação e disponibilidade no auxílio da realização dessa pesquisa.

1. Gostaria de contribuir com essa pesquisa, respondendo ao questionário a seguir:

() Sim

() Não

2. Quais áreas você realiza seus projetos?

3. Qual a origem das verbas para realização dos projetos propostos por você?

4. Você sabe o que é Orçamento Impositivo?

() Sim

() Não

5. De que forma o orçamento impositivo santa-mariense é formado?

6. Como é realizada a aplicação desse orçamento?

() Projetos

() Necessidades

() Outros

7. Caso tenha respondido "outros" na questão anterior, comente quais.

8. Qual o critério utilizado para distribuição dos valores advindos do orçamento?

9. Existem projetos beneficiados com os recursos provenientes do orçamento impositivo?
Quais?

10. Você sabe como ocorre a formação do Orçamento Impositivo da Prefeitura de Santa Maria?

() Sim

() Não

() Em partes

11. Em que áreas são aplicadas esse orçamento?

12. De que maneira é aplicado o Orçamento Impositivo nas diferentes áreas?

13. Qual o critério usado para a destinação deste orçamento?

() Prioridades

() Outros

14. Caso tenha respondido "outros" na questão anterior, comente quais.

15. Como é estipulado o valor das destinações orçamentárias?

16. Durante o período das destinações orçamentárias, podem ocorrer modificações em termos de destinação?

17. Qual seria a forma de controle da aplicação deste orçamento?

18. Qual a importância do orçamento impositivo para o desenvolvimento do Município de Santa Maria?

Deixe aqui seu e-mail caso queira que te enviemos o resultado dessa pesquisa.
