

Orçamento impositivo municipal: análise de sua adoção pelo município de Mossoró/RN

RESUMO

Adailson Pinho de Araújo
adailson.araujo@alunos.ufersa.edu.br
Universidade Federal Rural do Semi-Árido.
Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
lizziane@ufersa.edu.br
Universidade Federal Rural do Semi-Árido.
Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

A Emenda Constitucional 86/2015 disciplinou, no âmbito da União, o orçamento impositivo. Trata-se uma obrigação, por parte do Poder Executivo, de execução das emendas parlamentares aprovadas, limitado a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária. O Município de Mossoró adotou esse modelo ainda em 2013, portanto, antes da União. Assim, o objetivo deste trabalho é compreender o processo jurídico-político pelo qual se deu a concretização da impositividade das emendas individuais em Mossoró, buscando-se analisar as áreas favorecidas com esses recursos nos anos de 2022 e 2023. Para tanto, a pesquisa utilizou da técnica de pesquisa bibliográfica, com destaque para a revisão de literatura, análise de legislações e processos judiciais, com uso do método de abordagem crítico indutivo e avaliação de dados quantitativa e qualitativa. Os resultados apontam para uma tendência na alocação de emendas nas áreas de saúde, educação, assistência social e urbanismo. Ao final, notou-se também o beneficiamento de entidades e associações do terceiro setor que até então não estavam contempladas pelo Poder Público, o que evidencia a democratização da elaboração do orçamento público por meio do regramento orçamentário impositivo adotado por Mossoró.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento impositivo; Emendas individuais; Mossoró; Rio Grande do Norte.

1 INTRODUÇÃO

A despesa pública no Brasil se dá pelo orçamento público. Da interpretação constitucional, pode-se argumentar que esse é um mecanismo essencial de planejamento e gestão financeira do Estado, demarcado pela elaboração de leis orçamentárias que compõem um sistema estratégico de despesa e receita pública.

Nesse contexto, observa-se que o orçamento público brasileiro possui caráter meramente autorizativo, porque parte das despesas públicas é passível de contingenciamento¹. Historicamente, as despesas são realizadas de maneira discricionária pelo Poder Executivo, com exceção de determinados gastos mínimos em saúde e educação, previstos constitucionalmente, o que gera conflito entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

A técnica do contingenciamento das despesas públicas, apesar de ser considerada uma prática comum pela qual o gestor público lança mão para garantir o equilíbrio financeiro e orçamentário, por vezes é entendida como uma forma arbitrária de administrar o gasto público. Essa situação desencadeia uma série de desequilíbrios entre os Poderes, especialmente no plano federal. É nesse contexto que o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 86, em 17 de maio de 2015, acrescentando os parágrafos 9º a 18 ao artigo 166 da Constituição Federal, concretizando a implementação do chamado orçamento impositivo.

Essa determinação constitucional trata-se de uma necessidade de observância, por parte do Poder Executivo, de executar as emendas parlamentares individuais nos moldes traçados no texto, limitado a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária anual, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Por conta dessa inovação, o orçamento da União, ao menos no tocante à limitação aprovada, passou a ser eminentemente mandatário.

A principal questão suscitada nos anos iniciais do orçamento impositivo é se haveria a necessidade de adoção desse modelo nos Estados e Municípios. Embora silente quanto à extensão automática do orçamento impositivo aos Estados, Municípios e Distrito Federal, os efeitos da Emenda Constitucional 86/2015 no plano da União foram importantes por demonstrarem a não subserviência do Poder Legislativo ao Executivo. Porém, sendo válida a extensão do orçamento impositivo, como ele se dá no âmbito de um Município?

¹ O contingenciamento é um mecanismo que implica no adiamento ou em não realização de parte da programação de despesa estabelecida na Lei Orçamentária. O recurso contingenciado é removido do cronograma mensal de execução, tanto orçamentária como financeira. Está regulamentado na Lei Complementar 101/2000 para possibilitar o atingimento das metas fiscais do exercício quando houver evidências de frustração da receita arrecadada no bimestre. Seu propósito é garantir a compatibilidade entre a execução das despesas e a disponibilidade real de recursos públicos, o que pode acarretar o bloqueio das despesas, que será somente liberado conforme a oportunidade do gestor público. Porém, como aponta Gontijo (2010), o processo utilizado pelo Poder Executivo para promover o contingenciamento apresenta falhas e, ao menos no âmbito federal, os decretos presidenciais de contingenciamento excedem aos termos dispostos na LRF. Cite-se, por fim, a previsão deste mecanismo na LRF (art. 9º), *ipsis litteris*: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Tendo em vista esse cenário, o problema consiste em verificar se há aplicabilidade imediata, ou não, do orçamento impositivo aos demais entes da Federação, especialmente aos Municípios. Outrossim, também se problematiza as emendas impositivas no orçamento público do Município de Mossoró, uma vez que a Lei Orgânica Municipal previu expressamente, desde 2013, disposições semelhantes ao teor da Emenda Constitucional 86/2015, mas que, em efetividade, pareceram não ter a aplicação que se aguardava durante determinado período.

O presente trabalho se justifica porque, em um movimento mais amplo, concretizado em espaços da política e do direito que se remodelam em disputa, compreender a complexidade que envolve o orçamento impositivo torna-se relevante, principalmente, por permitir conceber os limites e as possibilidades de composição dos conflitos entre os Poderes. Especificamente, a análise da execução do orçamento impositivo no plano local, tendo como cenário o Município de Mossoró – RN, permitirá visualizar se houve a concretização das emendas parlamentares impositivas em seu processo orçamentário e a destinação para políticas públicas municipais.

Para fins de realização da pesquisa científica, a originalidade do tema investigativo alinha-se, no que tange aos aspectos metodológicos, ao desenvolvimento da técnica de pesquisa bibliográfica, com destaque para revisão da literatura, além de legislações pertinentes, comunicado de um Tribunal de Contas e processos judiciais aplicáveis ao caso concreto, utilizando-se o método de abordagem crítico indutivo e avaliação de dados realizada de maneira quantitativa e qualitativa. Utilizou-se também o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL²) da Câmara Municipal de Mossoró, que permitiu visualizar as emendas individuais dos exercícios financeiros de 2022 e 2023.

2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

O orçamento público pode ser definido como o instrumento de gestão mais antigo e mais relevante da administração pública, utilizado pelos governos para organizar, delimitar e aplicar os recursos financeiros advindos de sua arrecadação (CASTRO, 2015). Essa ferramenta remonta à necessidade de autorizar, controlar e governar o dinheiro público, sempre ligado à ideia de aperfeiçoamento e desenvolvimento da democracia moderna e liberal como uma contraposição, ou mesmo superação, aos regimes antigos, marcados pela arbitrariedade estatal, a irresponsabilidade do soberano e a ideia de detenção do patrimônio público da sociedade (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Martins (2016) discute que o orçamento público evidencia de qual maneira a ação e as propostas governamentais estão pensadas ou traçadas, revelando o plano de governo, em uma ação cuja legitimidade e autoridade democrática vigoram e dependem a partir da sua aprovação perante o Poder Legislativo. Dado o caráter representativo do orçamento, deflui dele o seu exato cumprimento nas medidas de sua aprovação. Porém, como discute o autor, nem sempre ocorre desta maneira.

No Brasil, o orçamento público está previsto na Constituição Federal de 1988 e regulado por normas gerais, desde leis a decretos, e, por isso, revestido de diversas formalidades legais. O texto constitucional em vigor, em seu artigo 165 e incisos, determina a autoridade do Poder Executivo para a elaboração tanto das propostas orçamentárias anuais, sendo esta uma lei específica que estima a receita e fixa a despesa de um dado exercício, como do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988).

Em todos os casos, por conseguinte, as propostas devem ser apreciadas, aprovadas e fiscalizadas pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988). Barroso e Mendonça (2013) apontam que a previsão de tais leis corresponde a um devido processo orçamentário, que, para eles, trata-se de uma especificação decorrente do devido processo legislativo, dado que o orçamento só poder ser aprovado por uma lei formal, implicando na execução concreta e efetiva da LOA.

Mendes e Branco (2022) apontam haver uma ligação intensa entre PPA, LDO e LOA porque não haveria sentido a existência de uma delas sem a existência das demais, ou seja, é incabível pensar, por exemplo, na existência das diretrizes do orçamento sem que houvesse uma lei orçamentária formal para efetivar, em termos financeiros, os planos contidos na LDO.

A questão é que persistem importantes divergências teóricas quanto ao caráter do orçamento público no modelo adotado pelo Brasil, se autorizativo ou mandatário (MARTINS, 2016). Uma parte da doutrina financeira considera que as normas que regem o processo orçamentário, e a própria Constituição Federal, já o revestem de um caráter obrigatório, isto é, o Poder Executivo tem o dever de cumprir o previsto na peça orçamentária, na medida em que existe um pressuposto de obrigatoriedade cogente.

Outros, de encontro ao pensamento anterior, consideram que a aprovação da lei orçamentária apenas autoriza o Poder Executivo a executar certa despesa, não obrigando, no entanto, sua atuação. Tal argumento garante ao Chefe do Executivo ampla possibilidade de manobra e flexibilidade na execução (PISCITELLI, 2007), por meio da técnica de contingenciamento (GUIMARÃES, 2020).

Contudo, observa-se que a histórica discricionariedade do Poder Executivo parece estar cada vez mais enfraquecida, considerando que em março de 2015 o fenômeno da negociação e renegociação orçamentária entre os Poderes teve seu *modus operandi* alterado pela via constitucional. A promulgação da Emenda Constitucional 86, em 17 de maio daquele ano, acrescentou os parágrafos 9º a 18 ao artigo 166 da Constituição Federal, concretizando a implementação de um orçamento impositivo *sui generis*, ou, nas palavras de Scaff (2015, p. 01) um “orçamento impositivo à brasileira”.

Lima (2003) observa que o orçamento impositivo pode ser classificado em modalidades diferentes, se estendendo desde um modelo extremo, no qual os gestores têm a obrigação de executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional, a um modelo intermediário onde se possibilita alguma flexibilidade orçamentária, tendo em vista que o Poder Executivo poderia deixar de executar as despesas previstas em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias, até a um modelo flexível, que obriga o Executivo a cumprir apenas parte da programação.

É imperioso destacar, por oportuno, antes de se adentrar à análise da inovação constitucional da EC 86/2015, que a LDO de 2014 (BRASIL, 2013) estabeleceu que as emendas individuais dos parlamentares deviam ser consideradas prioritárias, e de forma inédita até àquele período, no artigo 54, tornou obrigatória a execução das despesas decorrentes das emendas individuais, até o limite de 1,2% do montante da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Ademais, a obrigatoriedade deixaria de existir, segundo a norma, nas hipóteses de impedimentos de ordem técnica³. Naquele mesmo ano, segundo a Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014), o total de emendas impedidas de execução no exercício de 2014, por questões técnicas, atingiu o percentual de 26%, cerca de R\$ 1,65 bilhão.

As experiências perpassadas na LDO de 2014 confirmaram um prelúdio relevante e abriram espaço para a impositividade das emendas individuais, por isso o Congresso Nacional resgatou Propostas de Emendas à Constituição antigas para, efetivamente, constitucionalizar a obrigação de execução. A alteração surge após quinze anos de tramitação no Parlamento brasileiro, inicialmente incluída na pauta do Poder Legislativo por meio da PEC 22A/2000, transformada em PEC 356/2006 e, ainda, em PEC 358/2013, sendo que esta previa a vinculação de toda a programação da Lei Orçamentária Anual.

Contudo, o texto constitucionalizado apenas obrigou a execução das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária dos parlamentares, no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista na LOA, nos moldes experienciados na LDO de 2014.

A proposta em discussão foi aprovada na Câmara dos Deputados ainda em 2013, no entanto, restou alterada no Senado Federal e teve que retornar àquela Casa para demais deliberações, resultando em sua promulgação apenas em 2015.

Em análise aos parágrafos do artigo 166 supramencionados, percebe-se, além da previsão de reserva de até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado de Lei Orçamentária, a destinação de metade de tal percentual para ações e serviços públicos de saúde, porém vedado o uso desse montante para suprir despesas com pessoal ou encargos sociais.

O parágrafo 11 é essencial para descrever, de certa forma, um critério de impessoalidade na divisão dos valores, pois, assim, cada parlamentar, seja da Câmara dos Deputados, seja do Senado Federal, possui o direito de ter o mesmo percentual disponibilizado e executado conforme suas preferências políticas e ideológicas. Ferreira e Oliveira (2017, p. 203) argumentam que esta Emenda Constitucional deixou “de ser a PEC do orçamento impositivo para se tornar a PEC das emendas parlamentares impositivas”, por conta de seu caráter individualista.

Capellini (2018) aponta este processo como uma significativa vitória do Poder Legislativo, posto que objetivou eliminar a discricionariedade do Governo Federal na execução dos gastos públicos, pois normatizou impositivamente a execução

³ Os impedimentos de ordem técnica estão previstos na Portaria Interministerial ME/SEGOV n. 1965, de 10 de março de 2022, nos incisos do §1º do art. 6º. Como exemplos de impedimentos de ordem técnica, citam-se dois: falta de razoabilidade do valor proposto e ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária.

apenas de suas emendas individuais à LOA, estas somente podendo ser afastadas diante de impedimentos técnicos ou legais (BRASIL, 1988).

A partir desse novo paradigma de impositividade das emendas individuais, a técnica do contingenciamento tende a ser reduzida, dado que o administrador do orçamento, no tocante ao valor das emendas individuais, não pode gerenciar o fluxo de recursos para adaptar às inconsistências, salvo por impedimentos técnicos, conforme o teor do parágrafo 12 do artigo 166 da Constituição Federal, conforme exposto.

De forma geral, havia críticas para o excesso de contingenciamento por parte do Poder Executivo ao orçamento aprovado anualmente, posto que na visão de Rebouças (2014) esse seria um fator de desequilíbrio entre os Poderes face aos interesses parlamentares que guiam a execução das despesas em determinado período. Ainda para o autor, a técnica de contingenciar seria um gerador de ineficácia para o Estado, e prejudicaria o princípio do planejamento público, pois o gestor passa a controlar quais gastos públicos são executados, a despeito da aprovação dada pelo Congresso Nacional.

Sobre isso, Pinto (2022) entende que a impositividade de parte do orçamento público foi uma resposta dos parlamentares ao manejo abusivo dos recursos pelo Poder Executivo por meio da técnica do contingenciamento. A autora encontra subsídios para a aprovação da Emenda Constitucional 86/2015 pelo enfraquecimento do Governo Federal, acentuado principalmente a partir das manifestações de 2013. Diniz (2016), ao seu turno, analisa como foram os primeiros resultados após a aprovação das emendas impositivas via emenda constitucional:

A expectativa criada em torno do orçamento impositivo foi enorme. Os parlamentares, em seus discursos, ressaltaram o início de uma nova fase nas relações entre Executivo e Legislativo, com uma distribuição mais alta de recursos através das emendas individuais. Arelado a isso, uma maior valorização do parlamento e um enfraquecimento do Executivo. A mídia em geral também comprou o discurso de que uma nova situação estava sendo iniciada com a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo. A partir de agora, o baixo clero, grupo de deputados com pouco prestígio no Congresso, passaria a influenciar uma parcela significativa do orçamento sem ter que depender da “bondade” do governo. A oposição, por seu turno, também ganharia com a mudança. Já o Executivo perderia uma ferramenta crucial de apoio político e teria que recorrer a novos instrumentos para conseguir construir uma sólida base de sustentação. (DINIZ, 2016, p. 118)

Embora o Poder Executivo tenha perdido uma ferramenta de troca de apoio político com a previsão da impositividade das emendas individuais, como menciona Diniz (2016), é importante mencionar que a constitucionalização do orçamento impositivo se deu apenas, e tão somente, no tocante às emendas parlamentares, isto é, o restante do orçamento previsto na LOA permanece sob o controle discricionário do Governo Federal, a este estando autorizado a contingenciar receitas e despesas que podem ser consideradas essenciais. Scaff (2015) é um crítico desse modelo – impositividade apenas para emendas individuais –, argumentando que o país permanece em um modelo de presidencialismo imperial.

Sobre o excesso de governabilidade do Poder Executivo até àquele período vivenciado, sustentado pelas coalizões, Abranches (1988) cita que o Brasil apresenta um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante elevada, justificada, entre outros aspectos, pela desigualdade das forças de progresso na malha social, posto que esta impõe ritmos diversos e conjunturas severamente díspares. Ainda segundo o autor, o maior dilema do país é fornecer um ordenamento que seja, a um só tempo, legítimo e capaz de intervir na redução das disparidades de integração da ordem social.

Por conta disso, adotou-se nos entes federativos brasileiros um sistema de representação proporcional, dado que um “sistema de representação, para obter legitimidade no país, deve ajustar-se aos graus de heterogeneidade” (ABRANCHES, 1988, p. 12), permitindo, em certo grau, que as minorias se encontrem representadas na grande arena do Parlamento.

Em síntese, o sistema demanda que o Chefe do Poder Executivo, em qualquer plano, forme uma coalizão de forças políticas – estas representadas pelos partidos políticos –, para ser possível alcançar a governabilidade e a estabilidade institucional, num cenário de ampla negociação e disputa política. Entretanto, as evidências sugerem que, quanto maior o número e heterogeneidade dos partidos que compõem uma base, maior também será o custo para manter a coalizão (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Nesse sentido, de acordo com Castro (2021), o excesso de governabilidade tem o potencial de gerar crises que afetem esse contexto. Santos e Gasparini (2020) defendem, por exemplo, que o sistema de divisão de poderes pós-1988 é fundamental para entender como o Poder Executivo tenta viabilizar o seu projeto de governo aprovado nas urnas ao mesmo tempo em que os parlamentares atendem aos interesses de suas bases eleitorais.

A este fenômeno a literatura chama de política de pork barrel, classificado por autores como Fiorina (1989) e Ames (2001) pela correlação entre benefícios de políticas distributivas e resultados eleitorais, isto é, a existência do uso de medidas orçamentárias para ganhos quantitativos em votos dos beneficiários (MOURÃO; CUNHA, 2011). Veja-se:

‘Pork barrel’ is a term used to describe government sponsored (funded) projects that provide benefits for a particular congressional district or state and that have the added effect of helping an elected official win votes, earn the backing of local interests, and gain financial support for reelection (MCCAIN, 2003, p. 01)

No entanto, são robustos os achados da literatura que defendem uma menor relação da execução de emendas para a reeleição de parlamentares (DINIZ, 2016)⁴. De igual maneira, Baião e Couto (2017) reforçam que o eleitor favorecido superestima projetos particularizados por emendas parlamentares, dado que usufrui integralmente dos benefícios sem ter que pagar algo a mais por isso. Defendem ainda que políticas de pork barrel extrapolam a destruição racional de

⁴ Segundo Diniz (2016, p. 58): “A sequência histórica não permite atrelar o sucesso eleitoral à simples execução orçamentária. Não há motivos, tampouco, para dizer que as emendas são dispensáveis e que um parlamentar não precisa delas para se reeleger, mas o que se questiona é a exacerbada importância atribuída à ferramenta. [...] É uma ferramenta importante para criar um laço entre representantes no Congresso e lideranças regionais.”

recursos ao mesmo tempo em que favorece a governabilidade e prejudica a eficiência das ações pelo excesso de barganhas.

Os autores concordam, por conseguinte, que o excesso de conflitos entre os dois Poderes (Executivo e Legislativo) levou à aprovação da EC 86/2015, destacando também que o orçamento público é meramente autorizativo, cabendo ao Chefe do Executivo ampla discricionariedade na execução de determinadas despesas. Alves e Bianchi (2019), discordando em parte dos demais autores mencionados, discutem que as emendas impositivas são salutares por fortalecerem a independência entre os Poderes da República.

Por todo o exposto e diante do contexto da promulgação da Emenda Constitucional 86/2015, o modelo que se adotou no Brasil transparece que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescentadas por meio de emenda individual de cada parlamentar, é obrigatória, e não meramente facultativa.

3 O HISTÓRICO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM MOSSORÓ: APONTAMENTOS E O PROCESSO JURÍDICO-POLÍTICO EM BUSCA DA RESERVA ORÇAMENTÁRIA PARA AS EMENDAS INDIVIDUAIS EM 2021-2022

A Constituição Cidadã trouxe mudanças significativas para o federalismo brasileiro ao conceder autonomia política, administrativa e financeira aos Municípios, elevando-os à condição de ente federativo. Na visão de Quintiliano (2012), essa mudança foi importante na formação do federalismo brasileiro, uma vez que historicamente os Municípios já haviam experimentado uma ampla autonomia desde o período colonial, concentrando a execução dos principais serviços públicos. No entanto, com a Proclamação da República, as competências municipais foram limitadas, especialmente no que diz respeito ao poder econômico, substituído pelo poder estadual ou federal.

No que se refere especificamente ao orçamento impositivo como disposto na Constituição Federal, por meio da EC 86/2015 (BRASIL, 2015), é importante apontar que a literatura, desde 2015, discute se há ou não uma aplicabilidade imediata do modelo aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal.

Carra (2015) aponta que a referida Emenda é silente quanto à extensão de seus efeitos aos demais entes federados, e que restariam dúvidas, naquele momento inicial de sua promulgação, se a interpretação mais acertada iria no sentido de ser uma norma de reprodução obrigatória – devendo, portanto, ser respeitada pelos demais entes apesar de não preverem em suas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas –, ou de uma norma aplicável somente à União.

Pairando tal controvérsia nos primeiros meses do orçamento impositivo no Brasil, alguns Tribunais de Contas passaram a defender ser tal orçamento imediatamente aplicável (CARRA, 2015). Logo naquele momento inicial, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Comunicado SDG n. 18/2015, salientou a importância de os entes seguirem as alterações propostas na Constituição Federal e reservassem até 1,2% da receita corrente líquida para as emendas individuais:

COMUNICADO SDG N. 018/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes:

[...] **3. A menos que demonstrados impedimentos técnicos avalizados pelo Legislativo, as emendas individuais (parlamentares) ao orçamento serão de execução obrigatória. É o que determina a Emenda nº 86, de 2015, ao incluir o § 9º ao artigo 166 da Constituição.**

4. Tais emendas estão limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior e metade desse percentual (0,6%) será destinado à aplicação obrigatória em ações e serviços de Saúde. [...] (SÃO PAULO, 2015, p. 01, grifo nosso)

Em junho de 2022, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6308⁵, visto que o voto vencedor do ministro Luís Roberto Barroso foi no sentido de que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo, em geral, e, em especial, no caso das leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais.

No que se refere ao Município de Mossoró e sua relação com o orçamento impositivo, é possível identificar três fases relevantes que estão inter-relacionadas: 1) a promulgação da Emenda à Lei Orgânica n. 2, em 2013 (ELOM 2/2013); 2) a promulgação da Emenda à Lei Orgânica n. 5, em 2017 (ELOM 7/2017) e 3) a impetração do Mandado de Segurança n. 0804763-55.2021.8.20.5300.

Esses três momentos históricos, cada um com sua particularidade, evidenciam o contencioso político e judicial que permeou a implementação das emendas parlamentares, tendo em vista as diferentes gestões municipais e composições parlamentares que participaram ou participam desses processos até o ano de 2023.

É imperioso ressaltar que, no ano de 2021, o Mandado de Segurança n. 0804763-55.2021.8.20.5300 teve a segurança denegada pelo juízo de primeiro de grau em sede de tutela de urgência, o que gerou aos impetrantes a necessidade agravar a decisão interlocutória (RIO GRANDE DO NORTE, 2021), conforme será exposto a seguir. Por conseguinte, com o julgamento do Agravo de Instrumento n. 0800394-09.2021.8.20.5400 (RIO GRANDE DO NORTE, 2021), fruto da irrisignação dos impetrantes do Mandado de Segurança acima referenciada, pode-se argumentar que houve uma significativa melhoria na estabilidade das emendas impositivas e na transparência do procedimento.

Esse momento pode ser considerado um marco importante na consolidação do orçamento impositivo no município de Mossoró. As emendas impositivas

tendem a ser mais respeitadas e implementadas com maior frequência, gerando maior transparência na gestão dos recursos públicos, conforme será demonstrado.

No entanto, é importante ressaltar que novas mudanças advieram do âmbito federal que podem impactar o orçamento impositivo em Mossoró. Em dezembro de 2022 foram aprovadas alterações na Constituição Federal de 1988 que podem ter implicações no orçamento impositivo mossoroense, em especial para o valor das emendas. É fundamental, na linha de entendimento deste trabalho, que os gestores públicos e os Vereadores estejam atentos a essas mudanças e saibam como adaptar o orçamento impositivo às novas demandas legislativas previstas pela União.

3.1 Primeira fase do orçamento impositivo no município de Mossoró

Antes da promulgação da Emenda Constitucional 86/2015, a Mesa Diretora da Câmara Municipal propôs em 18 de setembro de 2013 o Projeto de Emenda à Lei Orgânica 2/2013, com o objetivo de instituir o orçamento impositivo em Mossoró.

A ementa do projeto informa que se pretendia alterar a redação de parte do capítulo IV (do Orçamento) do título IV (da Tributação Municipal, da Receita e da Despesa e do Orçamento) da Lei Orgânica de Mossoró. Verifica-se, no texto da emenda aprovada, a criação do artigo 148-A, que dispõe inicialmente que “as emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, aprovadas pela Câmara Municipal, serão no limite global de 02% (dois por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto” (MOSSORÓ, 2013, p. 01).

Os parágrafos do artigo 148-A reproduzem, quase que integralmente, o previsto na EC 86/2015 (BRASIL, 2015). A inspiração dos legisladores mossoroenses parece ser evidentemente direcionada ao texto da LDO de 2014 (BRASIL, 2013), dado que esta foi o primeiro ato legal que previu a existência de impositividade de parte do orçamento no Brasil, conforme já apontado na parte inicial desta pesquisa. Cabe ressaltar, ainda, que tal LDO (Lei 12.919), foi promulgada em 24 de dezembro de 2013. Assim, não é descabido pensar que, em verdade, a inspiração local veio do plano da União, nos momentos em que a Lei ainda era projeto e tramitava nas duas casas do Congresso Nacional.

Nesse contexto, é possível considerar a aprovação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica 2/2013 em Mossoró, em 11 de dezembro de 2013, como um ato pioneiro, uma vez que estabeleceu explicitamente uma modalidade de orçamento impositivo em sua legislação mais importante, superando até mesmo a União em termos de percentual (2% da receita corrente líquida, em comparação com os 1,2% previstos na LDO da União).

A despeito da Emenda à Lei Orgânica 2/2013 aprovada, a LOA de 2014, Lei 3.101, de 2 de janeiro de 2014, de Mossoró, não previu expressamente o valor ao qual os parlamentares teriam o direito de dispor para suas emendas individuais. De igual maneira, não foi possível localizar emendas aditivas ou modificativas ao projeto de lei que originou a LOA daquele ano. Ressalte-se ser esta uma limitação da pesquisa, e cabe apontar que estas emendas podem existir, porém, não constam na base de dados do SAPL da Câmara Municipal de Mossoró.

Em consulta ao SAPL, buscou-se analisar o processo legislativo orçamentário do ano subsequente, qual seja, 2015, para confrontar se haveria ou não a previsão

da reserva orçamentária para as emendas individuais. De igual modo, percebeu-se que não havia essa previsão, quer seja na LDO de 2015 – Lei 3.183, de 2 de julho de 2014 –, quer seja na LOA de 2015, Lei 3.269, de 12 de janeiro de 2015.

Utilizou-se, em sequência, a mesma metodologia de análise para verificar se havia a previsão nas LDO e LOA de 2016. Neste caso, a resposta foi positiva, dado que na Lei 3304/2015 (LDO) prevê a existência do demonstrativo com os recursos das emendas parlamentares. Por fim, em consulta a LDO e LOA de 2017, constatou-se também a existência de demonstrativo para as emendas individuais na primeira lei.

A tabela abaixo detalha as informações acima apresentadas, cuidando de verificar se havia, em cada exercício orçamentário, de 2014 a 2017, demonstrativo com recursos destinados às Emendas Parlamentares de execução obrigatória, conforme o Art. 148-A, da Lei Orgânica Municipal, fruto da Emenda à Lei Orgânica 02/2013. Conforme se denota, nos dois primeiros anos após a promulgação da emenda, não houve, em tese, a concretização do orçamento impositivo nos projetos de LDO ou de LOA (Tabela 1).

A ausência de reserva nos projetos orçamentários não significa, porém, que os parlamentares não executaram suas emendas por outras vias ou modos. Embora não constem emendas aditivas à LOA no SAPL, nos períodos de 2014, 2015 e 2016, é possível que elas existam de maneira física no acervo da Câmara Municipal de Mossoró. No que se refere ao exercício de 2017, constatou-se a existência de 71 (setenta e uma) emendas aditivas ao Projeto de LOA, evidenciando, em tese, que os Vereadores podem ter emendado impositivamente o projeto, e, por isso, pode ser denotado o pioneirismo do Poder Legislativo Mossoroense no trato de seu orçamento impositivo.

Tabela 1. Previsão de reserva específica para as emendas parlamentares na LDO ou LOA (2014-2017).

Exercício	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Prevê reserva específica conforme a Emenda à Lei Orgânica 2/2013?	Lei Orçamentária Anual (LOA)	Prevê reserva específica conforme a Emenda à Lei Orgânica 2/2013?
2014	Não se aplica	Não se aplica	Lei 3101/2014	Não
2015	Lei 3183/2014	Não	Lei 3269/2015	Não
2016	Lei 3304/2015	Sim	Lei 3371/2016	Não se aplica
2017	Lei 3525/2017	Sim	Lei 3526/2017	Não se aplica

Fonte: Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da Câmara Municipal de Mossoró. Elaboração própria.

3.2 Segunda fase do orçamento impositivo no município de Mossoró

No contexto de incerteza em relação à aplicabilidade imediata das emendas impositivas no âmbito estadual ou local, o Município de Mossoró retoma as discussões sobre o orçamento impositivo municipal em 2017. Esse movimento se deu por meio do Projeto de Emenda à Lei Orgânica 1/2017, apresentado pelo Vereador Genilson Alves de Souza em 13 de setembro de 2017, com o apoio de mais de um terço dos membros da Câmara Municipal.

Com ementa idêntica à ementa do projeto de Emenda já discutida, a inovação do projeto era adequar o percentual do valor das emendas individuais para 1,2% da receita corrente líquida, em consonância com o texto constitucional. Frise-se

que a redação não previu metade de tal percentual para ações e serviços públicos de saúde.

O primeiro turno de votação ocorreu no mesmo dia do protocolo da matéria, por ocasião da aprovação do Regime de Urgência Especial assinado por 9 Vereadores. Assim, consoante o Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró, “a Urgência Especial é a dispensa de exigências regimentais, salvo a de número legal e de parecer, para que determinado projeto seja imediatamente considerado, a fim de evitar grave prejuízo ou perda de sua oportunidade” (MOSSORÓ, p. 39, 1997), e por isso a votação ocorreu naquele dia.

O segundo turno de votação ocorreu em 27 de setembro, e restou novamente aprovado pelos parlamentares, sendo que a promulgação pela Mesa Diretora veio no dia seguinte. Explicitado a alteração e previsão do novo regime impositivo orçamentário, novamente utilizar-se-á a metodologia de verificar se há ou não a previsão da reserva orçamentária para as emendas individuais nos projetos de LDO ou LOA dos anos subsequentes, precisamente até o exercício financeiro de 2021 (Tabela 2).

Tabela 2. Previsão de reserva específica para as emendas parlamentares na LDO ou LOA (2018-2021).

Exercício	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Prevê reserva	
		específica conforme a Emenda à Lei Orgânica 7/2017?	Lei Orçamentária Anual (LOA)
2018	Lei 3561/2017	Não	Lei 3603/2018
2019	Lei 3644/2018	Não	Lei 3680/2018
2020	Lei 3721/2019	Não	Lei 3743/2019
2021	Lei 3798/2020	Não	Lei 3873/2020

Fonte: Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da Câmara Municipal de Mossoró. Elaboração própria.

Do compulsar da Tabela 2, verifica-se que, entre os exercícios de 2018 e 2021, não houve reserva específica nas leis orçamentárias para a execução das emendas dos parlamentares. Buscou-se, ademais, se houve emendas aditivas aos projetos de LOA ora em comento para se aduzir se os parlamentares emendaram impositivamente o texto.

Assim, constatou-se que nas três primeiras leis orçamentárias (dos exercícios 2018, 2019 e 2020) não houve emendas ao texto, segundo o SAPL. Já na LOA de 2021 houve 6 (seis) emendas aditivas e 2 (duas) emendas modificativas. O teor de tais emendas foi objeto de análise, mas percebeu-se que apenas remanejavam recursos de uma unidade para outra, não se relacionando às emendas impositivas ao texto.

Mais uma vez, aponta-se que esta é uma lacuna da pesquisa, uma vez que utiliza o SAPL da Câmara Municipal de Mossoró. Ressalte-se que emendas impositivas aos exercícios acima elencados podem ter existidos, porém, não constam no sistema oficial. Por conta disso, a transparência do processo orçamentário não atinge sua totalidade, apesar da necessária obrigação constitucional.

3.3 Terceira fase do orçamento impositivo no município de Mossoró

A terceira fase da dinâmica orçamentária impositiva em Mossoró não está relacionada a uma inovação legislativa propriamente dita, ou seja, não se relaciona à promulgação de uma nova emenda à Lei Orgânica.

Esse novo período inicia-se em 16 de abril de 2021, quando o Poder Executivo Municipal encaminhou à Câmara Municipal o projeto de LDO para o exercício de 2022 (PLOE 04/2021). Esse projeto, semelhante aos dos exercícios anteriores, também não previu uma reserva orçamentária para as emendas individuais ou mesmo regulamentou o teor do artigo 148-A da Lei Orgânica.

Apesar disso, o projeto de LDO recebeu proposta de emenda aditiva⁶ pelo Vereador Pablo Angleson da Silva Aires. A proposta do Vereador possui semelhança ao disposto no artigo 148-A da Lei Orgânica e, por suposto, com a EC 86/2015. Vislumbra-se uma tentativa de garantir a reserva específica para executar as emendas impositivas. A emenda, porém, foi rejeitada em primeiro e segundo turno, conforme decisão da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade. Dali, o PLOE 04/2021 foi aprovado e converteu-se na Lei 3881/2021.

Em 31 de agosto de 2021, o Poder Executivo Municipal encaminhou o projeto de LOA para a Câmara Municipal (PLOE 5/2021). Do compulsar do projeto, verifica-se que este também não previu uma reserva orçamentária para a consecução das emendas impositivas. Além disso, o projeto não continha anexo da projeção da Receita Corrente Líquida, apurada na forma do art. 2º, inciso IV e § 3º, da Lei Complementar 101, de 2000, que serve de base de cálculo para definição do valor da reserva orçamentária necessária ao cumprimento do orçamento impositivo, contrariando também a Lei Orgânica neste aspecto.

A omissão do Poder Executivo em registrar a receita corrente líquida e a reserva das emendas impositivas inviabilizava o exercício do parlamentar destinar, por exemplo, recursos para a construção de uma praça, porque ao invés de retirar recursos de uma reserva de emendas impositivas, deveria anular despesas destinadas à construção de uma creche.

Apesar disso, o PLOE 5/2021 recebeu 172 emendas aditivas, sendo uma tentativa, por parte dos parlamentares, de emendar impositivamente o texto, o que não se resultou efetivo, pois a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade rejeitou diversas das emendas apresentadas, sob o argumento que teriam sido apresentadas mediante remanejamento orçamentário ilegal, consistente na anulação de despesas integrantes de outros grupos.

Entende-se, neste ponto, que as emendas foram rejeitadas pela ilícita ausência de uma reserva orçamentária própria para os parlamentares exercerem o seu direito de emendar aditivamente. Além disso, outras emendas aditivas foram negadas sob o argumento de mérito, o que é expressamente vedado pelo artigo 148-A da Lei Orgânica e 166, §9º, da Constituição Federal.

⁶ Emenda aditiva proposta com o seguinte teor: “Art. 31-A É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, nos termos da Emenda Constitucional 86, de 2015, e artigo 148-A da Lei Orgânica Municipal de Mossoró, sendo que a metade deste percentual será destinada às ações e serviços públicos de saúde.” (MOSSORÓ, 2021, p. 01).

Inconformados com o estado de coisas supostamente inconstitucional no tocante à matéria orçamentária para aprovação do projeto de LOA, os Vereadores Francisco Carlos Carvalho de Melo, Larissa Daniela da Escóssia Rosado, José Domingos Gondim e Pablo Angleson da Silva Aires impetraram, em 17 de dezembro de 2021, o Mandado de Segurança n. 0804763-55.2021.8.20.5300, distribuído para a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró.

Os impetrantes alegaram violação de seus direitos líquido, certo e subjetivo ao processo legislativo orçamentário, para aprovar e executar, discricionariamente, emendas impositivas ao orçamento, mediante indicação de recursos de reserva orçamentária específica, previsto no artigo 148-A da Lei Orgânica e no artigo 66 da Constituição da República, por atos omissivos e comissivos do Prefeito de Mossoró, Presidente da Câmara Municipal e Presidente Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade. Requereram medida liminar para anular a tramitação PLOE 5/2022, bem como para obrigar o Prefeito a encaminhar um novo Projeto de Lei Orçamentária Anual que expressamente preveja reserva orçamentária necessária para cumprimento dos art. 148-A da Lei Orgânica Municipal.

Em decisão interlocutória de 19 de dezembro de 2021, ocorreu o indeferimento da medida liminar, visto que o juízo entendeu não restar demonstrada a probabilidade do direito dos impetrantes, pois não demonstraram, em juízo de cognição sumária, a violação no direito líquido e certo.

Os impetrantes, assim, ingressaram com o Agravo de Instrumento n. 0800394-09.2021.8.20.5400 em 21 de dezembro de 2021. Requereram os mesmos pedidos da petição inicial do Mandado de Segurança, bem como o provimento do recurso para reformar a decisão do juízo de primeiro grau⁷.

Com o deferimento da tutela de urgência, o Prefeito de Mossoró encaminhou o PLOE 22/2022, obedecendo ao determinado em sede de Agravo de Instrumento. Esse projeto previu uma reserva orçamentária própria para a consecução das emendas impositivas individuais, segundo os ditames da Lei Orgânica, no valor de R\$ 9.234.049,20 (nove milhões, duzentos e trinta e quatro mil e quarenta e nove reais e vinte centavos).

Sabe-se que a divisão de tal valor necessita ser equitativa, e por isso cada um dos 23 (vinte e três) parlamentares fez jus a R\$ 401.480,40 (quatrocentos e um mil, quatrocentos e oitenta reais e quarenta centavos) e o projeto recebeu 122 emendas aditivas, sendo aprovado em 21 de janeiro de 2022 (Lei 3.926/2022).

A terceira fase do orçamento impositivo de Mossoró pode ser considerada a mais crítica, do ponto de vista da separação dos poderes, uma vez que foi necessária a intervenção do Poder Judiciário para garantir o respeito aos preceitos previstos tanto na Lei Orgânica de Mossoró, como também na Constituição Federal.

Desde então, em análise ao projeto de LOA de 2023, observou-se que o Poder Executivo reservou corretamente o percentual para as emendas, o que permitiu,

⁷ Na linha de entendimento do julgador: “[...] conclui-se que é garantia constitucional a previsão de reserva orçamentária específica, que no Projeto de Lei Orçamentária Anual para consecução das emendas impositivas é uma clara, límpida e gritante obrigação constitucional, que foi estipulada, justamente, para garantir a autonomia dos parlamentares na destinação de suas emendas impositivas. [...]” (RIO GRANDE DO NORTE, 2021, p. 1081)

mais uma vez, que os Vereadores conseguissem emendar e aprovar, sem análise meritória, suas emendas individuais.

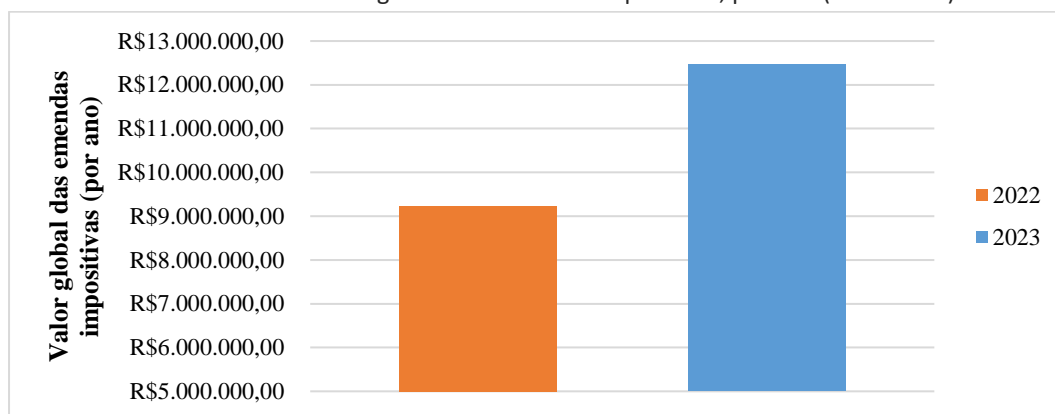
Esse novo paradigma se dá, primeiro, pela judicialização do tema, conforme já descrito. Em segundo lugar, ocorre pelo debate público que se desenrolou no Município a favor ou contra o orçamento impositivo, com a convocação de audiências públicas e cobranças públicas ao Chefe do Poder Executivo, especialmente advindas de entidades sociais beneficiadas pelas emendas dos edis, e que aguardam sua execução junto à Prefeitura de Mossoró.

4 A CONSOLIDAÇÃO DA RESERVA ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS EM MOSSORÓ: EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DOS EXERCÍCIOS ORÇAMENTÁRIOS DE 2022 E 2023

Conforme abordado previamente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) da cidade de Mossoró para o ano de 2022 (Lei 3.926/2022) incluiu uma alocação orçamentária específica para a implementação de emendas individuais, no valor de R\$ 9.234.049,20 (nove milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quarenta e nove reais e vinte centavos).

Para o exercício orçamentário de 2023, a LOA estabeleceu uma reserva para emendas individuais no total de R\$ 12.463.949,09 (doze milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e nove centavos). O gráfico 1 ilustra o valor global das emendas impositivas para os exercícios financeiros de 2022 e 2023, conforme as Leis Orçamentárias examinadas.

Gráfico 1. Valor global das emendas impositivas, por ano (2022-2023).



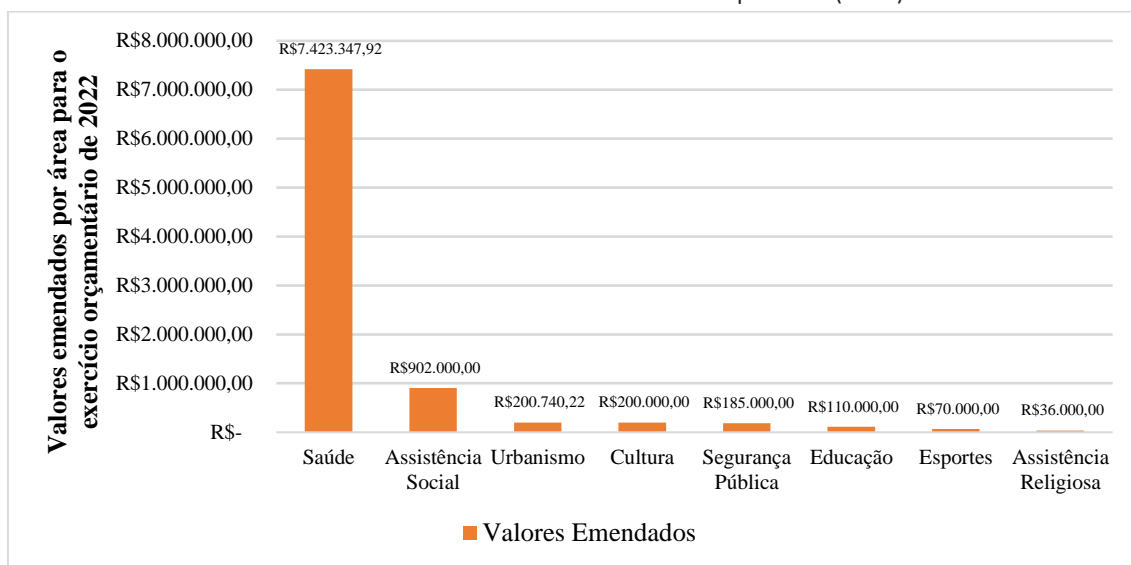
Fonte: Lei 3.926/2022 e Lei 4.004/2022. Elaboração própria.

4.1 Dados do exercício orçamentário de 2022

No âmbito do exercício orçamentário de 2022, foi constatado que o valor das emendas individuais impositivas dos parlamentares totalizou R\$ 9.127.088,14 (nove milhões, cento e vinte e sete mil e oitenta e oito reais e quatorze centavos). Neste sentido, a diferença entre o valor global das emendas e o valor efetivamente emendado foi de R\$ 106.961,06 (cento e seis mil, novecentos e sessenta e um reais e seis centavos).

Ao analisar todas as emendas individuais apresentadas e aprovadas, foi possível categorizá-las em áreas temáticas, sendo estas: saúde, assistência social, urbanismo, cultura, segurança pública, educação, esportes e assistência religiosa. O gráfico abaixo apresenta a alocação dos valores das emendas, seguindo as áreas acima destacadas.

Gráfico 2. Valores emendados por área (2022).



Fonte: Lei 3.926/2022. Elaboração própria.

É importante ressaltar que, segundo a Constituição Federal⁸, no mínimo, metade do valor global das emendas individuais deve ser destinada à área de saúde pública, o que correspondeu a R\$ 4.617.024,94 (quatro milhões, seiscentos e dezessete mil, vinte e quatro reais e noventa e quatro centavos) em 2022.

Observa-se que o valor destinado à saúde superou o mínimo necessário em R\$ 2.806.322,98 (dois milhões, oitocentos e seis mil, trezentos e vinte e dois reais e noventa e oito centavos), totalizando R\$ 7.423.347,92 (sete milhões, quatrocentos e vinte e três mil, trezentos e quarenta e sete reais e noventa e dois centavos).

4.2 Dados do exercício orçamentário de 2023

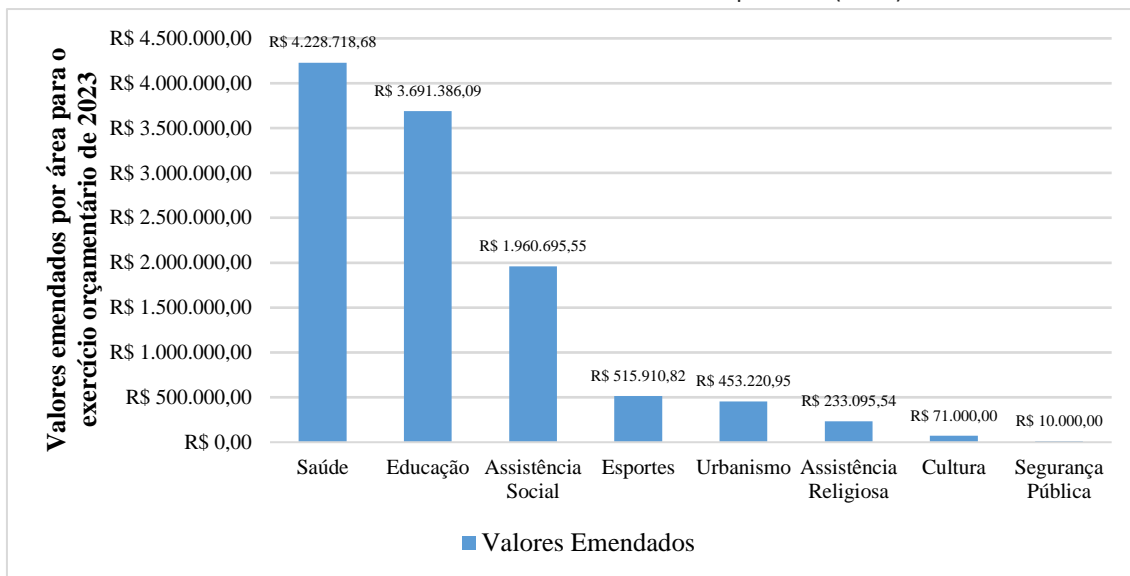
No tocante ao exercício orçamentário de 2023, constatou-se que o montante das emendas individuais impositivas dos parlamentares atingiu o valor total de R\$ 12.463.949,09 (doze milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e nove centavos). Verificou-se ainda que houve uma diferença de R\$ 1.299.921,46 (um milhão, duzentos e noventa e nove mil, novecentos e vinte e um reais e quarenta e seis centavos) entre o valor global das emendas e o valor efetivamente emendado.

Em consonância com o exercício anterior de 2022, foi procedida à análise de todas as emendas impositivas aprovadas para a distribuição em áreas temáticas, tais como saúde, assistência social, urbanismo, cultura, segurança pública,

⁸ Conforme artigo 166, §9º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

educação, esportes e assistência religiosa. O gráfico apresentado a seguir ilustra a alocação dos valores das emendas, com base nas áreas temáticas mencionadas.

Gráfico 3. Valores emendados por área (2023).



Fonte: Lei 4.004/2022. Elaboração própria.

É importante destacar ainda que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023 (Lei 3.953/2022) inovou no que tange à distribuição dos recursos das emendas impositivas. Apesar de a Constituição Federal e a Lei Orgânica de Mossoró estabelecerem que metade do valor impositivo deve ser destinado à saúde, o texto da referida lei de diretrizes orçamentárias apresenta dispositivos diferentes⁹.

Em virtude das disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, pode-se observar, conforme o gráfico anteriormente apresentado, que não foi destinada metade do valor impositivo para a área da saúde, consoante o que estabelece a Constituição Federal de 1988. A técnica legislativa utilizada na redação dos dois parágrafos mencionados pode ser considerada ilegal, tendo em vista o parâmetro normativo estabelecido pela própria Lei Orgânica.

Em primeiro lugar, a obrigatoriedade de destinação mínima de 70% do valor global das emendas, como estabelecido no parágrafo 7º do artigo 30 da LDO de 2023, não permite uma compreensão inequívoca do valor exato que deve ser destinado a cada área, como saúde, educação ou assistência social. Além disso, a imposição prevista no parágrafo 8º do artigo 30, apesar da boa intenção do legislador, não encontra respaldo no texto constitucional e não se sustenta diante do princípio da simetria, o qual estabelece que as normas do processo legislativo orçamentário devem ser claramente dispostas na Lei Orgânica.

Em decorrência dessas circunstâncias, o valor destinado à área da saúde no exercício orçamentário de 2023 foi inferior à metade do valor global. Por outro

⁹ Veja-se: “Art. 30 [...] §7º As emendas impositivas deverão, no mínimo de 70% (setenta por cento), serem destinadas para utilização em ações e serviços públicos de saúde, na assistência social e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil mantidos pelo Município. §8º As emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 deverão destinar, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu montante para ações e serviços de combate à fome e à desigualdade social.” (MOSSORÓ, 2022, p. 15).

lado, observou-se um aumento na destinação de recursos para as áreas de educação e assistência social.

4.3 Análise dos dados

A análise dos períodos orçamentários mais recentes de Mossoró indica haver uma tendência na alocação de emendas individuais para o Poder Executivo Municipal, destinadas à construção de unidades básicas de saúde, escolas de ensino fundamental e manutenção de centros de assistência social mantidos pelo Município.

Por outro lado, também se verifica um aumento na destinação de emendas para entidades e associações do terceiro setor, que atuam em diversas áreas, como combate ao câncer, causa animal, combate à desigualdade social, acolhimento de pessoas com deficiência e esportes, sendo que a área de saúde é a que recebe mais recursos, seguida pela assistência social e educação, conforme será demonstrado detalhadamente a seguir.

Em 2023, observa-se um aumento na alocação de recursos para as áreas de educação e assistência social mantidas pelo Município, devido à disposição presente na LDO de 2023 que previu a reserva de 70% do valor das emendas para essas áreas.

Ao se comparar os dois últimos períodos orçamentários (2022 e 2023), observa-se uma redução dos valores destinados à área de saúde, dado que decresceu de R\$ 7.423.347,92 (sete milhões, quatrocentos e vinte e três mil, trezentos e quarenta e sete reais e noventa e dois centavos) para R\$ 4.228.718,68 (quatro milhões, duzentos e vinte e oito mil, setecentos e dezoito reais e sessenta e oito centavos), equivalendo a uma diferença de R\$ 3.194.629,24 (três milhões, cento e noventa e quatro mil, seiscentos e vinte e nove reais e vinte e quatro centavos).

4.3.1 Impositividade e sua relação com a distribuição do orçamento municipal no período de 2022 e 2023

A fim de responder a um dos objetivos da pesquisa, buscou-se compreender se a impositividade refletia em uma melhoria na distribuição do orçamento municipal. Para atender a isso, analisou-se a Lei 3.926/2022 (LOA de 2022) e suas emendas parlamentares aprovadas no âmbito da Câmara Municipal de Mossoró, conforme demonstrado (Tabela 3).

Tabela 3. Valores destinado às entidades, por área, no exercício orçamentário de 2022.

Nome da entidade	Área de atuação	Valor destinado
Albergue de Mossoró - ALBEM	Assistência social	R\$ 170.000,00
Associação Âncora Morada de Amparo e Restauração - AAMAR	Assistência social	R\$ 100.000,00
Associação Atlética Santa Delmira - A.A.SADE	Esportes	R\$ 25.000,00
Associação de Ministros Evangélicos de Mossoró - AMEM	Assistência religiosa	R\$ 36.000,00
Associação de Pais e Amigos dos Autistas de Mossoró e Região - AMOR	Assistência social	R\$ 20.000,00
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Mossoró - APAE	Assistência social	R\$ 80.000,00
Associação de Surdos de Mossoró e Região - ASMOR	Assistência social	R\$ 90.000,00
Associação dos Deficientes Físicos de Mossoró - ADEFIM	Saúde	R\$ 25.000,00
Associação dos Deficientes Visuais de Mossoró - ADVM	Assistência social	R\$ 10.000,00
Associação Esportiva Jovem Esperança	Esportes	R\$ 10.000,00
Associação Mossoroense de Proteção Animal e Responsabilidade Ambiental – AMPARA	Saúde	R\$ 30.333,33
Centro de Práticas Múltiplas Dom João Costa	Assistência social	R\$ 40.000,00
Centro Modelo de Ajuda e Proteção dos Animais / Abrigo Mossoró	Saúde	R\$ 38.333,33
Companhia A Máscara de Teatro	Cultura	R\$ 10.000,00
Fundação Casa do Caminho	Assistência social	R\$ 50.000,00
Instituto Amantino Câmara	Assistência social	R\$ 70.000,00
Instituto Renata Praxedes	Saúde	R\$ 45.333,33
Liga Mossoroense de Estudos e Combate ao Câncer - LMECC	Saúde	R\$ 230.740,22
	Total destinado:	R\$ 1.080.740,21

Fonte: Lei 3.926/2022. Elaboração própria.

A análise evidencia que 18 (dezoito) entidades (incluídas as associações, fundações e organizações não-governamentais em sentido amplo) foram beneficiadas com emendas impositivas por Vereadores mossoroenses. Nesse contexto, nota-se que a área mais beneficiada, considerando a área de atuação da entidade, foi a de assistência social, seguida pela de saúde. A Liga Mossoroense de Estudos e Combate ao Câncer – LMECC, é entidade não pertencente à estrutura da Prefeitura Municipal que mais recebeu recursos por meio de emendas no ano de 2022.

Muito embora houvesse uma alocação orçamentária específica para a implementação de emendas individuais, no valor de R\$ 9.234.049,20 (nove milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quarenta e nove reais e vinte centavos) na LOA de 2022, o valor efetivamente emendado para entidades não pertencentes ao Poder Executivo Municipal foi de R\$ 1.080.740,21 (um milhão e oitenta mil setecentos e quarenta reais e vinte e um centavos), representando 11,70% do valor global da reserva das emendas individuais.

Para o exercício orçamentário de 2023, tomando como base a LOA de 2023 e as emendas parlamentares aprovadas, percebe-se um aumento no número de entidades beneficiadas (incluídas as associações, fundações e organizações não-governamentais em sentido amplo), dado que foram de 34, quase 50% a mais em relação ao período anterior (Tabela 4).

Tabela 4. Valores destinado às entidades, por área, no exercício orçamentário de 2023.

Nome da entidade	Área de atuação	Valor destinado
Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais do Nordeste - ADRA	Assistência social	R\$ 57.050,00
Albergue de Mossoró - ALBEM	Assistência social	R\$ 133.547,77
Associação Âncora Morada de Amparo e Restauração - AAMAR	Assistência social	R\$ 100.000,00
Associação Atlética Santa Delmira - A.A-SADE	Esportes	R\$ 40.995,40
Associação Comunitária Reciclando para a Vida - ACREVI	Assistência social	R\$ 10.000,00
Associação de Apoio aos Portadores de Câncer de Mossoró e Região - AAPCMR	Assistência social	R\$ 25.000,00
Associação de Pais e Amigos dos Autistas de Mossoró e Região - AMOR	Assistência social	R\$ 62.573,25
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Mossoró - APAE	Assistência social	R\$ 108.000,00
Associação de Surdos de Mossoró e Região - ASMOR	Assistência social	R\$ 28.000,00
Associação dos Deficientes Físicos de Mossoró - ADEFIM	Assistência social	R\$ 23.000,00
Associação dos Deficientes Visuais de Mossoró - ADVM	Assistência social	R\$ 22.000,00
Associação Esporte Nova Esperança	Esportes	R\$ 10.000,00
Associação Esportiva Jovem Esperança	Esportes	R\$ 5.000,00
Associação Fé e Ação	Assistência religiosa	R\$ 28.000,00
Associação Mossoroense de Proteção Animal e Responsabilidade Ambiental - AMPARA	Saúde	R\$ 32.500,00
Associação Semeando Juntos	Assistência social	R\$ 20.000,00
Caritas Diocesana de Mossoró	Assistência religiosa	R\$ 27.095,54
Centro de Práticas Múltiplas Dom João Costa	Assistência social	R\$ 78.000,00
Centro Modelo de Ajuda e Proteção dos Animais / Abrigo Mossoró	Saúde	R\$ 70.000,00
Centro Social Heróis da Fé	Assistência religiosa	R\$ 58.000,00
Centro Social José Firmino Sobrinho	Assistência social	R\$ 5.000,00
Centro Social Nova Morada - CSNM	Assistência social	R\$ 10.000,00
Companhia A Máscara de Teatro	Cultura	R\$ 12.000,00
Companhia de Teatro Bela Trupe	Cultura	R\$ 12.000,00
Companhia Pão Doce de Teatro	Cultura	R\$ 12.000,00
Escarcéu de Teatro Amador	Cultura	R\$ 5.000,00
Federação Norte Rio-Grandense de Bicicross	Esportes	R\$ 15.955,42
Fundação Casa do Caminho	Assistência social	R\$ 30.000,00
Grupo Arruaça de Teatro Amador	Cultura	R\$ 30.000,00
Instituto Amantino Câmara	Assistência social	R\$ 125.649,71
Instituto Mossoró Vôlei	Esportes	R\$ 10.000,00
Instituto Renata Praxedes	Saúde	R\$ 109.410,83
Lar da Criança Pobre de Mossoró	Assistência social	R\$ 61.691,08
Liga Mossoroense de Estudos e Combate ao Câncer - LMECC	Saúde	R\$ 407.286,63
Total destinado:		R\$ 1.784.755,63

Fonte: Lei 4.004/2022. Elaboração própria.

Novamente, verifica-se que a assistência social é a área mais beneficiada no orçamento impositivo de 2023, seguida da área de esportes. O valor investido nas entidades não pertencentes ao Poder Público de Mossoró correspondeu a R\$ 1.784.755,63 (um milhão, setecentos e oitenta e quatro mil setecentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e três centavos), representando aproximadamente 14,31% do valor da reserva global das emendas impositivas para aquele exercício (R\$ 12.463.949,09).

Diante da análise dos dados dos períodos orçamentários, pode-se perceber que o Poder Executivo Municipal de Mossoró é o principal detentor de parcela

expressiva das emendas dos parlamentares. Isso significa que aos seus órgãos (como Secretarias Municipais, Centros de Assistência Social e Unidades Básicas de Saúde) compete executar a política pública resultante da ação indicada pelos Vereadores. Nesse sentido, os valores destinados ao terceiro setor são baixos comparados ao valor global que existe.

Diante dos dados coligidos também foi possível observar que a concretização da impositividade das emendas parlamentares, especialmente após a judicialização já explicitada em 2021, reflete em uma maior distribuição equitativa do orçamento municipal, primeiro dado o número de entidades, associações e organizações não-governamentais (que eram 18 em 2022 e passaram a 38 em 2023) e, segundo, porque, se não houvesse a destinação desses valores por meio de emendas, seria pouco provável que tais entidades estivessem contempladas como parceiras do Poder Público na lei orçamentária para prestar serviços de interesse público.

A análise das emendas em Mossoró (considerando a área e a ação a ser desenvolvida) revela que os valores servem para cobrir áreas que historicamente não constam dos programas e objetivos do Poder Executivo, tais como a causa animal, a causa das pessoas com deficiência (auditiva, física, etc.) e a questão dos esportes nos bairros mais periféricos da cidade.

Além disso, o orçamento impositivo no caso da cidade de Mossoró também exprime a ideia de democratização do orçamento público, pois os Vereadores, como representantes eleitos pela população diretamente interessada, chamam ao processo orçamentário, mesmo o impositivo que se dá em um espaço pormenorizado, entidades que até então não estavam respaldadas pelas gestões do Poder Executivo para desenvolver ações de relevante interesse público nas diversas comunidades e públicos em que tais associações atuam ou se destinam a assistir. Ocorre, assim uma destinação múltipla e diversa das emendas dos parlamentares nos dois exercícios financeiros analisados.

A participação social na deliberação dos valores das emendas impositivas se deu pelos debates públicos que se seguiram em diversas audiências públicas na Câmara de Mossoró ao largo do ano de 2022, em que muitos parlamentares de oposição cobraram a execução das emendas aprovadas na LOA de 2022¹⁰.

O clímax da participação das entidades na cobrança de reconhecimento para constarem no orçamento municipal, no período analisado, se deu em audiência pública em 06 de outubro de 2022, onde muitos presidentes e diretores de associação criticaram a ausência do repasse das emendas daquele corrente ano e ressaltaram a importância de os Vereadores destinarem novas emendas para manter o funcionamento das atividades às comunidades¹¹.

¹⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. Vereadora Marleide Cunha cobra execução de emendas impositivas. 2022. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br/institucional/noticias/vereadora-marleide-cunha-cobra-execucao-de-emendas-impositivas>. Acesso em: 17 abril 2023.

¹¹ CÂMARA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. Debate sobre LOA movimenta plenário da Câmara de Mossoró. 2022. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br/institucional/noticias/debate-sobre-loa-movimenta-plenario-da-camara-de-mossoro>. Acesso em: 17 abril de 2023.

Por fim, para o ano de 2023, são fartas as notícias que apontam a não execução das emendas parlamentares do ano anterior¹², e, embora não seja o objetivo deste trabalho analisar a execução das emendas aprovadas, mas tão somente a destinação, é imperioso apontar que não existe uma ferramenta ou conjunto de dados públicos que tratem sobre execução de tais emendas no âmbito do Município para os períodos objeto da investigação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs um estudo delimitado pela análise da destinação de verbas públicas por meio das emendas parlamentares individuais após a adoção do orçamento impositivo no Município de Mossoró, conforme estabelecido primeiramente pela Emenda à Lei Orgânica Municipal 2/2013, inspirada pelas movimentações no Congresso Nacional antes da impositividade de parte do orçamento da União.

Além disso, a pesquisa foi direcionada a preencher uma lacuna na temática do orçamento impositivo, considerando que até o momento são poucos os trabalhos que exploraram a possibilidade de adoção desse orçamento aos demais entes federados (Estados e Municípios), ou analisaram a qualidade e a eficiência das emendas empreendidas nos entes que já o adotaram, apesar da controvérsia ainda ser relevante.

O Município de Mossoró tem uma relação antiga com o orçamento impositivo. Isso ficou evidenciado pelas identificações de três fases relevantes que estão inter-relacionadas, conforme já explicitadas. Os dados analisados na pesquisa demonstram que os Vereadores, ao emendarem a peça orçamentária nos dois exercícios financeiros analisados, privilegiaram as áreas de saúde, assistência social e urbanismo em 2022 e saúde, educação e assistência social em 2023.

Por conta das movimentações populares no Município, houve aumento na destinação de emendas para entidades e associações do terceiro setor, que nunca foram contempladas pelo Poder Executivo local. As tabelas constantes da última parte do trabalho evidenciam os valores que cada uma dessas entidades recebeu e em quais áreas atuam, exprimindo, na linha desta pesquisa, uma democratização e diversidade no orçamento público, já que os Vereadores podem chamar ao debate e à prática política entidades que dele não participavam por diversos motivos.

Por fim, tendo em vista que a destinação de emendas impositivas no Município de Mossoró é recente, se for considerado o que consta em dados públicos da Câmara Municipal de Mossoró, sugere-se que trabalhos futuros considerem, caso seja possível acessar os dados, em qual grau está o nível de execução das emendas individuais dos exercícios financeiros de 2022 e 2023. Será possível, assim, verificar se houve, efetivamente, a execução de uma despesa aprovada impositivamente pelo Parlamento local e se ocorreu a quebra de um círculo vicioso alimentado pelo caráter meramente autorizativo do orçamento, ou

¹² JORNAL DE FATO. Coluna César Santos: prefeito Allyson não paga emendas impositivas de 2022. 2023. Disponível em: <https://defato.com/politica/106234/coluna-csar-santos-prefeito-allyson-no-paga-emendas-impositivas-de-2022>. Acesso em: 17 abril 2023.

se a prevalência do Poder Executivo subsiste em termos financeiros, a despeito do orçamento impositivo.

Impositive municipal budget: analysis of its adoption by the municipality of Mossoró/RN

ABSTRACT

The Constitutional Amendment 86/2015 disciplined, within the Union, the impositive budget. This is an obligation, on the part of the Executive Branch, to execute the approved parliamentary amendments, limited to 1.2% of the net current revenue provided for in the budget bill. The Municipality of Mossoró adopted this model in 2013, therefore, before the Union. Thus, the objective of this work is to understand the legal-political process by which the implementation of the impositivity of individual amendments in Mossoró took place, seeking to analyze the areas favored with these resources in the years 2022 and 2023. For this, the research used the technique of bibliographic research, with emphasis on literature review, analysis of laws and court cases, using the method of critical inductive approach and evaluation of quantitative and qualitative data. The results point to a trend in the allocation of amendments in the areas of health, education, social assistance, and urbanism. In the end, we also noticed the benefit of entities and associations of the third sector that until then were not contemplated by the government, which shows the democratization of the preparation of the public budget through the impositive budget regulation adopted by Mossoró.

KEYWORDS: Impositive budget; Individual amendments; Mossoró; Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

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 (UNIFAFIBE), v. 7, n. 1, p. 150-170, jun. 2019.

AMES, Barry. The Deadlock of Democracy in Brazil. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. Opinião Pública, v. 23, n. 3, p. 714-753, dez. 2017.

BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. O sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). Tratado de Direito Financeiro, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013. Cap. 9. p. 236-283.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 fev. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. Brasília, DF: 2015.

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. Brasília, DF: 2000.

BRASIL. Lei nº 12919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, DF: 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mais de 25% das emendas individuais estão bloqueadas por impedimento técnico. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/434719-mais-de-25-das-emendas-individuais-estao-bloqueadas-por-impedimento-tecnico/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CAPELLINI, Gustavo de Almeida. Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro. 2018. 95 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

CARRA, César Augusto. O orçamento impositivo aos estados e aos municípios. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte*, v. 33, n. 4, p. 73-90, nov. 2015.

CASTRO, Barbara Mendes de. Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais: uma análise das implicações da adoção da Emenda Constitucional nº 96/2018 pelo estado de Minas Gerais. 2021. 141 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

CASTRO, Barbara Mendes de. Orçamento impositivo no Brasil: uma análise das implicações de sua adoção pela União. 2015. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

DINIZ, Vítor. PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FABRIZ, Daurly César; FERREIRA, Cláudio Fernandes. O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte*, n. 41, p. 103-127, jun. 2002.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 38, n. 76, p. 183, 20 set. 2017.

FIORINA, Morris P. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos Aslegis, n. 39, p. 61-72, jan/abr, 2010.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. Orçamento impositivo: o viés político na alocação de recursos das emendas individuais. Revista de Ciências Contábeis | RCIC-UFMT |, v. 11, n. 21, p. 81-99, jun. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 26, jun-dez./2003, p. 5-15.

MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da emenda constitucional n. 86/2015. Revista de Direito Tributário e Financeiro, v. 2, n. 2, p. 382-398, jul. 2016.

MCCAIN, John. McCain 4. 2003. Disponível em: www.chap-paqua.k12.us/madenaves. Acesso em: 10 fev. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MOSSORÓ. Emenda Aditiva a LDO n. 3, de 17 de maio de 2021. Ao Projeto de Lei Ordinária do Executivo n. 04/2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual do Município de Mossoró para o exercício de 2022 e dá outras providências. Mossoró, RN, Disponível em: http://168.232.152.232:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=23828. Acesso em: 02 mar. 2023.

MOSSORÓ. Lei n. 3953, de 15 de junho de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária anual do Município de Mossoró para o exercício de 2023 e dá outras providências. Mossoró, RN, Disponível em: http://168.232.152.232/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=11522. Acesso em: 01 mar. 2023.

MOSSORÓ. Lei Orgânica (2016). Lei Orgânica do Município de Mossoró: promulgada em 28 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-mossoro-rn>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MOSSORÓ. Projeto de Emenda à Lei Orgânica n. 2, de 18 de setembro de 2013. Altera a redação de parte do capítulo IV (do orçamento) do título IV (da tributação municipal da receita e da despesa e do orçamento) da Lei Orgânica de Mossoró e dá outras providências. Mossoró, RN, Disponível em: http://168.232.152.232:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=29433. Acesso em: 29 fev. 2023.

MOSSORÓ. Resolução n. 001/1997. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró e dá outras providências. Mossoró, RN, Disponível em: http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3230_texto_integral. Acesso em: 29 fev. 2023.

MOURÃO, Paulo Reis; CUNHA, Eurico José A. Políticas Pork Barrel: um estudo sobre o caso português do PIDDAC. Revista Econômica, v. 1, n. 13, p. 73-93, jun. 2011.

PINTO, Élide Graziane. Emendas parlamentares: quanto menos controláveis, mais atraentes. quanto menos controláveis, mais atraentes. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/contas-vista-emendas-quo-controlaveis-atraentes>. Acesso em: 11 fev. 2023.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade. 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 10 fev. 2023.

QUINTILIANO, Leonardo David. Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro. 2012. 321 f. Tese (Doutorado), Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer. 2014. 128 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Agravo de Instrumento n. 0800394-09.2021.8.20.5400. Acesso em: 29 fev. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Mandado de Segurança n. 0804763-55.2021.8.20.5300. Acesso em: 29 fev. 2023.

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, jan. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Comunicado SDG nº 018/2015. 2015. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/sdg_18_2015.pdf. Acesso em: 27 fev. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>. Acesso em: 10 fev. 2023.

Recebido: 09 jul. 2024.

Aprovado: 11 set. 2024.

DOI: 10.3895/rbpd.v13n3.18510

Como citar: ARAÚJO, A. P.; OLIVEIRA, L. S. Q. F. Orçamento impositivo municipal: análise de sua adoção pelo município de Mossoró/RN. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 13, n. 03, p. 870-898, set./dez. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.utfr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Adailson Pinho de Araújo

R. Francisco Mota, 572 - Pres. Costa e Silva, Mossoró - RN

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

