

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**

Kammilla Éric Guerra de Araújo

**A UTILIZAÇÃO DE EMENDA PARLAMENTAR NA SAÚDE PÚBLICA: um estudo
sobre o município de Belo Horizonte**

BELO HORIZONTE

2023

KAMMILLA ÉRIC GUERRA DE ARAÚJO

**A UTILIZAÇÃO DE EMENDA PARLAMENTAR NA SAÚDE PÚBLICA: um estudo
sobre o município de Belo Horizonte**

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Márcio Augusto Gonçalves, PhD.

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica

A663u
2023

Araújo, Kammilla Éric Guerra de.

A utilização de emenda parlamentar na saúde pública
[manuscrito]: um estudo sobre o município de Belo Horizonte /
Kammilla Éric Guerra de Araújo. – 2023.

145 f.: il., grafs.

Orientador: Márcio Augusto Gonçalves.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia.

1. Orçamento – Teses. 2. Saúde Pública – Administração –
Teses. 3. Emendas parlamentares – Teses. I. Gonçalves, Márcio
Augusto. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de
Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborada por Rosilene Santos CRB6-2527
Biblioteca da FACE/UFMG. RSS – 114/2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DA DEFESA DE TESE EM ADMINISTRAÇÃO da Senhorita **KAMILLA ÉRIC GUERRA DE ARAÚJO**, REGISTRO Nº 325/2024. No dia 29 de maio de 2024, às 14:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 08 de maio de 2024, para julgar o trabalho final intitulado "**A UTILIZAÇÃO DA EMENDA PARLAMENTAR NA SAÚDE PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutora em Administração**, linha de pesquisa: **Finanças**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Márcio Augusto Gonçalves, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra a candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO

REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente a candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 29 de maio de 2024.

Prof. Dr. Márcio Augusto Gonçalves
CEPEAD / UFMG

Prof. Dr. Bruno Pérez Ferreira
CEPEAD / UFMG

Profª. Drª. Carlota Miranda Quintal
Universidade de Coimbra

Profª. Drª. Milena de Cássia Rocha
UFU

Prof. Dr. Lucas Maia dos Santos
UFMG

Prof. Dr. Cleiton Martins Duarte da Silva
UFMG



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Augusto Goncalves, Professor do Magistério Superior**, em 06/06/2024, às 09:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Maia dos Santos, Usuário Externo**, em 06/06/2024, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cleiton Martins Duarte da Silva, Usuário Externo**, em 06/06/2024, às 16:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Milena de Cássia Rocha, Usuária Externa**, em 06/06/2024, às 19:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlota Maria Miranda Quintal, Usuário Externo**, em 07/06/2024, às 08:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Perez Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 11/06/2024, às 09:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3284308** e o código CRC **CF78C181**.

Referência: Processo nº 23072.227697/2024-00

SEI nº 3284308

Aos meus pais, Wanda e Antonio.

AGRADECIMENTOS

Ao eterno, imensurável e infinito Deus: àquele em quem tudo existe e que é além de todas as coisas.

Ao meu pai, Antonio, pelo constante esforço em demonstrar o seu amor priorizando nosso ensino formal.

À minha mãe, Wanda, pelo exemplo de fé, perseverança e amor incondicional.

À Daniele e Sâmara, irmãs as quais tenho o privilégio de chamar de amigas pelo exemplo de generosidade de ambas para comigo.

Àquele que tem morada no meu coração, Gustavo, meu sobrinho, que com sua singularidade me ensina e me faz refletir sobre a vida diariamente.

Ao Professor Doutor Márcio Augusto Gonçalves, pelo respeito ao meu tempo e modo de escrita e por me oferecer o exercício da docência.

Ao Núcleo Observatório de Custos e Economia da Saúde (NOCES) que me propiciou encontros, desafios e conhecimento.

Aos meus amigos, colegas, professores e discentes que atravessaram a minha jornada na UFMG.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) que apoiou o presente trabalho com a concessão de bolsa, entre os meses de julho/2022 e maio/2024, deste doutorado por meio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX).

Recebam minha gratidão.

“Farinha pouca, meu pirão primeiro.”

RESUMO

A elaboração do planejamento orçamentário do Estado é realizada pelo Executivo que considera as políticas, os programas, os indicadores, bem como a sazonalidade de dispêndios e a arrecadação de todos os setores a fim de executar as ações e os serviços pertinentes. Se alterado o planejamento, inevitavelmente, será alterada a execução (Giacomoni,2007) Entre o planejamento e a execução orçamentária, há a apreciação legislativa que teria a finalidade de conferir melhor direcionamento aos gastos e aumentar a eficiência na utilização dos recursos públicos por meio das emendas parlamentares. Dessa forma, tal apreciação influi no planejamento orçamentário permitindo que parlamentares modifiquem a alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram junto aos estados e municípios ou junto a instituições apoiadoras. No setor saúde, a organização financeira-administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS) se dá, de forma integrada e regionalizada, entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. Para a viabilidade das ações e dos serviços de saúde, a programação orçamentária deve observar os princípios, as regras, os parâmetros, as diretrizes e a estrutura do SUS estabelecidos no texto constitucional. Nesse contexto, o presente trabalho pretendeu identificar como foram destinadas as emendas parlamentares advindas da Lei Orçamentária Anual da União para Belo Horizonte/Minas Gerais. Trata-se de um estudo descritivo da execução orçamentária-financeira das emendas parlamentares no município, no período de 2015 a 2020, por meio de análise documental. É uma pesquisa qualitativa, com uma abordagem guiada pelos dados, tendo como fonte os dados secundários coletados sob a perspectiva do cidadão, utilizando-se dos mecanismos de transparência disponíveis e de livre acesso.

Palavras-chave: Orçamento. Emenda Parlamentar. Saúde Pública. Escolha Pública. Separação de Poderes.

ABSTRACT

The development of State budget planning is incumbent upon the Executive, which takes into account a spectrum of factors including policies, programs, indicators, as well as the cyclical nature of expenditures and revenue across all sectors, with the aim of implementing pertinent actions and services. Any alteration to the planning inherently begets a corresponding modification in execution (Giacomini, 2007). Legislative scrutiny bridges the gap between budgetary planning and execution, with the intent of refining expenditure trajectories and enhancing the efficiency of public resource utilization through parliamentary amendments. Consequently, such oversight plays a pivotal role in shaping budgetary planning by affording lawmakers the agency to reallocate public resources in accordance with political obligations made to states, municipalities, or supportive institutions. Within the healthcare domain, the financial-administrative framework of the Unified Health System (SUS) operates in an integrated and regionalized manner encompassing the Union, the Federal District, states, and municipalities. To ensure the viability of healthcare actions and services, budgetary programming must adhere to the principles, regulations, benchmarks, guidelines, and structural framework delineated in the constitutional text governing SUS. Against this backdrop, this study endeavors to delineate the allocation of parliamentary amendments sourced from the Annual Budget Law of the Union to Belo Horizonte/Minas Gerais. It constitutes a descriptive analysis of the budgetary-financial execution of parliamentary amendments within the municipality spanning the period from 2015 to 2020, employing documentary analysis as its methodological backbone. This qualitative inquiry adopts a data-centric approach, leveraging secondary data sourced from the citizenry's perspective and drawing upon available and accessible transparency mechanisms.

Keywords: Budget. Parliamentary Amendment. Public Health. Public Choice. Separation of Powers.

RESUMEN

La elaboración del plan presupuestario estatal recae en el Ejecutivo, considerando políticas, programas, indicadores y la variabilidad estacional de los gastos y la recaudación en todos los sectores, con el propósito de llevar a cabo acciones y servicios pertinentes. Cualquier modificación en el plan conlleva inevitablemente una alteración en la ejecución (Giacomoni, 2007). Entre la planificación presupuestaria y su ejecución, se encuentra la supervisión legislativa, dirigida a refinar los gastos y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos mediante enmiendas parlamentarias. Esta supervisión ejerce una influencia clave en la planificación presupuestaria, permitiendo a los legisladores redistribuir recursos públicos en función de compromisos políticos con estados, municipios o instituciones de apoyo. En el ámbito de la salud, la organización financiera-administrativa del Sistema Único de Salud (SUS) opera de manera integrada y regionalizada entre la Unión, el Distrito Federal, estados y municipios. Para la viabilidad de las acciones y servicios de salud, la programación presupuestaria debe respetar los principios, regulaciones, parámetros y directrices establecidos en el texto constitucional que rige al SUS. En este contexto, este estudio busca identificar la asignación de enmiendas parlamentarias provenientes de la Ley de Presupuesto Anual de la Unión a Belo Horizonte/Minas Gerais. Se trata de un análisis descriptivo de la ejecución presupuestaria-financiera de enmiendas parlamentarias en el municipio durante el período 2015-2020, utilizando análisis documental como método principal. Esta investigación cualitativa adopta un enfoque orientado a los datos, aprovechando fuentes secundarias desde la perspectiva ciudadana y haciendo uso de mecanismos de transparencia disponibles y de acceso público.

Palabras clave: Presupuesto Público. Enmienda Parlamentaria. Salud Pública. Elección Pública. Separación de Poderes.

LISTA DE FIGURA

Figura 1:Ciclo Orçamentário	46
Figura 2: Prazos de envio dos projetos de leis orçamentárias	47
Figura 3: Classificação das Emendas Parlamentares.....	54
Figura 4: Processo decisório orçamentário.....	55
Figura 5:Mapa de palavras-chave após restrição do resultado da pesquisa com os descritores “orçamento público” e “saúde” e “lei orçamentária”	69
Figura 6: Clusters de palavras-chave da pesquisa com o descritor “emenda parlamentar”	70
Figura 7: Objeto da pesquisa	73
Figura 8: Dados sobre a influência do ajuste populacional de Belo Horizonte.....	79
Figura 9: Pirâmide etária de Belo Horizonte nos anos 2000 e 2010.	84
Figura 10: Pirâmide etária de Belo Horizonte em 2022.	85
Figura 11: Hospitais Rede SUS-BH segundo esfera administrativa	89
Figura 12: Índice de Perda de Qualidade de Vida, 2018.....	115

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Série histórica do PIB a preços correntes de Belo Horizonte, em reais x1000	81
Gráfico 2: Série histórica do PIB per capita de Belo Horizonte, em reais	81
Gráfico 3: Equipes de Saúde da Família (ESF) e cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF), Belo Horizonte, 2015 a 2020.	87
Gráfico 4: Taxa de Mortalidade Infantil (menor de 1 ano) segundo ano do óbito, Belo Horizonte, 1993-2020 (Óbitos por mil nascidos vivos)	90
Gráfico 5: Taxa bruta de natalidade em Belo Horizonte	90
Gráfico 6: Taxa de fecundidade em Belo Horizonte	91
Gráfico 7: Evolução do gasto proporcional SUS per capita em Minas Gerais segundo esfera de governo financiadora, 2012 a 2016.....	93
Gráfico 8: Gastos da PBH com Ações e Serviços de Saúde, Belo Horizonte, 2007 a 2017	94
Gráfico 9: Número de internações (AIH) segundo complexidade do atendimento, Belo Horizonte, 2012 a 2017	100
Gráfico 10: Número de internações (AIH) segundo esfera administrativa do hospital, Belo Horizonte, 2012 a 2017	101
Gráfico 11: Número de internações (AIH) segundo território de procedência do paciente, Belo Horizonte, 2012 a 2017	101
Gráfico 12: Mortalidade proporcional segundo causas, Belo Horizonte, 2012 a 2016.....	102
Gráfico 13: Mortalidade Proporcional por DCNT, Belo Horizonte, 2012 a 2016	102
Gráfico 14: Principais causas de internação, segundo capítulo da CID10, residentes em Belo Horizonte, 2012 a 2016	103
Gráfico 15: Percentual dos valores totais das Emendas Parlamentares empenhadas pela União, classificadas por região do Brasil, no período de 2015-2020.....	106
Gráfico 16: Distribuição percentual da população, por classes de rendimento domiciliar per capita, segundo as Grandes Regiões, 2022.....	108
Gráfico 17: Evolução, ano a ano, do valor em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde para o município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.....	118

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Região Metropolitana e Colar Metropolitano de Belo Horizonte	78
Mapa 2: Arranjo Populacional de Belo Horizonte	80
Mapa 3: Mapa de regionais de Belo Horizonte	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resultados por descritores na base Scopus.....	69
Tabela 2:População de Belo Horizonte, segundo sexo e faixa etária, 2022.....	82
Tabela 3: População de Belo Horizonte, segundo regional de saúde e sexo, 2010.....	83
Tabela 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Belo Horizonte, 1991, 2000 e 2010	86
Tabela 5: Números de unidades de saúde da rede contratada na Rede SUS/BH por tipo de serviço, 2017.....	87
Tabela 6: Evolução, ano a ano, das despesas realizadas em reais (R\$1,00) pelo município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.	95
Tabela 7: Distribuição dos valores em reais (R\$1,00), por especificação de despesa, previstos nas LOA's do município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.....	97
Tabela 8: População por regional de saúde segundo IVS, Belo Horizonte, 2012.....	98
Tabela 9: Número de casos de agravos e doenças de notificação compulsória registrados (suspeitos e confirmados) no município de Belo Horizonte, no período de 2012 a 2017.....	99
Tabela 10: Número de óbitos segundo capítulo da CID10 e ano de ocorrência, Belo Horizonte, 2015 a 2020	104
Tabela 11: Dados da Saúde da Mulher, Belo Horizonte, 2017 a 2020.....	105
Tabela 12: Evolução, ano a ano, dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares empenhadas pela União no período de 2015 a 2020.	106
Tabela 13: Quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares empenhadas pela União, classificadas por região do Brasil, no período de 2015-2020.....	107
Tabela 14: Rendimento domiciliar per capita médio e mediano das pessoas, segundo as Grandes Regiões, 2012-2022.....	108
Tabela 15: Evolução, ano a ano, dos valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares empenhas pela União classificadas por função, no período de 2015-2020. ...	111
Tabela 16: Evolução dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares, ano a ano, cadastradas no Fundo Nacional de Saúde no período de 2015-2020.	112
Tabela 17: Quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por partido político, no período 2015- 2020	112

Tabela 18: Quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por partido político, no período 2015-2020. (Continuação)	113
Tabela 19: Distribuição dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por estado, no período de 2015-2020.	114
Tabela 20: Evolução, ano a ano, do quantitativo das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por tipo, no período de 2015-2020.....	116
Tabela 21: Evolução, ano a ano, dos quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das transferências das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por tipo de repasse, no período de 2015-2020.....	117
Tabela 22: Evolução, ano a ano, das despesas em reais (R\$1,00) cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por tipo, no período de 2015-2020.	117
Tabela 23: Quantitativos e valores em reais (R\$1,00) dos beneficiários das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde para o município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.....	119
Tabela 24: Distribuição dos valores, em reais (R\$1,00), das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde para o município de Belo Horizonte, classificadas por especificação de despesa, no período de 2015-2020.....	119
Tabela 25: Evolução dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares, ano a ano, conforme dados da ASPLAN/SMSA, no período de 2015-2020.....	121
Tabela 26: Distribuição dos valores, em reais (R\$1,00), das Emendas Parlamentares para o município de Belo Horizonte, classificadas por beneficiário, no período de 2015-2020, conforme ASPLAN/SMSA.	122
Tabela 27: Impacto das Emendas Parlamentares na Execução Orçamentária no município de Belo Horizonte no período de 2015 a 2020.....	124
Tabela 28: Distribuição do quantitativo e dos valores em reais (R\$1,00), por tipo de emenda parlamentar e objeto, para o município de Belo Horizonte no período de 2015-2020, conforme ASPLAN/SMSA.....	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro de Emendas Constitucionais que alteraram os dispositivos dos arts. 165 a 169 da CR/88.....	40
Quadro 2: Quadro de Emendas Constitucionais que alteraram os dispositivos dos arts. 165 a 169 da CR/88 (continuação).....	41
Quadro 3: Conceitos de emendas de texto.....	53
Quadro 4:Objetivos Estratégicos da SMSA de acordo com PMS 2018-2021	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADTC – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

APS – Atenção Primária à Saúde

ASPLAN – Assessoria de Planejamento e Ações Intersetoriais

BH – Belo Horizonte

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAU/MG – Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CN – Congresso Nacional

CR/88 – Constituição da República de 1988

DOM – Diário Oficial do Município

EC – emenda constitucional

FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas

FNS – Fundo Nacional de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPQV – Índice de Perda de Qualidade de Vida

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IVS – Índice de Vulnerabilidade à Saúde

IPQV – Índice de Perda da Qualidade de Vida

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MAC – Média e Alta Complexidade

ONU – Organização das Nações Unidas

PAS - Programação Anual de Saúde

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PEA - População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Movimento Democrático Brasileiro

PMS - Plano Municipal de Saúde

PNS – Pesquisa Nacional de Saúde
PPA - Plano Plurianual
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RAG – - Relatório Anual de Gestão
RCL – Receita Corrente Líquida
RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior
RQS – Relatório Quadrimestral da Secretária Municipal de Saúde
SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SMSA – Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte
STF– Supremo Tribunal Federa
SUS – Sistema Único de Saúde
SUS-BH – Sistema Único de Saúde de Belo Horizonte
TMI – Taxa de Mortalidade Infantil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	Pergunta de Pesquisa.....	21
1.2	Objetivos	21
1.2.1	Objetivo Geral	21
1.2.2	Objetivos Específicos	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1	Teoria da Escolha Pública	22
2.2	Separação dos Poderes	28
2.3	Orçamento Público.....	33
2.3.1	Breve Histórico.....	33
2.3.2	Orçamento Público e o Ciclo Orçamentário	41
2.3.3	Peças orçamentárias.....	45
2.4	Emendas Parlamentares.....	52
2.4.1	Emendas Individuais.....	56
2.4.2	Emendas Coletivas	57
2.4.2.1	Emenda de Bancada	57
2.4.2.2	Emenda de Comissão	57
2.4.2.3	Emenda de Relatoria	58
2.4.3	Comissão Mista Permanente.....	60
2.4.4	Cronologia da Construção Legislativa das Emendas Parlamentares referente ao Orçamento Impositivo	63
3	METODOLOGIA.....	68
3.1	Revisão Bibliométrica.....	68
3.2	Pesquisa e Coleta de Dados.....	71
4	RESULTADOS E ANÁLISES	77
4.1	O Município de Belo Horizonte	77
4.1.1	Perfil	77
4.1.2	Saúde	86
4.2	Emendas Parlamentares sob a Perspectiva do Portal da Transparência.....	106
4.3	Emendas Parlamentares sob a Perspectiva do Portal do Fundo Nacional de Saúde.	112
4.4	Emendas Parlamentares em Saúde sob a Perspectiva da ASPLAN	120
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de proporções continentais, rico em recursos naturais e com uma População Economicamente Ativa (PEA) de, aproximadamente, 70,3% (IBGE, 2022)¹. Apesar disso, conta com indicadores de desigualdades que não podem ser ignorados. Em relatório, o Banco Mundial (2022) aponta que o Brasil se destaca em relação aos indicadores de desigualdades na América Latina e, de acordo com o Mapa da Nova Pobreza (FGV Social, 2022), 62,9 milhões de brasileiros têm renda per capita de até R\$497,00 mensais. Tal cenário não é inédito no país e, por esse motivo, a Constituição da República de 1988 (CR/88) estabeleceu, em seu art. 3º, dentre outros objetivos do Estado, “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Para tanto, os direitos sociais precisam ser concretizados por meios de políticas públicas previstas no orçamento público.

O orçamento público instituído pode ser entendido como um planejamento que indica a arrecadação, quanto e onde gastar o dinheiro público. A elaboração do planejamento orçamentário do Estado é realizada pelo Executivo que considera as políticas, os programas, os indicadores, bem como a sazonalidade de dispêndios e a arrecadação de todos os setores a fim de executar as ações e os serviços pertinentes. Se alterado o planejamento, inevitavelmente, será alterada a execução (Giacomini, 2007).

No setor saúde, a organização financeira-administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS) se dá de forma integrada e regionalizada entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. Para a viabilidade das ações e dos serviços de saúde, a programação orçamentária deve observar os princípios, as regras, os parâmetros, as diretrizes e a estrutura do SUS estabelecidos no art. 198 da CR/88.

Os serviços no SUS são organizados em níveis crescentes de complexidade, circunscritos a uma determinada área geográfica, planejados a partir de critérios epidemiológicos e com definição e conhecimento da população a ser atendida. Aliado a isso, por meio da regionalização e da hierarquização de serviços, há a divisão de níveis de atenção que garantem formas de acesso a serviços que façam parte da complexidade requerida pelo caso, respeitados os limites dos recursos disponíveis numa dada região.

Entre o planejamento e a execução orçamentária, há a apreciação legislativa que teria a finalidade de conferir melhor direcionamento aos gastos e aumentar a eficiência na

¹ Cf. Censo 2022

utilização dos recursos públicos. A condução de todo esse processo até a execução orçamentária do Estado não é simples e envolve a publicação de diferentes tipos de leis orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais leis se conectam e se submetem às quatro fases do ciclo orçamentário: a) elaboração e planejamento da proposta orçamentária; b) apreciação legislativa e aprovação; c) execução orçamentária e financeira; e d) avaliação e controle (Piola e Vieira, 2019).

A participação do Legislativo na construção do orçamento seria um mecanismo de equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, objetiva a limitação do abuso de poder dos governantes por meio da divisão das funções estatais. Nesse contexto, aflora a multiplicidade de aspectos do orçamento público, multiplicidade esta que assume perspectivas política, jurídica, contábil, econômica, financeira e administrativa (Giacomini, 2007).

Em tal seara, durante a participação legislativa, os parlamentares podem apresentar emendas que acrescentam, suprimem ou modificam receitas e despesas nos projetos das leis orçamentárias. Essas alterações são denominadas emendas parlamentares e, originalmente, objetivariam corrigir desvios e promover a redução das desigualdades. Dessa forma, a participação legislativa influiria no processo de elaboração orçamentária permitindo que parlamentares modifiquem a alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram junto a instituições, aos estados e/ou aos municípios.

É, portanto, um mecanismo de descentralização, com vistas à eficiência alocativa dos recursos, que considera o conhecimento dos parlamentares em relação à realidade de seus estados e regiões. Assim, seria possível aperfeiçoar a proposta, elaborada pelo Executivo, com novas programações orçamentárias que objetivem atender às demandas das comunidades representadas no Legislativo. Entretanto, tem se observado que tais programações se tornaram “moeda de troca” política e objeto de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo à medida que possibilitam aos agentes envolvidos o apoio necessário para as decisões que contemplem interesses próprios e maximizam a probabilidade de reeleição (Quaesner *et al.*, 2017; Pereira; Muller, 2002).

Nos últimos anos, os escândalos envolvendo emendas parlamentares no Brasil têm sido frequentes e preocupantes, evidenciando práticas de corrupção e má gestão de recursos públicos. A transparência e a fiscalização insuficientes contribuem para a perpetuação dessas práticas, minando a confiança da população nas instituições públicas e agravando a crise ética no país.

Em um contexto de emendas parlamentares, percebe-se a necessidade de análise sobre as alterações ocorridas, especialmente no que toca à saúde pública, já que o orçamento deve ser elaborado em observância aos princípios e às normas do SUS. De acordo com a Teoria da Escolha Pública, os agentes públicos são maximizadores de seus próprios interesses e agem direta ou indiretamente em benefício próprio. Ou seja, um indivíduo racional comumente pondera sobre os benefícios e custos durante a tomada de decisão. Isto posto, vê-se os interesses particulares dos agentes de cada Poder se sobrepondo aos interesses coletivos e, conseqüentemente, distanciando-se do objetivo de proporcionar o bem comum (Pereira, 1997).

Assim, não se alcança o propósito apregoado por Montesquieu (1973), de se evitar a concentração de poder por meio da tripartição das funções do Estado, uma vez que nele o princípio de organização política é atribuído ao conceito de Separação de Poderes e se vincula aos mandamentos das normas constitucionais que preconizam o equilíbrio. Nota-se, pelo contrário, uma desarmonia e certa interferência nas atribuições dos Poderes. A utilização do instrumento das emendas parlamentares, de maneira impessoal e desalinhada aos objetivos do Estado, é capaz de comprometer a continuidade das ações políticas e públicas em prol do bem comum (Zagrebelsky, 2007; Avritzer, 2016).

Diante disso, há que se conhecer, analisar e discutir as alterações impostas por meio do Legislativo. O presente trabalho pretendeu identificar como foram destinadas as emendas parlamentares advindas da Lei Orçamentária Anual da União, no período de 2015 a 2020, na saúde pública do município de Belo Horizonte/Minas Gerais, sob a perspectiva do cidadão. Aliado a isso, objetivou descrever o perfil dessas emendas parlamentares destinadas ao município no período pesquisado utilizando-se dos instrumentos de transparência disponíveis e de livre acesso. A partir de então, buscou relacionar a destinação das emendas parlamentares da União aos objetivos, aos indicadores e às prioridades da saúde pública traçados pelo município. E, por fim, almejou-se identificar as prováveis conseqüências dessa destinação.

O trabalho teve como referencial teórico o conceito de Separação de Poderes – defendido por Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis” (1748) e a Teoria da Escolha Pública que é fruto dos pensamentos desenvolvidos pela Escola de Economia com abordagem para a ciência política durante o século XX. No desenvolvimento, apresenta breves explanações sobre a construção legislativa e a dinâmica do orçamento público no Brasil destacando o instrumento da emenda parlamentar. A partir de então, apresenta o perfil do

município de Belo Horizonte, especialmente, em relação aos aspectos de saúde, os resultados da pesquisa e sua análise.

1.1 Pergunta de Pesquisa

Como foram destinadas as emendas parlamentares advindas da Lei Orçamentária Anual da União, no período de 2015 a 2020, na saúde pública do município de Belo Horizonte/Minas Gerais?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar e analisar a destinação das emendas parlamentares, advindas da Lei Orçamentária Anual da União, na saúde pública do município de Belo Horizonte/Minas Gerais, no período de 2015 a 2020.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever o perfil das emendas parlamentares da União, destinadas ao município de Belo Horizonte, no período de 2015 a 2020;
- b) Discutir a destinação das emendas parlamentares da União aos objetivos, aos indicadores e às prioridades da saúde pública traçados no orçamento do município de Belo Horizonte no período de 2015 a 2020;
- c) Identificar as prováveis consequências da destinação das emendas parlamentares, no período de 2015 a 2020, quanto aos objetivos, aos indicadores e às prioridades traçados no orçamento da saúde pública no município de Belo Horizonte.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública, conhecida como *Public Choice Theory*, é fruto de um conjunto de reflexões de diferentes economistas do Século XX. Entre os anos cinquenta e sessenta do referido século, Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962) desenvolveram teorias de análise dos fenômenos políticos, sob uma perspectiva econômica, especialmente, das decisões em situações de “não mercado” ou de “mercado político”, formando uma escola de pensamento^{2 3} (Pereira, 1997; Rovaris, Cavichioli; Dall’asta, 2020).

A escolha pública tem suas origens no século XX nos clássicos *Social Choice Theory* e *Impossibility Theorem*” (1951), “*Inside Bureaucracy*” (1957), “*The Theory of Political Coalitions*” (1962), “*Calculus of Consent – Logical foundations of Constitutional Democracy*”(1962), “*The Logic of Collective Action*” (1965), respectivamente, dos economistas Duncan Backer e Kenneth Arrow, Anthony Downs, William Riker, James Buchanan e Gordon Tullock e Mancur Olson (Silveira, 1996, p123).

Tal teoria aplica métodos da ciência econômica a um objeto considerado pertencente à ciência política, qual seja, grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. Dessa forma, a Teoria da Escolha Pública é compreendida como uma Escola de Economia com abordagem para a Ciência Política. Ela não se propõe explicar como funciona a economia, mas se utiliza dos métodos e das ferramentas dela para compreender como a política e o governo funcionam. Em outras

² “Certos autores reportam a origem da *public choice* ao século XVIII, ao estadista, filósofo e matemático francês marquês de Condorcet (Marie Jean Antoine de Caritat) e à sua «descoberta» do paradoxo do voto, e ao século XIX, pela mão do escritor e professor de matemática inglês Lewis Carroll (Charles Lutwidge Dodgson)³. Contudo, a origem mais recente da teoria da escolha pública pode situar-se em seis obras, hoje clássicas, escritas por economistas e um cientista político, nos finais da década de 50 e década de 60: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962). Estas obras são geralmente consideradas as fundadoras de dois programas de investigação que têm estado interligados, embora sejam distintos: a teoria da escolha pública (*public choice*) e a teoria da escolha social (*social choice*), que se autonomizou, seguindo os trabalhos de K. Arrow e Amartya Sen (1970), mas que mantém uma estreita relação com a *public choice*. Uma influência menos unanimemente reconhecida, mas sem dúvida importante, foi o trabalho de Joseph Schumpeter (1941)”. (Pereira, 1997, p.420).

³ “As origens da *Public Choice* podem ser localizadas no final da década de 1940, conforme contextualizado na introdução deste artigo, à luz do debate sobre as funções de bem-estar de Bergson e Samuelson (Mueller, 1989).” (Dias, 2009, p. 203)

palavras, analisa a política, com os métodos da ciência econômica e, especificamente, da Escola Neoclássica.

A utilização da teoria da escolha racional nas diversas áreas das ciências sociais deriva de suposições usuais à teoria econômica neoclássica. Tal condição diz respeito a argumentos de base econômica (ou individualista) para delimitar comportamentos sociais (ou coletivos). Ou seja, a teoria da escolha racional pretende entender os fenômenos sociais, eminentemente coletivos, a partir de modelos explicativos da ação individual (Campos; Borsani; Azevedo, 2016, p. 101).

Destaca-se que, nas últimas décadas, a Teoria da Escolha Pública foi a principal crítica teórica da intervenção do Estado na economia que objetiva alcançar o bem-estar. Ela concentrou esforços em esclarecer os fracassos do governo quando de sua atuação no mercado. A partir de então, fundamentou ideologicamente o pensamento neoliberal que defende uma menor intervenção estatal na economia. Entretanto, sublinha-se que argumentos da *Public Choice* não devem ser confundidos com o pensamento neoliberal (Pereira, 1997).

Nesse sentido, a Teoria foca no comportamento dos indivíduos, atrelado ao processo político, seja na qualidade de agentes, de eleitores ou de pessoas presentes nas políticas públicas. É entendida pela literatura como sendo um instrumental importante na sociologia e na ciência política para vincular aspectos teóricos e empíricos (Pereira, 1997; Campos, Borsani; Azevedo, 2016; Gianturco, 2018; Rovaris, Cavichioli; Dall’asta, 2020).

Quirino (2018, p.967) define que a Teoria da Escolha pública

é o estudo econômico de decisões fora do mercado, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política. Estuda os agentes auto-interessados e suas interações a partir da racionalidade econômica – como maximização da utilidade, teoria dos jogos ou teoria da decisão. É caracterizado como uma subárea da microeconomia e tida mais como descritiva (economia positiva) do que normativa (...)

O grande marco teórico da Teoria da Escolha Pública é a obra “*Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*”, de James Buchanan e Gordon Tullock, publicada em 1962. Influenciado pelo trabalho do economista Knut Wicksell (1896), *Studies in Theory of Public Finance*, os autores aplicaram a teoria econômica no setor público e analisaram a complexidade da relação entre a racionalidade individual e coletiva no campo político. Eles consideraram o comportamento do indivíduo como egoísta na esfera pública, contrariando a ideia de que os representantes do povo seriam altruístas e que afastariam os próprios interesses a fim de se alcançar o bem comum. Assim, apontaram “falhas de

mercado” ou “fracassos políticos” no governo democrático⁴. Em suma, de acordo com a teoria de Buchanan e Tullock (1962), tanto os agentes públicos quanto os agentes econômicos objetivam seus fins privados nos quais estão a persecução de rendas dentro da sociedade. Assim, a Teoria da Escolha Pública foca no comportamento dos envolvidos no processo político. No Brasil, ela foi pouco empreendida em estudos. De acordo com a análise presente na obra “Teoria das Escolhas Públicas: uma análise bibliométrica”, realizada por Rovaris, Cavichioli e Dall’asta (2016), os autores encontraram apenas dezessete artigos publicados durante o período de 1996 a 2015 (Quaesner, et al., 2017; Souza dos Santos, 2019).

Os elementos da teoria estão fundamentados em três fatores: individualismo, subjetivismo e contratualismo. O primeiro, denominado individualismo metodológico ou *homo economicus*, percebe como única fonte de avaliação da realidade o indivíduo, mesmo que, em conjunto, forme o aparelhamento institucional público. Considerando que o processo decisório envolve utilitarismo e que extrapola considerações limitadas à abordagem, seria, portanto, subjetivo. E, por fim, elimina a ideia do bem comum, tendo em vista que o contratualismo tenta explicar a relação entre o aparelhamento institucional e a sociedade. Por tais fundamentos, a Teoria da Escolha Pública aproxima-se da corrente da filosofia política de Hobbes, Alexis de Tocqueville, Maquiavel, Stuart Mill e David Hume (Dias 2009; Quaesner et al., 2017).

Se os indivíduos são autointeressados, racionais e maximizadores na esfera econômica, também assim serão na arena política. Se empreendedores, vendedores e consumidores visam o lucro, os políticos também visam o lucro (lucro econômico e renda política). Se um empresário tem essas características, agirá da mesma forma quando se candidata, quando vota, quando responde a alguma regulação. Isso não significa que os políticos sejam mal-intencionados e piores que o resto da sociedade. São como os outros, nem melhores, nem piores, procuram o próprio benefício antes do benefício dos outros. Falhas de estado. Na ciência econômica fala-se muito das falhas de mercado. A Public Choice acredita que haja falhas de mercado, mas analisa também as falhas de estado. Nem sempre o governo consegue, e nunca de maneira estrita, alcançar o resultado desejado. A política tem falhas porque é feita por pessoas, e as pessoas são imperfeitas (Gianturco, 2018, p. 56).

Outro ponto importante a se destacar é a racionalidade. Por meio dela, a Teoria da Escolha Pública explica que, no comportamento dos atores políticos, os interesses individuais são condicionantes do comportamento. Este último é estratégico e supostamente aprimorador,

⁴ “Nesta época, os trabalhos de Buchanan de maior relevância foram: *The Calculus of Consent* (em conjunto Gordon Tullock, em 1962); *The Limits of Liberty: between the Anarchy and Leviathan* (1975); e *The Economics and the Ethics in the Constitutional Order* (1991) que contribuíram para o recebimento do Prêmio Nobel da Academia de Estocolmo em Economia Política *Constitucion al*, pela *Public Choice* em 1986” (Quaesner et al., 2017, p. 5).

como também, inevitavelmente, envolve ganhos e perdas. Assim, a racionalidade é uma maneira de maximizar as preferências dos indivíduos que são munidos de cálculo utilitarista. Diante disso, nota-se que os políticos dominam o aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral, e obtêm vantagens individuais, tais como renda, poder e prestígio, e atuam em interesse próprio, a fim de manterem-se no poder (Quaesner, *et al.*, 2017; Souza dos Santos, 2019; Ferreira Mendes, 2022).

(...) os atores têm objetivos e preferências com diversos graus de intensidade e fazem escolhas para alcançar o objetivo preferido com maior intensidade. A ação intencional dos indivíduos implica, portanto, uma racionalidade individual maximizadora do bem-estar. Enfatizam-se, assim, os seguintes aspectos: (a) incentivos e constrangimentos institucionais ou o próprio desenho institucional); (b) disparidade de informações e de preferências entre as pessoas; (c) benefícios individuais versus benefícios coletivos (Campos, Borsani; Azevedo, 2016, p102).

Adicionalmente a esses elementos, há o pressuposto da intencionalidade. Nela o indivíduo tem como privilégio estabelecer os objetivos e agir conforme a sua própria racionalidade. Dessa forma, ele define suas preferências e se empenha para alcançar o bem-estar tendo como ponto de partida a hierarquização das próprias preferências. Nesse cenário, as premissas econômicas são significativas, já que a racionalidade e a maximização dos interesses estão presentes. E tais premissas, por definição, envolvem o cálculo de custos e benefícios (Campos, Borsani; Azevedo, 2016).

Para a Teoria da Escolha, os agentes políticos são pessoas como as outras, logo, são interessados, racionais e maximizadores. Por isso, é necessário acrescentar o egoísmo como elemento necessário para as análises. Os indivíduos cuidam primariamente dos interesses próprios e, portanto, são egoístas. A racionalidade, aglutinada ao egoísmo, pondera que, ainda que os indivíduos sejam bons, precisam se manter no poder e, para isso, a reeleição se torna um dos seus objetivos. Nesse sentido, seria próprio da natureza humana a manipulação das condições, a fim de maximizar a totalidade das preferências (Teixeira de Souza, 1996; Gianturco, 2018; Trigueiro-Fernandes; Silva dos Santos; Costa, 2020).

(...) o egoísmo como motivação fundamental da conduta, baseado numa perspectiva evolucionista de que num ambiente competitivo indivíduos adoptando motivações egoístas têm uma maior probabilidade de sucesso (real ou aparente) e isso leva a que indivíduos com outras motivações sintam um efeito de emulação e *adoptem* atitudes egoístas. Neste caso não se trata de uma perspectiva ontológica (*ser* egoísta), mas sim do resultado de um processo de evolução num determinado ambiente (*tornar-se* egoísta). (Pereira, 1997, p.425)

Compreendendo que as escolhas são guiadas pelos ganhos pessoais, por meio de um cálculo utilitarista, elas determinam as ações individuais e/ou aquelas ações dos grupos de interesse. Assim, agem racionalmente visando satisfazer suas preferências e não contrariá-las. Ou seja, a previsão do impacto das escolhas é de redução dos custos, no caso de renúncia aos seus interesses pessoais, bem como da maximização da utilidade esperada. “segundo um conjunto de regras sociais, formais e informais, que visam estruturar parâmetros de atuação para uma ação individual” (Campos, Borsani; Azevedo, 2016).

Os funcionários públicos, por exemplo, podem estar interessados em aumentar seu prestígio, em aumentar sua remuneração e em expandir a influência das instituições de que integram. Não adota, portanto, a perspectiva de servidores públicos defensores do “bem de todos”, mas de agentes que têm interesses egoístas, ávidos pela manutenção e melhoria de seu *status*. Já os políticos têm o incentivo de levar o maior volume possível de recursos para suas bases políticas, mantendo as chances de sobrevivência política e de ganhos financeiros. Os eleitores, por sua vez, têm em mente ganhos imediatos para seu bairro, sua cidade ou para sua categoria profissional, sem maiores preocupações com o todo. Assim, em vez de um sistema em que todos se comportam como anjos (uma referência a James Madison), visando ao interesse geral em primeiro lugar, o que se tem é algo que parece mais próximo da realidade, pessoas egoístas, que priorizam os próprios interesses, embora possam também levar em conta o interesse coletivo. (Lima, 2012, p.15).

Sob essa perspectiva, a Teoria da Escolha Pública entende que as decisões políticas e econômicas dos governos se sujeitam a um conjunto de poderes compartilhados por diversos agentes, em suas diferentes funções, e intervêm na implementação e na execução das políticas. Outro ponto a se observar é que esses agentes membros do Executivo, do Legislativo, do sistema judiciário, da administração pública, dos partidos políticos e dos grupos de interesse, em democracias representativas, têm horizontes temporais restringidos, já que estão sujeitos ao sufrágio popular, de maneira periódica. Nessa lógica, a Teoria da Escolha Pública admite que os tomadores de decisão são racionais e têm uma agenda própria, que se dissocia da agenda comum (Pereira, 1997; Lima, 2012).

Trigueiro-Fernandes, Silva dos Santos e Costa (2020, p.22) consideram que

A Teoria da Escolha Pública tem seu foco voltado para o comportamento das pessoas envolvidas no processo de tomada de decisões, traçando um paralelo entre as escolhas individuais e coletivas. E assim como as demais Teorias de Mercado, a Teoria da Escolha Pública tem suas bases teóricas e seus métodos derivados da filosofia utilitarista, oferecendo um modelo no qual os indivíduos, sejam eles políticos, burocratas ou eleitores, são maximizadores de utilidade, o que se caracteriza como o individualismo metodológico. De acordo com Harmon e Mayer (1999), a ação política dentro da teoria da escola pública procede de ações de indivíduos motivados e independentes com interesses singulares. Nisto consiste a idéia central desta teoria

Nesse mesmo sentido, Campos, Borsani e Azevedo (2016, p. 106) observam que

A teoria da escolha pública chama a atenção para o fato de que as preferências individuais estabelecidas nos termos da teoria da escolha racional (...) em um espaço definido por regras, formais e informais, que orientam os procedimentos de decisão coletiva, resultam em escolhas coletivas. Nesse processo, os resultados coletivos derivados dessas escolhas podem não ser consistentes com as preferências individuais, diferentemente do que acontece com as escolhas individuais, onde essa inconsistência não é possível pelo postulado da transitividade das preferências incluído na definição de racionalidade individual.

De acordo com a Teoria da Escolha Pública, a tomada de decisões políticas é realizada de acordo com um conjunto de regras que se sintetiza na premissa de que são feitas pelos representantes eleitos e estão sob a ótica da maximização da manutenção no poder. Ou seja, esses representantes são escolhidos por outros indivíduos para que possam escolher o que deve ser realizado em relação aos bens e serviços públicos, como Saúde e Educação. Contudo, tais escolhas públicas não são perfeitas, mesmo que os agentes sejam altruístas, tendo em vista que não seja possível identificar a todo momento as demandas dos cidadãos. Aliado a isso, políticos amparam os interesses pessoais ou de grupos organizados da sociedade. Dessa forma, conclui-se que não exista uma escolha pública (Silva, 1996; Aesner, *et al.*, 2017).

Diante disso, a Teoria conclui que

(...) em regimes democráticos as decisões políticas são realizadas por indivíduos que tomam decisões coletivas de acordo com regras específicas, que permitem passar de múltiplas preferências individuais distintas para uma única escolha coletiva. A abordagem da teoria da escolha pública é sobretudo processual. Cada escolha coletiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, autarcas numa câmara municipal, deputados no parlamento) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha colectiva (Pereira, 1997, p. 424).

Em outras palavras, não se alcança a utilidade capaz de manifestar a vontade coletiva da sociedade considerando que tal utilidade não seja compatível com a lógica do individualismo, do subjetivismo e do contratualismo, lógica esta que se desdobra na racionalidade, no egoísmo e na intencionalidade. As pessoas, em regra, são motivadas pelos seus próprios interesses, mesmo que estes estejam travestidos de interesse público. Há de se destacar que as escolhas não afetam apenas os tomadores de decisão, mas, sobretudo, os outros. Não seria possível, de acordo com a Teoria da Escolha Pública, alcançar o interesse público na atuação do *homo politicus* e do *homo economicus* (Souza, 1996; Pereira, 1997; Quirino, 2018).

Considere, por exemplo, uma falha de mercado como as externalidades negativas. Muito provavelmente, nesse caso, as pessoas pensam que o estado deveria intervir. Mas a *Public Choice* mostra que não é o estado em senso coletivo a intervir, mas algumas pessoas específicas em carne e osso, alguns ministros, um presidente, alguns legisladores, etc (Gianturco, 2018, p. 57).

Em síntese, independentemente dos estímulos de um ambiente público ou privado os indivíduos, sejam eles políticos, consumidores ou eleitores, estão sujeitos aos seus próprios interesses. Na tomada de decisão, está presente a racionalidade que maximiza interesses pessoais. Em razão disso, os agentes públicos, que possuem racionalidade ao modo do *homo economicus*, devem ter suas ações controladas por regras e instituições, a fim de a norma possa conectar tal racionalidade ao bem comum (Silva, 1996; Quirino, 2018).

2.2 Separação dos Poderes

Os pensadores Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Charles-Louis de Secondat, Montesquieu (1689- 1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) desenvolveram seus pensamentos a partir do contratualismo e da reflexão sobre a natureza do poder político que seja capaz de ofertar estabilidade contra o risco da anarquia ou do despotismo. Montesquieu (1748), em “O Espírito das Leis”, destacou que, assim como há leis que regem os corpos físicos, deveria haver leis para dirigir os costumes e as instituições. Para tanto, o autor defende a necessidade de se separarem as funções do Estado em legislativa, administrativa e judiciária, retirando esta última das mãos do Executivo e consolidando a Teoria da Separação dos Poderes.

Cada uma das funções estatais corresponde ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário e seriam estes Poderes equivalentes, independentes, capazes de moderar o poder real e, conseqüentemente, evitar a tirania. Com Montesquieu (1973)⁵, a Separação dos Poderes assumiu relevância, atingiu a compreensão mais clássica e avançou em relação às tradicionais ideias aristotélicas sobre governo misto (Montesquieu, 1973; Monteiro; Pinto, 2020).

A preocupação de Montesquieu foi a de procurar estabelecer um sistema governamental que garantisse melhor liberdade política, e isso só é possível quando se limitam os poderes governamentais, de maneira que a salvaguarda mais

⁵ Para o presente trabalho utilizou-se a primeira edição “Do Espírito das Leis” publicada pela editora abril em 1973 como volume XXI da Coleção os pensadores – Histórias das grandes ideias do mundo ocidental.

conveniente para se evitar a tirania está na separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tal como, segundo ele imaginava, existia na Inglaterra. (Souza, 2019, p. 50)

Observa-se que, de acordo com Montesquieu (1973), os Poderes são separados por função. Dessa forma, são conferidos poderes igualitários e independentes, resultando em uma ordem política com liberdade em cada órgão especializado e organicamente destacado. Nessa lógica, a liberdade de cada um é limitada pela liberdade dos demais, proporcionando um movimento natural e harmônico entre eles (Souza Junior, 2002).

A separação de poderes informa que há certas funções que repousam primariamente em determinada área. Cada ramo desfruta de uma especialidade primária, responsabilidade e poder, tendo-se em conta certos tipos de funções governamentais. Os ramos devem firmar-se no sentido de colocar freios nos outros e cada um deve ter freio sobre si. Não significa que há uma regra rígida que previne completamente um órgão de realizar algumas das funções normalmente sob a alçada de outro.

[...]

Assim, independente do país e do sistema constitucional, a separação de Poderes não sugere uma rígida separação de diferentes órgãos de poder dentro de inequívocos compartimentos, mas, antes, uma separação suficiente para notificar os perigos que são inerentes à concentração de poderes. (Leite, 2011, p. 208-209)

Nota-se, portanto, que tal pacto social objetiva a limitação do abuso de poder dos governantes, isto por meio da divisão das funções estatais. É importante destacar que Montesquieu (1973) foca seu pensamento na divisão dos Poderes e não em sua harmonia. Esta última estaria presente como consequência, em razão de haver funções próprias a cada um, não podendo ser elas realizadas pelos demais Poderes, mesmo que, em alguns momentos, eles se entrelacem ou colaborem para um objetivo comum no espectro da dinâmica política.

A divisão entre as funções de legislar, de executar e de se manifestar, julgando os conflitos, bem como entre as atividades necessárias à gestão do Estado em um ambiente de *res publica*, difundida como divisão de poderes, com atribuições precípuas, porém não exclusivas a cada um, é lição deixada pelos ensinamentos de Montesquieu. (Pinheiro; Vieira; Motta, 2011)

Em outras palavras, o Executivo exerce atividades essenciais à função de administrar, mas não a abrange totalmente, já que o Legislativo administra e o Judiciário também o faz. Além da gestão, julga o contencioso administrativo, de forma não definitiva. Do mesmo modo, o Judiciário legisla, quando autorizado pelo Legislativo, regula e gere o próprio funcionamento. Em resumo, cada Poder exerce a finalidade para a qual foi criado, com atuações concorrentes e/ou compartilhadas. Além de suas funções típicas, exercem funções atípicas, isto é, funções típicas dos demais Poderes. Destaca-se, entretanto, que uma única

pessoa não exerce os três Poderes, sob pena de legislar, executar as resoluções públicas e julgar em benefício próprio (Bonavides, 2006; Ferreira Filho, 2017).

Em cada Estado existem três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executor das coisas que dependem do direito dos povos, e o poder executor das coisas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado faz as leis por um tempo ou para sempre, e corrige ou revoga as que forem feitas. Com o segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne invasões. Com o terceiro, pune os crimes ou julga os diferendos dos particulares. A este último chamar-se-á o poder de julgar, e ao outro simplesmente o poder executor do Estado. (Montesquieu, 1973. p. 305)

A separação de Poderes é um mecanismo de limitação ou controle da autoridade soberana. Essa teoria tem como proposição os efeitos trágicos da concentração de poder em uma única pessoa ou em um centro de decisão. Na dinâmica de distribuição das funções desempenhadas pelo Estado, tal maneira de governar mantém a legitimidade e o monopólio do exercício do poder em órgãos distintos impedindo o seu abuso, bem como garantindo a segurança e a liberdade do indivíduo. Por esses motivos, essa lógica, apesar das adaptações ao longo dos séculos, se tornou um elemento relevante e indissociável do processo de constitucionalização e evolução do Estado de Direito (Said Filho, 2020).

À vista do exposto, é possível concluir que princípio da separação de Poderes é essencial ao conceito de democracia, pois se trata de mecanismo fundamental de limitação do poder exercido pelos agentes do Estado, de modo que sem sua efetiva aplicação a atuação estatal tende a ser absolutista em detrimento dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. (Souza, 2019, p. 55)

O instituto da separação dos Poderes é um dos princípios mais importantes de organização política em um Estado Democrático de Direito e é a base da estruturação desse Estado. Como relevante ferramenta, o texto constitucional garante a estabilidade e a ordem democrática. No Brasil, a CR/88 define, em seu art. 2º, que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” O dispositivo constitucional consagrou, em definitivo, a separação do poder político, distinguiu as funções e superou o conceito de hierarquização entre eles (Bonavides, 2006).

Assim, em suas funções típicas, cabe ao legislador introduzir no ordenamento jurídico diplomas normativos (as emendas à Constituição, as leis complementares e as leis ordinárias), ou seja, editar os fundamentos relativos às normas, gerais, abstratas e prospectivas, e fiscalizar o cumprimento. Ao gestor estatal compete executar o que foi estabelecido pelo legislador e definir, nos limites traçados por este último, as políticas públicas e seu plano de

governo. E ao julgador, quando provocado, compete interpretar as normas editadas pelo legislador e aplicá-las ao caso concreto (Ávila, 2019).

Destaca-se, ainda, que, visando ao equilíbrio, acolheu-se a possibilidade de intervenção entre os Poderes, sob o sistema de freios e contrapesos, o qual garante o cumprimento dos deveres constitucionais de cada um, por meio da vigilância e controle recíprocos de uns sobre os outros. Aliado a isso, a Separação dos Poderes foi elevada à categoria de cláusula pétrea⁶, mantendo-se, de outro lado, a previsão de mecanismos de freios e contrapesos, como o veto, além da reserva de iniciativa para a edição de leis acerca de determinadas matérias (Bonavides, 2006; Said Filho, 2020).

(...) O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem de neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. (STF, MS nº 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, DJ de 12/5/2000)

No sistema de freios e contrapesos, o poder é limitado pelo próprio poder. Cada um dos três deles exerce sua função, de maneira autônoma, e é controlado pelos demais possibilitando a influência mútua e o controle recíproco. Cada qual tem, portanto, força de ordenar e corrigir o que foi por outro ordenado, bem como tornar nula a ação efetuada por outrem. Tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio e a desestabilização do governo (Bonavides, 2006; Said Filho, 2020).

É possível, desse modo, afirmar a existência da soberania estatal, a qual é dividida em funções no âmbito organizativo-funcional. Diante disso, os Poderes se controlam de maneira moderada, com poder de veto entre eles e com vistas à promoção da harmonia e do equilíbrio. Além disso, em razão da especialização funcional e da interdependência orgânica, haverá limitação do próprio poder, por serem incompletos (Bonavides, 2006).

Isso se dá não apenas no que diz respeito à sua utilização, mas, principalmente, em relação ao reconhecimento de, pelo menos, três funções básicas a serem desempenhadas por órgãos ou estruturas específicas: (I) elaborar normas gerais e abstratas, (II) administrar os interesses públicos, (III) aplicar as normas no caso concreto no escopo de resolver os conflitos sociais. Pois bem, ainda que se considere que a repartição de funções teria sido proposta inicialmente no intuito de proteção das liberdades através da limitação do poder, não se pode olvidar que, após alguns

⁶ As cláusulas pétreas inseridas na CR/88 estão dispostas no art. 60, § 4º. São elas: “a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.” Tais institutos não podem ser alterados nem por Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

anos e em decorrência das mutações sofridas, a teoria assumiu também “o objetivo de aumentar a eficiência do Estado, pela distribuição das suas atribuições entre órgãos especializados”, ou seja, tornou-se inegável mecanismo de racionalização do serviço público com a designação de competências próprias a órgãos específicos. (Said Filho, 2020, p. 218)

Considerando tais pressupostos e a evolução da Teoria de Montesquieu ao longo dos séculos, hoje há o entendimento de que o poder é uno e indivisível. Existe, entretanto, autonomia, divisão de competências e interdependência das funções no exercício delas mesmas. É latente o impedimento da sobreposição das funções estatais consolidado nas constituições dos Estados de Direito e nas democracias contemporâneas. Assim, o poder, político e real, é compartilhado entre as três funções estatais e ocupado por agentes distintos evitando, dessa forma, centro de poder hegemônico e potencialmente arbitrário (Bulos, 2003; Santos, 2016).

Para tal fim, Montesquieu previu as faculdades de impedir e estatuir, o que mais tarde, após a contribuição de Bolingbroke, passou a ser denominado de sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), de importância vital para o equilíbrio entre os poderes. (Lima, 2007, p.4)

O texto constitucional vigente, alinhado com tal perspectiva e seguindo a tendência das Constituições anteriores, estabelece o controle necessário para a garantia das liberdades individuais e do Estado Democrático de Direito. Além disso, concebe mecanismos que objetivam não se permitir a concentração do poder em um só órgão ou pessoa.

Nessa seara, tem-se no país um Poder Executivo, sob o regime do governo presidencialista, com a escolha do representante do povo a partir das eleições diretas e populares. Em suas funções atípicas, o chefe do Executivo pode, por exemplo, editar medidas provisórias, com força de lei, para atender à necessidade, à urgência e à relevância de esperado caráter excepcional. No entanto, é garantida a atuação do Legislativo, mesmo que em momento posterior (Bonavides, 2006; Lima, 2007).

A função legislativa federal tem estrutura bicameral. À Câmara dos Deputados foi estabelecida, por exemplo, a competência privativa de autorização de processo de *impeachment* contra um(a) presidente, um(a) vice-presidente da República e ministros do Estado. Ao Senado Federal compete a sabatina das indicações presidenciais para os cargos estabelecidos pela CR/88. E, em relação ao Judiciário, a norma constitucional estabelece o Supremo Tribunal Federal (STF) como guardião da Constituição da República, a fim de garantir a segurança jurídica em diversas temáticas que interferem diretamente na vida da população. Por meio da simetria constitucional, os estados e municípios possuem,

respectivamente, suas constituições estaduais e suas leis orgânicas que, conjuntamente, estabelecem direitos, garantias e critérios para a dinâmica do exercício do poder entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (Bonavides, 2006; Lima, 2007).

Diante de todo o exposto, é importante ressaltar que o Estado existe em função do homem e não o contrário. Montesquieu (1973) esclarece que o homem visa proteger a própria vida e a liberdade de seus bens em relação aos demais. E, para isso, a liberdade é limitada pelo próprio Estado, por meio de homens mais virtuosos, que contenham seus próprios apetites e os apetites dos outros, como também alcancem o bem comum. Nessa dinâmica, o Estado depende dos homens e da capacidade de eles colocarem o bem público acima dos próprios interesses. Tais pessoas precisam ser da confiança dos cidadãos e representarem a vontade da sociedade, como também não terem interesses próprios ou de um grupo de pessoas. (Montesquieu, 1973; Almeida *et al.*, 2020; Monteiro; Pinto, 2020; Fanis Júnior, 2023)

2.3 Orçamento Público

2.3.1 Breve Histórico

Conhecer a origem e a construção legislativa do orçamento no Brasil é relevante, uma vez que isto torna possível uma melhor compreensão dos avanços e dos retrocessos ocorridos, como também possibilita conhecer as decisões políticas, revertidas ou não, e suas consequências para o país, favorecendo a construção de críticas, por vezes, tão necessárias aos sistemas postos.

As origens da formação do Estado remetem à figura do monarca. Este se confundia com o Estado e não fazia distinção entre as receitas e as despesas privadas e “estatais”, considerando-se o detentor do patrimônio proveniente da coletividade. Essa fusão entre o público e o privado exigiu uma melhor organização que culminou naquilo que mais tarde se denominou de orçamento público. A partir de então, tal ferramenta se mostrou imprescindível para as instituições governamentais, como instrumento para autorizar e controlar a aplicação do dinheiro público (Pires; Motta, 2006).

É da Inglaterra de 1.217 o primeiro registro, de que se tem notícia, voltado para a instituição de orçamento, ocasião em que o Rei John Lackland (João Sem-Terra) outorgou na Magna Carta dispositivo que tinha como objetivo “escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária”. (Giacom, 2007, p. 36).

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum”. Este dispositivo estabeleceu condições para se acabar com a arbitrariedade da Coroa na instituição de impostos; fato conseguido mediante pressões dos barões, que eram parte integrante do conselho comum, órgão de representação da época

No Brasil, a chegada da corte do rei D. João VI impôs maiores impostos aduaneiros, tendo em vista a abertura de portos, forçando a organização das finanças públicas. Em 1808, criou-se o Erário Público e o Regime de Contabilidade. Na Constituição Imperial de 1824 (Brasil, 1824), considerando a discussão aqui trazida, se destacaram os dispositivos que estabeleceram a competência da “Camara dos Deputados” para a instituição de impostos, como também do Tesouro Nacional, para a administração das finanças, e para a exigência de elaboração de peça orçamentária, pelo Executivo, por meio do Ministro de Fazenda:

Art. 36. **E' privativa da Camara dos Deputados a Iniciativa.**

I. Sobre Impostos.

II. Sobre Recrutamentos.

III. Sobre a escolha da nova Dynastia, no caso da extincção da Imperante.

(...)

Art. 170. A **Receita, e despeza** da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de '**Thesouro Nacional**' aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se **regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade**, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, **serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral**, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras

Art. 172. O **Ministro de Estado da Fazenda**, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, **apresentará na Camara dos Deputados annualmente**, logo que esta estiver reunida, **um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro**, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (Brasil, 1824). [Grifo nosso].

A Proclamação da República exigiu a elaboração da Constituição promulgada em 1891 (Brasil, 1891) que alterou a competência para a elaboração, tramitação e aprovação do orçamento para o Congresso Nacional.

Art.34 - Compete **privativamente ao Congresso Nacional**:

1º **orçar**, annualmente, a Receita e fixar, annualmente, a Despeza e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercicio financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;

2º **autorizar o Poder Executivo** a contrahir empréstimos, e a fazer outras operações de credito;

3º legislar sobre a divida publica, e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4º regular a arrecadação e a distribuição das rendas federaes;

(...)

35. prorogar e adiar suas sessões.

§ 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas á previsão da receita e á despesa fixada para os serviços anteriormente creados. Não se incluem nessa proibição:

- a) a autorização para abertura de creditos supplementares e para operações de credito como antecipação da Receita;
- b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercicio ou do modo de cobrir o déficit.

§ 2º É vedado ao Congresso conceder creditos illimitados. (Brasil, 1981). [Grifo nosso]

Giacomoni (2007, p. 41) esclarece que a Câmara dos Deputados assumiu a iniciativa de elaborar o orçamento que seria orientado pelo gabinete do Ministério da Fazenda. Mais tarde, em 1922, com a publicação do Decreto nº 4.536, ainda vigente, institui-se o Código de Contabilidade da União que “possibilitou ordenar toda gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, etc” e estabeleceu a competência da Câmara dos Deputados para a iniciativa da LOA, por meio de projeto de lei, formalizando, assim, o que informalmente já acontecia: o fornecimento das informações, pelo Executivo, para o Legislativo (Giacomoni, 2007, p. 42).

A Constituição de 1934 (Brasil, 1934) trouxe alterações aos procedimentos então vigentes. A partir desse momento, o orçamento teria a organização do ministro da Fazenda que o apresentaria ao presidente da República, para o posterior encaminhamento ao Legislativo. Este último, mediante parecer do Tribunal de Contas, aprovaria o orçamento para sanção presidencial. Ou seja, o orçamento teria iniciativa e sanção do presidente da República, mas era possível que o Legislativo regulasse a “arrecadação e a distribuição de suas rendas”, o que se caracterizaria como uma emenda parlamentar.

Art. 39 - Compete **privativamente ao Poder Legislativo**, com a sanção do Presidente da República:

(...)

2) **votar anualmente o orçamento da receita e da despesa**, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

3) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; **regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas**; autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado, abertura e operações de crédito;

(...)

Art. 50 - O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º - **O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.**

(...)

Art. 60 - Além das atribuições que a lei ordinária fixar, competirá aos Ministros:

(...)

Parágrafo único - **Ao Ministro da Fazenda compete mais:**

1º) **organizar a proposta geral do orçamento** da Receita e da Despesa, com os elementos de que dispuser e os fornecidos pelos outros Ministérios; e

2º) **apresentar, anualmente, ao Presidente da República, para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício.** (Brasil, 1934). [Grifo nosso]

A Constituição outorgada em 1937 instituiu o Departamento Administrativo que era o responsável pela organização da proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara dos Deputados, bem como pela fiscalização da execução orçamentária. Aliado a isso, era competência do Departamento a autorização das emendas apresentadas, durante a apreciação legislativa, pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Fiscal. Destaca-se que o não cumprimento do prazo de apreciação, fosse de um deles ou fosse de ambos, não impediria a publicação do orçamento pelo presidente da República.

Art. 67 - **Haverá junto à Presidência da República**, organizado por decreto do Presidente, um **Departamento Administrativo** com as seguintes atribuições:

(...)

b) **organizar anualmente**, de acordo com as instruções do Presidente da República, a **proposta orçamentária** a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

(...)

Art. 69 - A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1º - Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o **Departamento Administrativo organizará**, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. **Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária**, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.

§ 2º - Depois de votado o orçamento, **se alterada a proposta do Governo**, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do **Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou, especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.**

(...)

Art. 71 - A **Câmara dos Deputados** dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para **votar o orçamento**, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o **Conselho Federal**, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.

Art. 72 - O **Presidente da República publicará** o orçamento:

a) no texto que lhe for enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas, as Câmaras guardarem nas suas deliberações os prazos acima afixados;

b) no texto votado pela Câmara dos Deputados se o Conselho Federal, no prazo prescrito, não deliberar sobre o mesmo;

c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houver excedido os prazos que lhe são fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal;

d) no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento. (Brasil, 1937)
[Grifo nossos]

Com a promulgação da Constituição de 1946 (Brasil, 1946), o presidente da República, portanto, o Executivo, permaneceu elaborando o Projeto de Lei Orçamentária e o encaminhando ao Congresso Nacional para votação, podendo, no entanto, ser prorrogado o prazo da apreciação legislativa. Ao Tribunal de Contas, competiu fiscalizar a execução orçamentária.

Art. 65 - **Compete ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República:

I - **votar o orçamento**;

(...)

Art. 74 - Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.

Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - **acompanhar e fiscalizar** diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

Art. 87 - Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XVI - **Enviar à Câmara dos Deputados**, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento.

XVII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior. (Brasil, 1946)
[Grifo nosso]

Em 1967, foi promulgada a sexta Constituição (Brasil, 1967), na qual se estabeleceu a competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias; e, para o Congresso Nacional, a apreciação, mediante sanção presidencial. Observa-se, no texto constitucional, limitações, em relação às emendas parlamentares, às propostas de leis enviadas pelo presidente da República.

Art. 46 - Ao **Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República**, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

I - os tributos, a arrecadação e distribuição de rendas;

II - **o orçamento**; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado;

(...)

Art. 67 - **É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias** e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - **Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.**

§ 2º - Os projetos de lei referidos neste artigo **somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo**. Será final o pronunciamento das Comissões sobre

emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões.

§ 3º - Ao Poder Executivo será facultado enviar mensagem a qualquer das Casas do Legislativo, em que esteja tramitando o Projeto de Orçamento, propondo a sua retificação, desde que não esteja concluída a votação do subanexo a ser alterado.

Art. 68 - O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo **Presidente da República à Câmara dos Deputados** até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º - A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei orçamentária dentro de sessenta dias. Findo esse prazo, se não concluída a votação, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva e com as emendas aprovadas.

§ 2º - O Senado Federal se pronunciará sobre o projeto de lei orçamentária dentro de trinta dias. Findo esse prazo, não concluída a revisão, voltará o projeto à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e, se não as houver, irá à sanção.

§ 3º - Dentro do prazo de vinte dias, a Câmara dos Deputados deliberará sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Findo esse prazo, sem deliberação, as emendas serão tidas como aprovadas e o projeto enviado à sanção.

§ 4º - Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrarie o disposto nesta Seção, as demais regras constitucionais da elaboração legislativa. (Brasil, 1967) [Grifo nosso]

A EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição de 1967 restringiu as atividades parlamentares aos períodos de 1º de março a 30 de junho, e de 1º de agosto a 5 de dezembro, para, dentre outras atividades, “discutir e aprovar o orçamento”. Além disso, limitações às emendas foram estabelecidas, bem como o prazo para a apreciação legislativa que, se não cumprido, não impediria a publicação da LOA. Por fim, permaneceu a iniciativa, pelo Executivo, mediante sanção do presidente da República.

Art. 29. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 5 de dezembro

§ 3º Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, reunir-se-ão, em sessão conjunta, funcionando como Mesa a do Senado Federal, êste e a Câmara dos Deputados, para:

(...)

III - discutir e votar o orçamento.

Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre tôdas as matérias de competência da União, especialmente:

I - tributos, arrecadação e distribuição de rendas;

II - **orçamento anual e plurianual**; abertura e operação de crédito; dívida pública; emissões de curso forçado;

(...)

Art. 65. É da **competência do Poder Executivo** a iniciativa das leis orçamentárias das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

§ 1º - Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Decreto-lei será submetido pelo Presidente da república ao Congresso Nacional que o aprovará ou rejeitará,

dentro de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento não podendo emenda-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado

§ 2º Observado, quanto ao projeto de lei orçamentária anual, o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo seguinte, os projetos de lei mencionados neste artigo somente receberão emendas nas comissões do Congresso Nacional, sendo final o pronunciamento das comissões, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em plenário, que se fará sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas comissões.

Art. 66. O **projeto de lei orçamentária anual** será enviado pelo **Presidente da República ao Congresso Nacional**, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º Organizar-se-á comissão mista de senadores e deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre ele emitir parecer.

§ 2º Somente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas.

§ 3º O pronunciamento da comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e, mais um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão.

§ 4º Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta.

(...)

Art. 71. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

I - criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e

(..)

Art. 81. **Compete privativamente ao Presidente da República:**

XIX - **enviar proposta de orçamento** ao Congresso Nacional. [Grifo nosso]

E, finalmente, a CR/88 definiu a competência do presidente da República, voltada para o envio dos projetos das leis orçamentárias, e a competência do Congresso Nacional, para discuti-los e alterá-los.

Art. 48. Cabe **ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República**, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - **plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual**, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

(...)

Art. 84. **Compete privativamente ao Presidente da República:**

(...)

XXIII - **enviar ao Congresso Nacional** o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

[Grifo nosso]

Observa-se que o Congresso Nacional, no período da ditadura militar, somente homologava o Projeto de LOA, o qual era encaminhado pelo Executivo, e não apreciava efetivamente seu teor. Com a CR/88, o Legislativo investiu-se de amplos poderes no processo

de elaboração do orçamento federal. A partir de então, o orçamento público, instituído pelo art. 165 e segs. da CR/88, combinado com o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), é adotado pela União e se replica nos estados, municípios e Distrito Federal, em razão do princípio da simetria constitucional (STF, 2022).

A ordem constitucional vigente desenhou um sistema orçamentário moderno e principalmente rico. Tem como objetivos promover o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, proporcionar a transparência ao ciclo orçamentário e a garantir a moralidade na aplicação dos recursos públicos. (Giacomoni, 2004)

Desde a promulgação da CR/88, os dispositivos dos artigos 165 a 169, que são destinados ao orçamento, sofreram dez alterações, por meio de emendas constitucionais. As emendas constitucionais que interessaram ao presente trabalho foram apresentadas no capítulo destinado às emendas parlamentares.

Quadro 1: Quadro de Emendas Constitucionais que alteraram os dispositivos dos arts. 165 a 169 da CR/88

Emenda Constitucional	Publicação	Ementa
EC nº19	04.06.1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
EC nº42	19.12.2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
EC nº 86	17.3.2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.
EC nº 100	26.06.2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
EC nº 102	26.09.2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
EC nº 103	12.11.2019	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.
EC nº 105	12.12.2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
EC nº 106	07.05.2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia
EC nº 109	15.03.2021	Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

Fonte: Planalto [Elaborado pela autora]

(Continua)

Quadro 2: Quadro de Emendas Constitucionais que alteraram os dispositivos dos arts. 165 a 169 da CR/88 (continuação)

Emenda Constitucional	Publicação	Ementa
EC nº 126	21.12.2022	Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.

Fonte: Planalto [Elaborado pela autora]

Observa-se que a CR/88 instrumentaliza a concretização do Estado Social, por meio de planejamento e de intervencionismo, tendo as leis de orçamentos como principais mecanismos de efetividade constitucional. Destaca-se, ainda, o planejamento para o desenvolvimento equilibrado, por meio de planos de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais, e o estabelecimento das atividades da Administração Pública, sob o marco sistêmico de três leis orçamentárias hierarquizadas e integradas. Além disso, por meio da participação do Legislativo, oportuniza-se a participação da sociedade quanto ao acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas, traduzidas em programações orçamentárias (Torres, 2014; De Assis, 2020; STF, 2022).

2.3.2 Orçamento Público e o Ciclo Orçamentário

A Administração Pública, para que possa cumprir suas tarefas de maneira eficiente, utiliza-se de mecanismos que legalizam e legitimam a execução de suas atividades, de forma eficaz e transparente. O orçamento público é esta ferramenta de gestão no processo de desenvolvimento das ações governamentais. Em atenção às necessidades do Estado, são estabelecidas prioridades observando-se as políticas, os programas e o espaço temporal no qual se deseja executar as atividades orçamentárias.

Por meio do orçamento público, se estabelece e se formaliza o que será feito com o produto da arrecadação dos tributos e de outras receitas. É possível dizer que o orçamento público é instrumento, aprovado por lei, que afeta diretamente o andamento das metas, dos objetivos e das diretrizes do Estado, as quais são traçadas conforme as prioridades e as demandas dos habitantes, estabelecidas em um determinado tempo, ou seja, afeta os serviços da administração pública. (Giacomoni, 2007; Suxberger; Lemos, 2020).

As decisões que tocam os gastos públicos não são privativas das deliberações políticas. Elas se formam sob incidência de normas jurídicas e sob a multiplicidade de

aspectos, inerentes ao orçamento público, que têm como base o Estado Democrático. Angélico (2014 p. 19) entende o orçamento como “um programa de custeios, investimentos, inversões, transparências e receitas, propostos pelo Poder Executivo para um período financeiro, e aprovado pelo Legislativo”.

O Orçamento de um governo central tem duas finalidades: uma consiste em servir como instrumento principal da administração executiva e da fiscalização legislativa; a outra fornecer elementos significativos para a análise econômica e concomitantemente, proporcionar a estrutura necessária para a manutenção de uma política de estabilidade e de desenvolvimento. (Nações Unidas, 1959. 164p)

Giacomini (2007, p. 54) pondera que “o orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc”. Compete ao orçamento público, para promover ações que materializam os direitos sociais, fixar a receita tributária e patrimonial, gerar a redistribuição de rendas, promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia (Suxberger; Lemos, 2020)

Para atingir os seus fins, notadamente a garantia da ordem e do bem-estar social, o Estado precisa de recursos financeiros para implementar políticas públicas essenciais ao povo, os quais demandam correta e adequada aplicação, sob pena de se verem frustrados os próprios objetivos estatais. (Ferreira; Oliveira, 2017)

A Ministra do STF, Rosa Weber, defende que o

orçamento público instrumentaliza a atividade financeira do Estado. Em sua forma mais elementar, tem a função de prever a receita e fixar a despesa para determinado período (CF, art. 165, § 8º).

(...)

Em suma, a previsão da arrecadação (receitas) e a definição dos gastos (despesas) são os pilares do orçamento equilibrado, indicadores da viabilidade sustentável da administração financeira do Estado. (STF, 2022)

O orçamento público é um instrumento relevante da Administração Pública para a execução das atividades. O Ministro do STF, Ayres Brito, declarou que “o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia no destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro”. E conclui dizendo que “Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil” (STF, 2009)

O orçamento público, abaixo da Constituição, é o conteúdo normativo de maior importância para a continuidade do Estado. E essa estatura vê-se alcançada por ser uma lei que confere unidade à atividade financeira do Estado. Diante disso, o orçamento converte-se no principal instrumento da Constituição Financeira, do qual depende toda a atividade financeira do Estado, a partir da estimativa das receitas, aprovação das despesas e controle político que nele se opera. (Torres, 2014, p. 340)

Pode-se considerar, ainda, que o orçamento seja relevante para a Administração Pública, tendo em vista que, por meio dele, são planejadas as atividades do setor público e organizados os recursos de uma sociedade, a fim de não apenas serem satisfeitas às necessidades da coletividade, mas serem instrumentalizadas as condições para o desenvolvimento nacional.

A implantação do orçamento-programa, como bem se disse, não consiste somente na elaboração de documento orçamentário, mas, principalmente, na criação progressiva de uma estrutura capaz de programá-lo anualmente, em função das metas estabelecidas, e de executá-lo, conforme o programa traçado (Gilson, 1968, p.45)

Para Almeida e Costa (2018), o planejamento é uma das mais relevantes ferramentas de administração, já que, para se obter uma tomada de decisão efetiva em relação às prioridades a serem desenvolvidas, é preciso conhecer e, conseqüentemente, planejar. No planejamento do orçamento público, elaborado pelo Poder Executivo, estão compreendidas as receitas e as despesas que, após a apreciação pelo Poder Legislativo, tornam-se lei. É uma decisão governamental que deve estar pautada em prioridades e na capacidade de, em conjunto com a sociedade, materializá-la. Em outras palavras, o orçamento permite a identificação dos recursos que serão aplicados, em conformidade com as prioridades postas e com as políticas estabelecidas (Ferreira; Oliveira, 2017).

O planejamento, pois, vê-se delimitado como o espaço de escolhas ou opções da autoridade pública "animada de intenções programáticas, ou seja, viradas para a ação e para o futuro". O ato de planejar significa realizar escolhas racionais e orientadas segundo finalidades, o que se faz entre dois critérios: o de "diagnóstico" da realidade circunstante e o de "prognóstico", quanto às projeções daquilo que é pretendido. Na economia do Estado intervencionista, o planejamento logra seu ambiente ideal, pois "fixa um conjunto de normas de conduta em ordem à prossecução das finalidades que elege, concretizando-se através de procedimentos práticos () visando a otimização dos recursos existentes através de uma adequada conformação dos setores público e privado da economia e de uma adequada estratégia de crescimento e estabilidade econômicas". (Moncada, 1985 p. 9)

Entender o orçamento como um instrumento de planejamento é coerente com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, destaca a função de vinculação do agente público e abrange a função de "programação intervencionista da vida econômica e financeira

do Estado” (Torres, 2014, p.340). Ferreira e Oliveira (2017, p. 184) entendem que a atividade financeira do Estado se desenvolve tendo como alicerce o orçamento público e que este seria “um pacto de confiança por meio do qual o povo defere aos seus governantes parcela de seus recursos para que estes sejam utilizados em prol do bem-estar das necessidades prementes sociais”.

Em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é dignitária de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira. No Estado Constitucional, que surge a partir do final do século XIX, o orçamento ganhou notável importância, não só porque sua formação coincide com a expansão das necessidades financeiras do Estado, mas porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a Administração. E isso porque, para o orçamento, convergem as mais importantes instituições e teorias do Estado e da Constituição, na sua permanente relação com a sociedade, quanto ao financiamento do Estado e a atuação na economia. (Torres, 2014, p.342)

Sob esse diapasão, o orçamento seria uma delegação da sociedade para que seus representantes realizem os gastos, a fim de garantirem o bem-estar comum, suprindo as necessidades e cumprindo com as obrigações as quais se vincularam, o que permite concluir que a atividade financeira do Estado está atrelada à Constituição.

O orçamento desempenha importante função na efetivação das políticas públicas, pois o Estado, mesmo dispondo de capacidade técnica para formular e gerar políticas públicas eficientes, precisa de recursos para tirar os planos do papel e transformá-los em bens e serviços para a sociedade. Como os recursos são escassos em face das necessidades do País, é necessário que o orçamento reflita a priorização dos gastos públicos e que as regras de aplicação sejam claras, com vistas a mitigar os problemas estruturais do País e a diminuir a desigualdade econômica e social. (Linhares Neto, 2023, p.91)

Considerando o entendimento do orçamento público brasileiro como instrumento de planejamento, o embate sobre a natureza jurídica consente o entendimento de que ele não é somente ato ou peça contábil, mas se configura como documento de natureza “pública, com conteúdo econômico e político intrínseco, por concretizar e revelar pretensões de realização, prioridades e programas de ação da Administração Pública perante a sociedade” e cumpre sua função de atender às necessidades públicas e de efetivar os direitos constitucionais (Gradwohl, 2018; Ivo *et al.*, 2023).

2.3.3 Peças orçamentárias

Destaca-se que, para este trabalho, diante da discussão existente, se é lei, em sentido material, formal ou, ainda, no formato híbrido, adota-se o entendimento majoritário de que o orçamento público brasileiro é constitucionalmente entendido como lei material. O texto constitucional, em seu §10, do art. 165, define que “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”. Ou seja, em sendo aprovado o seu conteúdo, tem força normativa impondo ao Estado o dever de implementá-lo e, para o cidadão, o direito de exigir sua realização.

O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento. (Torres, 2014. p 349)

Não é crível, portanto, restringir a proposta orçamentária, apresentada ao Legislativo pelo Executivo, a um ato administrativo passível de emendas, modificações ou vetos. Deve ser este ato entendido como de natureza programática e de planejamento da ação governamental futura. É um instrumento de ação do Estado no qual são fixados os objetivos a serem atingidos, e o Estado incumbe-se das funções de intervenção econômica. Em outras palavras, para além de previsão de receitas e de autorização de despesas, constitui-se como documento solene de atuação estatal, intervindo e dirigindo os rumos da sociedade (Oliveira, 2006.)

O princípio de aprovação orçamentária das despesas públicas por decisão legislativa encontra-se largamente reconhecido no constitucionalismo universal. Desconhece-se alguma Constituição que não o contemple. Sua origem confunde-se com o surgimento dos Estados modernos, com a separação de poderes, com o papel do Legislativo no controle sobre os atos dos governantes, mediante consentimento para a aprovação, por lei, das receitas e das despesas, para a consecução dos fins do Estado (defesa, bem comum etc.). (Torres, 2014. p341)

O arcabouço jurídico das leis orçamentárias norteia o protagonismo do Poder Executivo na condução dos programas orçamentários. O PPA, a LDO e a LOA são peças orçamentárias que compõem o denominado orçamento público.

Em termos gerais, ao Poder Executivo é atribuída a preparação das três leis, as quais são encaminhadas ao Legislativo por meio de proposição (projeto de lei). Este aprecia a proposta, com discussão e apresentação de emendas, para, na sequência, votar e aprová-la.

Mediante aprovação, caberá ao Executivo a execução, e ao Legislativo, o controle e a avaliação dessa execução.

Figura 1: Ciclo Orçamentário



Elaborado pela autora

O PPA, compatível com o nível estratégico da gestão, corresponde ao planejamento de médio prazo da administração pública. Por outro lado, a LDO alinha-se aos planos táticos, enquanto a LOA alinha-se aos operacionais, ambas, em planejamento de curto prazo. Nota-se que as três peças orçamentárias são avaliadas e controladas no ciclo de políticas públicas e com iniciativa do chefe do Executivo (Deus, 2002).

O *caput* do art. 165 c/c 166 da CR/88 dispõem:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.
- (...)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum

O PPA destina-se à programação da administração pública como um guia para as autorizações anuais e destaca as diretrizes, os objetivos e as metas, de forma regionalizada, a serem executadas, em cada orçamento anual, conforme os preceitos constitucionais (Giacomoni, 2007).

Nesse sentido, o artigo 165 da CR/88 estabelece:

Art. 165

(...)

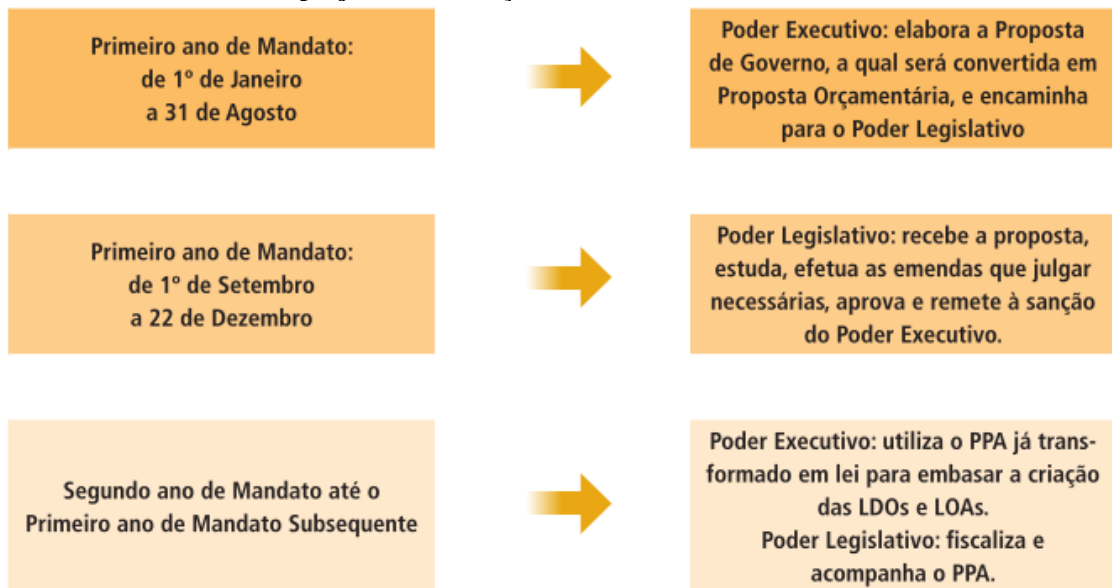
§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

(...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Aliado a isso, o art. 35, I dos ADTC estabelece que “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa” .

Figura 2: Prazos de envio dos projetos de leis orçamentárias



Fonte: Ávila, 2012

A vigência do PPA é de quatro exercícios financeiros e o seu projeto de lei deve ser encaminhado pelo presidente da República para a apreciação Legislativa, a ser feita pelo Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato. A execução do PPA, portanto, inicia-se no segundo ano de mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato subsequente, constituindo-se um planejamento governamental de médio prazo.

Estabelecer um planejamento de médio prazo proporciona a execução dos gastos públicos com maior racionalidade e sob uma visão de futuro com estratégias previamente

definidas, com vistas ao desenvolvimento da sociedade e ao alcance dos objetivos do Estado (Kohama, 2014).

Arantes Paulo (2014) afirma que seria um instrumento de planejamento estratégico, tendo em vista que estabelece um compromisso político, entre os Poderes Executivo e Legislativo, para que, além do mandato, o orçamento público seja orientado e formulado pelos planos setoriais e regionais. Além disso, o PPA possui centralidade em relação ao orçamento público, uma vez que as demais peças orçamentárias, bem como os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais se submetem a ele.

Em termos gerais, pode-se dizer que há o planejamento, por meio do PPA, assim, a priorização, pela LDO, é uma importante peça orçamentária, tendo em vista que estabelece as prioridades programadas no PPA. Nela estão presentes as diretrizes da política fiscal e as metas que orientarão elaboração da LOA.

O §2º do art. 165 da CR/88 estabelece:

Art. 165

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO recebeu regulamentação pela Lei Complementar (LC) nº 101/2000 denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que destacou a relevância da LDO para o planejamento das ações governamentais e como instrumento norteador para elaboração do orçamento anual.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
 - b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
 - c) (VETADO)
 - d) (VETADO)
 - e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
 - f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- II - (VETADO)
- III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas

a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

A LDO, considerando as prioridades, as metas e os objetivos definidos no PPA, tem por finalidade orientar, de maneira detalhada, a elaboração da LOA. É um instrumento que viabiliza maior transparência ao planejamento orçamentário permitindo a intercessão do Legislativo e do Executivo quando da posterior elaboração da LOA (Nascimento, 2001).

Ante o fato de o plano plurianual limitar-se a expectativa quadrienal de projetos governamentais e a vista do orçamento anual constituir-se documento sintético, codificado, restrito a cifras de receita e despesa, nesse modelo constitucional, a lei de diretrizes orçamentárias e peca bem mais detalhada, analítica, descritiva, motivada e, por isso, acessível ao entendimento do leigo, vindo isso a possibilitar envolvimento por parte do cidadão e do parlamentar (Junior Toledo, 2011)

As ações de governo são adequadas, pela LDO, ao PPA e são selecionadas dentre os programas que terão prioridade na execução do orçamento subsequente. Aliado a isso, os temas relativos às alterações na legislação tributária e às medidas no âmbito da gestão de pessoal também competem à LDO. Diante disso, pode-se afirmar que a LDO define os critérios para a escalação de quais ações serão descritas no orçamento anual até o nível de elemento de despesa alinhado às metas e às prioridades estabelecidas no PPA. (Giacomoni, 1998; Conceição; Santos, 2020)

Em relação aos prazos, segundo o art. 35, §2º, II das ADTC, o projeto da LDO deve ser encaminhado ao Congresso Nacional “até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”. Ou seja, deve ser encaminhado ao Legislativo, até o dia quinze de abril de

cada ano, e devolvido ao Executivo, para sanção, até o dia 17 de julho do mesmo ano. Destaca-se que a LDO pode ter vigência diferenciada e ultrapassar o exercício financeiro, a fim de cumprir a função de orientar a elaboração, a execução e a alteração da LOA, que estabelece parâmetros para a alocação dos recursos⁷.

Também elaborada pelo Executivo, a LOA prevê receitas e despesas de um exercício financeiro. É uma lei que concretiza, ano a ano, as etapas do PPA, de acordo com as metas e as prioridades estabelecidas na LDO. Deve, portanto, ser compatível com ambas as peças orçamentárias (PPA e LDO).

Art. 165

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

(...)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

A LOA é o orçamento propriamente dito e tem como principal função prever, autorizar e alocar receitas referentes ao pagamento de despesas já programadas. Ela discrimina receitas e despesas, de forma a corroborar a política econômica e financeira, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados. É o documento que determina a gestão anual dos recursos públicos e que permite a

⁷ Art. 165, § 12 da CR/88: “ Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.”

concretização dos programas e das políticas públicas, a fim de proporcionar o bem-estar da coletividade.

Sobre a LOA, a LRF disciplina o seguinte:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Estão compreendidos na LOA o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Após a publicação da LOA, cria-se o crédito orçamentário para, então, haver o início da execução. O art. 35, §2º, III das ADTC define que o projeto da LOA deve ser encaminhado para apreciação legislativa “até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”. Ou seja, o prazo de envio é até o dia 31 de agosto e o prazo de devolução para sanção é até o dia 22 de dezembro de cada ano.

O plano plurianual contempla o direcionamento quanto à aplicação, dentre outras, das despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada. A lei de orçamento anual deve ser disposta para viabilizar o planejamento do plano plurianual, logo, com precedência sobre a própria lei de diretrizes orçamentárias. A lei de orçamento anual, porém, confere prioridade à programação entabulada no

plano plurianual, ao que a lei de diretrizes orçamentárias é fundamental para compreender as motivações e os meios utilizados para essa finalidade. Portanto, a função de "planejamento" acompanha toda a continuidade do orçamento, o que deverá ser controlado durante a execução e a posteriori, com a prestação de contas, dentre outros (Torres, 2014, p. 355)

(...)

De início, o plano plurianual, a lei diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual guardam entre si conteúdos distintos e não podem ser qualificados (as leis) sob a mesma " natureza". Quanto à abstração, há uma ordem de crescente, do mais abstrato para o mais concreto, segundo as funções de planejamento e de vinculação que exercem. Ademais, não é correto atribuir função de "autorização" ao plano plurianual e a muitas das partes da lei de diretrizes orçamentárias. E, em nenhum caso, a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo pode ser reduzida a um ato administrativo, na medida em que ingressa no processo legislativo, ainda que amparada pelo rito da especialidade que a caracteriza, passível de emendas e diversas modificações, inclusive vetos, após sua aprovação (Torres, 2014, p.392)

Conclui-se que a LOA é resultado da atuação conjunta do Executivo e do Legislativo, tendo início no planejamento, pelo PPA, seguido pela priorização, pela LDO, culminando na qualificação e na alocação de recursos no orçamento anual. Ou seja, resulta de comando impositivo, em conformidade com os princípios definidos pela CR/88, no qual o Estado Democrático de Direito tenha o planejamento, desse modo, não é uma opção ou algo indicativo e, sim, um planejamento de longo prazo, com vistas ao desenvolvimento e ao alcance dos objetivos fundamentais traçados no art. 3º e 43 do texto constitucional.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 43 A União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

O planejamento se dá por meio do PPA, como instrumento de orientação das ações estatais, mirando materializar os fins constitucionais, mediante intervencionismo, para o qual a LDO e a LOA devem propiciar todas as condições de concretização.

2.4 Emendas Parlamentares

Para a melhor compreensão sobre o tema, faz-se necessária a contextualização das emendas parlamentares ao orçamento público da União. De acordo com a CR/88, é competência do Executivo a elaboração das peças orçamentárias que são submetidas à apreciação do Legislativo.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58⁸.

Durante o exame do Legislativo, é possível a alteração dos projetos das peças orçamentárias. Tais alterações são denominadas emendas parlamentares. Entende-se, portanto, emenda parlamentar como a proposta de alteração, pelo Legislativo, ao projeto de LOA enviado pelo Executivo. Por meio dessas propostas, os parlamentares podem manifestar sobre a alocação de recursos públicos, de forma alinhada aos acordos políticos que assumiram, acrescentando, suprimindo ou modificando rubricas no planejamento orçamentário anteriormente elaborado pelo Executivo.

Quanto ao objeto, existem emendas feitas às receitas, às despesas orçamentárias e ao texto. As emendas às receitas visam alterar a estimativa de arrecadação e possibilitam, inclusive, sua redução. Por outro lado, as emendas à despesa se classificam como de remanejamento, apropriação ou de cancelamento. Em relação ao texto, pode ser aditiva, aglutinativa, de redação, modificativa, substitutiva, supressiva ou substitutivo.

Quadro 3: Conceitos de emendas de texto

Tipos de emenda de texto	Objetivo
Aditiva	Pretende acrescentar a outra proposição.
Aglutinativa	Pretende fundir emendas entre si ou fundir emendas com um texto, em razão da proximidade de seus objetos.
De redação	Pretende sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.
Modificativa	Pretende alterar a proposição, sem modificá-la substancialmente.
Substitutiva	Pretende alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto, uma proposição.
Supressiva	Pretende erradicar qualquer parte da proposição.
Substitutivo	Pretende alterar substancial ou totalmente a proposição.

Fonte: Art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989 (Elaborado pela autora)

⁸ “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.”

A Resolução nº 01, de 22 de dezembro de 2006 do Congresso Nacional (CN), que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo, apresenta definições sobre as emendas de receitas e despesas, nos seus art. 31 e 37, respectivamente:

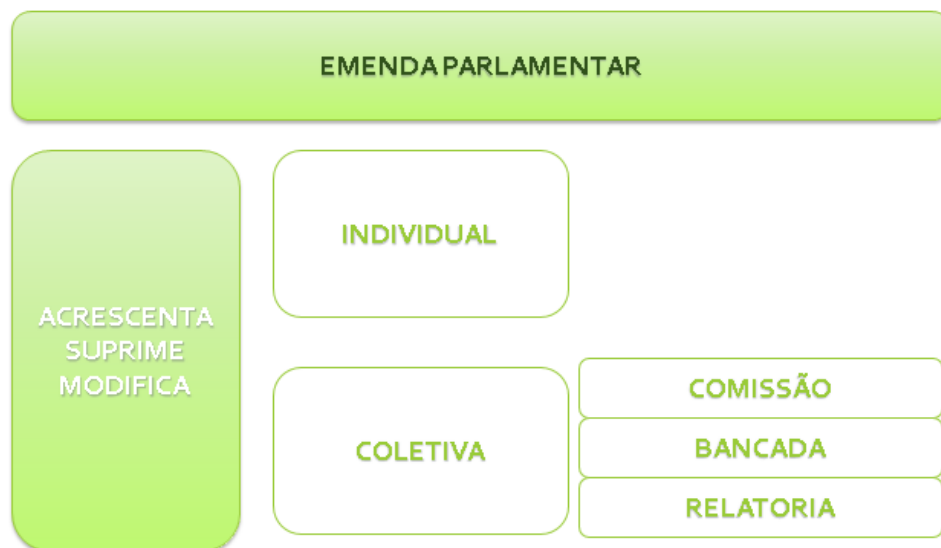
Art. 31. São emendas à receita as que têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei, nos termos do art. 32⁹.

(...)

Art. 37. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.

Quanto à autoria, se classificam em dois tipos: individual e coletiva. As coletivas se subdividem em “de bancada”, “de comissão” e “da relatoria”.

Figura 3: Classificação das Emendas Parlamentares



Elaborado pela autora

As emendas individuais dedicam-se, fundamentalmente, ao acolhimento dos interesses populares mais concretos, apurados no plano local ou municipal; as emendas de bancadas estaduais objetivam à realização de obras e de projetos estruturantes, de importância

⁹ “Art. 32. Poderá ser apresentada emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional, em tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:

I - tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira, parecer favorável de mérito, na Casa de origem, pelas Comissões Permanentes;

II - esteja, até o prazo final para a apresentação de emendas, instruído com a estimativa da renúncia de receita dele decorrente, oriunda do Poder Executivo ou de órgão técnico especializado em matéria orçamentária do Poder Legislativo.

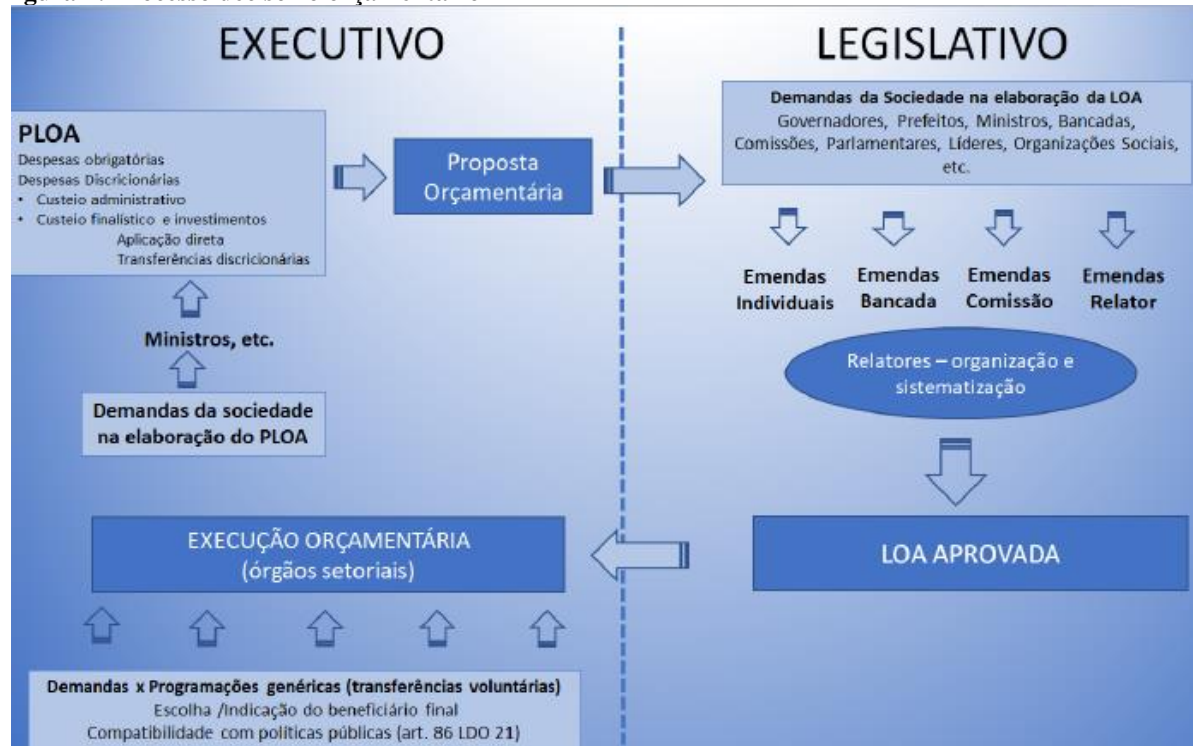
Parágrafo único. A emenda de que trata o caput somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, provenientes de anulação de despesas ou de acréscimo de outra receita, observado o disposto no art. 41.”

estadual ou distrital; e as emendas de comissão abrigam demandas de amplitude nacional e de interesse institucional. O presente trabalho restringe-se à análise das chamadas “emendas à despesa”, que sejam individuais ou coletivas (STF, 2023).

São definidas como emendas de remanejamento, nos termos do art. 38 da Resolução CN nº 01, de 22 de dezembro de 2006, aquelas que propõem “acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.”. As emendas de apropriação, conforme art. 39 da referida Resolução, propõem “acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente” aos recursos integrantes da Reserva de Recursos e a outras dotações definidas no Parecer Preliminar.

Em relação às emendas de cancelamento, o art. 40 da referida Resolução define exclusivamente aquela de redução de dotações constantes do projeto. E, por fim, que a emenda ao projeto, que propõe o acréscimo ou a inclusão de dotações, seja compatível com a Lei do PPA e com a LDO; indique os recursos necessários, admitidos, ou seja, apenas os provenientes de anulação de despesas; não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e não contrarie as normas desta Resolução, bem como aquelas previamente aprovadas pela Comissão Mista Permanente.

Figura 4: Processo decisório orçamentário



Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados, 2021

As emendas são apresentadas à Comissão Mista Permanente, independentemente da classificação, conforme dispõe o § 2º do art. 166 da CR/88, que emitirá parecer desde que observados os seguintes critérios: i) compatibilidade com o PPA e com a LDO; ii) indicação dos recursos necessários; iii) a correção de erros ou omissões ou se a emenda se relacione com os dispositivos do texto do projeto de lei (§ 3º do art. 166, CR/88 – Brasil, 1988).

2.4.1 Emendas Individuais

São denominadas emendas individuais, indicadas no orçamento como RP-6, aquelas propostas por um único parlamentar. Cada deputado ou senador pode apresentar vinte e cinco emendas observando os critérios descritos no art. 50 da Resolução CN nº 01/2006 (Brasil, 2006):

Art. 50. As emendas individuais:

I - que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;

II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:

a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;

b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;

c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;

III - deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.

De acordo com §9º do art. 165 da CR/88, acrescentado pela EC nº 86/2015 as emendas parlamentares individuais ao projeto de LOA serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Destaca-se que o art. 165, §11 da CR/88, instrui que essas emendas são de execução obrigatória, ou seja, recebem estados de impositivas.

Salienta-se, ainda, que a execução dos recursos provenientes dessas emendas será computada para fins do cumprimento do inciso I, do § 2º do art. 198, que dispõe sobre recursos mínimos de aplicação na saúde pelos entes da federação. Aliado a isso, a EC nº 105/2019 incluiu o art. 166-A que impõe que “emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I) transferência especial; ou II) transferência com finalidade

definida” e que não integrarão a receita dos referidos entes para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo.

2.4.2 Emendas Coletivas

2.4.2.1 Emenda de Bancada

As bancadas estaduais ou regionais podem propor emendas à LOA, indicadas no orçamento como RP-7, sobre matérias de interesse, identificando de forma precisa o seu objeto e com uma justificativa que contemple os “elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais”, bem como o valor total estimado, as execuções orçamentária e física acumuladas, o cronograma da execução a realizar, as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas, conforme disposto no art. 47 da Resolução CN nº 01/2006.

É permitido a cada bancada propor, no mínimo, quinze e, no máximo, vinte emendas de apropriação, além de três emendas de remanejamento. Entretanto, os incisos I e II, do §1º do art. 47 apresentam algumas adequações para as bancadas estaduais:

- I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;
- II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput.

Destaca-se, também, que as emendas de bancada se tornaram obrigatórias ou impositivas, no montante de até 1% da receita corrente líquida, realizada no exercício anterior, conforme disposto no § 12, do art. 165 da CR/88, alterado pela EC nº 100/2019.

2.4.2.2 Emenda de Comissão

As emendas de comissão, indicadas no orçamento como RP-8, são aquelas propostas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As comissões permanentes são órgãos temáticos formados pelos deputados e senadores, que se renovam anualmente, para debater e votar as propostas legislativas relacionadas a seus temas. Existem 25 comissões na Câmara dos Deputados e quinze no Senado Federal.

As comissões apresentam as emendas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação e possuem caráter institucional, bem como representam interesse nacional e devem identificar de forma precisa o seu objeto. É vedada a destinação de emendas às entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto.

Sobre o quantitativo, os §§ 1º e 2º do art. 44, dispõem:

§ 1º Poderão ser apresentadas:

I - até 4 (quatro) emendas, sendo 2 (duas) de apropriação e 2 (duas) de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática, conforme definido no § 1º do art. 26 desta Resolução, e observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução;

II - até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, para aquelas cuja competência abranja mais de uma subárea temática, observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução.

§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento

Em relação à execução, não há dispositivo legal que lhe conceda obrigatoriedade.

2.4.2.3 Emenda de Relatoria

As emendas de relatoria, indicadas no orçamento como RP-9, são denominadas pela mídia de “orçamento secreto”, em razão da dificuldade de se identificar o parlamentar proponente, tendo em vista que são propostas por meio do Relator-Geral. Deputados e senadores apresentam as propostas que são indicadas pelo Relator-Geral do orçamento.

O método de funcionamento é relativamente simples: o Relator-Geral do Orçamento inclui despesas, mediante emendas, na Lei Orçamentária Anual (LOA); posteriormente, parlamentares aliados ao governo indicam os órgãos e entidades federais que serão beneficiados com os recursos para ele designados. Na verdade, o Relator-Geral, faz a interlocução entre o governo e o parlamentar que o apoia, dividindo fatia significativa do orçamento público (44,2 bilhões de reais nos três últimos anos), 22 sob sua responsabilidade entre os diversos apoiadores do governo, notadamente nos momentos de votações importantes para o Planalto. (Linhares Neto, 2023, p. 97)

Para tais emendas, são destinados recursos pelo Executivo ao Legislativo, o que permitiria, em tese, que as propostas sejam feitas pela base política do governo favorecendo, assim, determinados parlamentares, em detrimento de outros e, especialmente, em relação aos critérios legais e técnicos. Por esse motivo, a emenda de relatoria tem sido alvo de críticas quanto à legitimidade e à transparência.

Sobre isso, o STF, em acórdão da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, entendeu que as emendas de Relator-Geral têm um “sistema anônimo” de execução,

sujeitas ao regime operacional, sem transparência e de “reduzida capacidade de fiscalização institucional e popular”.

O Congresso Nacional institucionalizou uma **duplicidade de regimes** de execução das emendas parlamentares: o regime **transparente** próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema **anônimo** de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada **vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas**, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

(..)

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o **segredo injustificado** sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. (Grifos do autor) (ADPF 850 MC-Ref, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, Processo Eletrônico DJe-054, divulgado 21.03.2022 publicado 22.03.2022)

Cumprе ressaltar que o Relator-Geral do projeto de LOA, originalmente, tem a atribuição de organizar as emendas inseridas na proposta orçamentária do Executivo. A ele caberia a correção dos erros e das omissões de ordem técnica ou legal, como também a correção dos erros na organização sistemática das despesas, de acordo com suas finalidades, portanto, ele não deveria apreciar a inclusão de novas despesas ou programações na peça orçamentária. Destaca-se que, nessa fase, o Legislativo é dotados de poderes para avaliar a tangibilidade da estimativa de receita e a adequação da previsão de despesas. É preciso estar atento para o fato de que, para haver outras alterações do projeto de LOA, é necessário realçar que a emenda alteradora contempla as diretrizes de compatibilidade com o PPA e com a LDO, como também a indicação da fonte de recursos; e ela ainda é pertinente à correção de erros e/ou omissões ou a outras finalidades previstas no projeto de lei (CF, art. 166, § 3º; ADPF 850).

Em resposta ao STF, o Congresso publicou o Ato Conjunto Das Mesas Da Câmara Dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 que dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral) e a Resolução CN nº 2/2021-CN que altera as

disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de Relator-Geral. Em resumo, os atos normativos instituem procedimentos para o acompanhamento da execução orçamentária e define que as indicações e as solicitações serão “publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo”.

De acordo com a Nota Técnica nº 63/2020 da Câmara dos Deputados,

As emendas de relator geral, tradicionalmente, são utilizadas com a finalidade de corrigir erros ou omissões de ordem técnica do projeto de lei orçamentária, ou seja, um instrumento colocado à disposição dos relatores para que possam cumprir a função de organizar e sistematizar a peça orçamentária.

Entretanto, a referida Nota Técnica esclarece que “As autorizações específicas para a apresentação de emendas de Relator-Geral têm sofrido variações qualitativas e também quanto ao montante autorizado”. Além dos ajustes de ordem técnica e legal, observa-se a inclusão de recomposições de cortes realizados na proposta original, pelos relatores setoriais, e faz-se o alerta sobre a necessidade de análise, durante o processo de discussão e de aprovação da Lei Orçamentária Anual, para se avaliar a admissibilidade das emendas apresentadas.

Em relação à execução, assim como nas emendas de comissão, não há dispositivo legal que conceda obrigatoriedade às emendas de Relator-Geral. Observa-se que a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, esclarece o caráter não vinculante das emendas de relatoria.

2.4.3 Comissão Mista Permanente

De acordo com o § 2º do art. 166 da Carta Magna, durante a apreciação legislativa, “As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.”. Com a Resolução CN nº 01/2006, a Comissão Mista Permanente, prevista no § 1º do mesmo artigo, passou a ser denominada como Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Dentre as competências da CMO, destacam-se aquela de emitir parecer e aquela de deliberar “sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais” (Brasil, 2006)

Para a realização de suas atividades, a CMO é composta por: quarenta membros titulares, sendo trinta deputados e dez senadores, com igual número de suplentes; um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares, com mandato anual, em cuja função são alternados por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Observa-se, ainda, que a “representação na CMO é do partido ou bloco parlamentar”, observando-se o critério da proporcionalidade partidária, conforme disposto nos arts. 6º e 8º da referida Resolução (Brasil, 2006).

Destacam-se algumas das competências do presidente da CMO: designar os relatores e os membros e coordenadores dos comitês; assinar os pareceres juntamente com o relator da matéria; e declarar a inadmissibilidade das emendas. O art. 4º da Resolução define, ainda, que compete à CMO realizar audiências públicas que podem ser regionais, quando de interesse de algum estado ou região geográfica, “para o debate e o aprimoramento dos projetos de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira”, que deverão ter como convidados os ministros ou os representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e os representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas.

O art. 16 da mesma Resolução disciplina a designação dos relatores das peças orçamentárias e define que “as lideranças partidárias indicarão o Relator-Geral e o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator do projeto de lei do plano plurianual”.

Art. 70. Os Relatores do projeto deverão, em seus relatórios:

I - analisar:

- a) o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000;
- b) a execução orçamentária recente, comparando-a com os valores constantes do projeto;
- c) os efeitos da aprovação dos créditos especiais e extraordinários aprovados ou em apreciação pelo Congresso nos últimos 4 (quatro) meses do exercício;
- d) os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados na programação orçamentária e seus efeitos sobre a distribuição regional;
- e) as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção;

II - indicar, para votação em separado, os subtítulos que contenham contrato, convênio, parcela, trecho ou subtrecido em que foram identificados, de acordo com informações do Tribunal de Contas da União, indícios de irregularidades graves;

II - os critérios que serão utilizados pelo Relator para o acolhimento das emendas;

III - demonstrativo contendo os custos unitários estimados das ações nele constantes;

IV - disposições sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas.

Tais funções são exercidas de forma alternada, a cada ano, por um representante do Senado Federal e um representante da Câmara dos Deputados. O texto define, ainda, que, em cada legislatura, cada parlamentar poderá, exercer uma das seguintes funções:

- a) Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual;
- b) Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual;
- c) Relator Setorial do projeto de lei orçamentária anual;
- d) Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;
- e) Relator do projeto de lei do plano plurianual.

Além dos relatores, são constituídos comitês permanentes, os quais são compostos por, no mínimo, cinco e, no máximo, dez membros, conforme definição do presidente da CMO e indicações pelos líderes.

Art. 18. Serão constituídos os seguintes comitês permanentes:

I - Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária;

II - Comitê de Avaliação da Receita;

III - Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves;

IV - Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.

Cada comitê contará com um coordenador, o qual deve ser escolhido dentre seus membros. Os comitês elaboram relatórios que são encaminhados para conhecimento e deliberação da CMO.

Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o caput não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do Comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.

Além disso, o projeto da peça orçamentária é dividido nas seguintes áreas temáticas, as quais emitem relatórios por meio dos seus respectivos Relatores Setoriais:

I - Infra-Estrutura;

II - Saúde;

III - Integração Nacional e Meio Ambiente;

IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte;

V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano;

VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo;

VII - Justiça e Defesa;

VIII - Poderes do Estado e Representação;

IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário;

X- Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Finalizada as análises pelos comitê e comissões, a CMO emite o parecer relativo à peça orçamentária, que é à votação pelo Plenário do Congresso Nacional. Se o projeto de lei é encaminhado ao presidente da República, há sanção, promulgação e publicação no Diário Oficial da União.

Nota-se que seja permitido ao presidente da República vetar, total ou parcialmente, a proposta orçamentária encaminhada pelo Legislativo. Caso isso ocorra, devolve-se o projeto ao Congresso Nacional, no prazo de 15 dias, com as razões do veto, para que ele seja analisado e votado, no prazo de 30 dias, e encaminhado ao Executivo novamente (na pessoa do presidente da República), para promulgação final.

É importante ressaltar que, de acordo com o art. 166, §5º, é possível que o presidente da República envie mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos enquanto não iniciada a votação, na CMO, da parte cuja alteração é proposta.

2.4.4 Cronologia da Construção Legislativa das Emendas Parlamentares referente ao Orçamento Impositivo

As alterações havidas nos dispositivos da CR/88, que tornaram obrigatória a execução orçamentária, especialmente, em relação às emendas parlamentares, reacenderam a discussão sobre a natureza do orçamento público. Sob esse novo espectro, entende-se que o orçamento público tinha natureza autorizativa na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, até o ano de 2013, quando os parlamentares sugeriram dotações cuja execução ficava a critério do Executivo (Blanchet; Lubke, 2020).

Com a LDO de 2014, a partir da Lei Federal n.º 12.919/2013, inovou-se, ao tornar obrigatória a execução das “operações entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (...)”.

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), 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 execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal. § 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Em março de 2015, a EC nº 86 fixou cota mínima obrigatória de emendas individuais em 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, assim, tais emendas passaram a ser distribuídas entre os parlamentares. Com a EC nº 95/2016, emenda do teto de gastos, alterou-se a indexação do percentual da RCL para a correção pelo IPCA, mantendo-se a obrigatoriedade da execução.

Art.166

(...)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Criou-se, então, o orçamento impositivo, no qual metade do montante das emendas devem ser destinadas à saúde. Nesse momento, observou-se, de maneira mais clara, um prejuízo na separação dos Poderes. O Legislativo mostrou-se capaz de interferir no caráter autorizativo do orçamento, podendo, inclusive, causar desequilíbrio fiscal e impedir o exercício das funções precípuas do Executivo. Nessa dinâmica, é possível notar a desarmonia entre os Poderes, a competição política por mais espaço de poder e o desrespeito das decisões uns dos outros (Fanis Júnior, 2023).

No que afeta o instrumento das emendas parlamentares e o orçamento impositivo, a EC nº100/2019 incluiu os inciso III, do §9º do art 165 da CR/88, para destinar a competência à lei complementar, no sentido de serem dispostos “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 nos §§ 11 e 12 do art. 166”. A inclusão do §10 do mesmo artigo serviu para estabelecer a obrigatoriedade de se executarem as programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Além disso, alterou o § 10, do art 166 da CR/88, para que as emendas de bancadas estaduais e do Distrito Federal tenham execução obrigatória no valor correspondente a 1% da RCL. A indexação foi mantida até 2022, quando se alterou o reajuste anual pelo IPCA. Em relação ao § 13, a nova redação definiu que as programações orçamentárias não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. E, por fim, a EC nº100/2019 definiu que independentemente da adimplência do ente federativo destinatário, a transferência do recurso não integrará a base de cálculo da RCL para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

Três meses depois, a EC nº102/2019 incluiu o §13 ao art. 165 que dispõe exclusivamente os orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União para execução obrigatória. Além disso, destaca-se a alteração do art. 20 da CR/88, para fins de autorizar à União dividir com os entes federados os recursos obtidos com leilões dos excedentes do pré-sal, como também para a finalidade de criar regras orçamentárias para obras que venham a receber recursos por mais de um exercício financeiro.

Art. 20 § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Passados mais três meses, a EC nº 105/2019 permitiu a transferência direta de até 50% dos recursos de emendas individuais a entes federados, sem vinculação a uma finalidade específica, desde que, pelo menos 70%, obrigatoriamente, sejam destinados a despesas de capital.

A inclusão do art. 166- A, em outras palavras, prevê alocação de recursos aos entes federativos, por meio de emendas individuais, de duas maneiras: na primeira delas, sem a necessidade de convênio ou de instrumento congênere, via transferência especial ou “com finalidade definida” ou uso determinado. Na segunda delas, a transferência se dá por meio de celebração de convênio ou instrumento congênere, com objeto definido. Em suma, a transferência direta a estados, a municípios e ao Distrito Federal, com uso de emendas individuais, permite transferência direta de recursos, sem vinculação a projeto ou atividade.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

- I - transferência especial; ou
- II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

Importante frisar que, em meio às alterações constitucionais, as emendas de Relator-Geral do Orçamento foram reinseridas no ordenamento jurídico, por meio da LDO para o Exercício de 2020. Antes, tinham como objetivo promover acréscimo, incluir ou excluir programações na LOA ou nas emendas destinadas a ajustes técnicos, de recomposição de dotações e correções de erros ou omissões. Entretanto, tais emendas são marcadas pela ausência de transparência de informações sobre sua origem, sobre o parlamentar responsável pela indicação da emenda e sobre a aplicação dos recursos em dotações genéricas. Em razão da impossibilidade de acesso das informações e da ausência de clareza em todo o processo, desde o nascimento até a execução, como já mencionado anteriormente, receberam elas a alcunha de “orçamento secreto” (Linhares Neto, 2023).

Em continuidade ao processo de alterações na CR/88, a EC nº 109/2021 destacou-se em relação à inclusão do inciso VIII ao art. 167 que vedou a “adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação (...)”

E, em 2022, a EC nº 126 trouxe as seguintes alterações aos parágrafos do art. 166:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

(...)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, 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 do Distrito Federal. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

(...)

§ 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, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

Atribuiu-se essa alteração constitucional como resultado do ativismo do Legislativo em retirar do Poder Executivo o manejo das contas públicas. Ampliou-se, portanto, o modelo impositivo do orçamento reduzindo o predomínio das decisões sobre os gastos do Executivo que passou a ter menor margem para o remanejamento orçamentário. Em contrapartida, o Poder Legislativo se fortaleceu e tomou maior assento nas decisões sobre as políticas públicas. (Benevides, 2021)

3 METODOLOGIA

3.1 Revisão Bibliométrica

Inicialmente buscou-se compreender a legislação pertinente ao regramento do orçamento público e da emenda parlamentar, nos âmbitos federal e do município de Belo Horizonte. Para tanto, utilizou-se dos sítios oficiais: Portal da Legislação, <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>, Diário Oficial do Município (DOM) de Belo Horizonte, <<https://dom-web.pbh.gov.br/>>; e da Câmara Municipal de Belo Horizonte, <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>>.

Utilizou-se da construção legislativa constitucional do instituto do orçamento público, remontando sua evolução ao longo das constituições do Brasil, de 1891 até a CR/88. Nesta última, foi necessário conhecer as alterações constitucionais realizadas por emendas constitucionais, especialmente, em relação às transformações por meio de emenda parlamentar. Dessa forma, nos capítulos e subcapítulos destinados a esses temas, delineou-se o texto, de maneira expositiva, com a citação das normas.

Após o levantamento e o estudo da normativa, iniciou-se a pesquisa bibliográfica utilizando-se a base “*Scopus*”, por meio do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), disponível aos acadêmicos desta Universidade.

Abriu-se a pesquisa bibliométrica, por meio da busca avançada da base, no período de 2010 a junho de 2022, para os seguintes descritores: “orçamento público”; e “emenda parlamentar”. Em seguida, utilizando-se o conector “e”, a pesquisa foi realizada para as seguintes combinações de descritores: “orçamento público e saúde”; “orçamento público e saúde e emenda parlamentar”; “orçamento público e saúde e lei orçamentária”; e “emenda parlamentar e saúde”. Para cada um dos resultados, foram selecionados os documentos científicos completos, publicados no período de 2010 a 2020, conforme Tabela 1.

Parlamentar"; "Parlamentos"; e "Relações de poder". Após tal delimitação, a pesquisa retornou 63 documentos científicos.

A fim de se evitar a exclusão de possíveis documentos pertinentes ao tema, do total de 36 deles – selecionados na pesquisa, a partir dos descritores “orçamento público” e “saúde” e “emenda parlamentar”; “orçamento público” e “emenda parlamentar”; “emenda parlamentar” e “saúde”; “emenda parlamentar” e “lei orçamentária” – foram excluídos sete que se encontravam em duplicidade. Na sequência, utilizando o descritor “emenda parlamentar” e tendo sido realizada a análise de duplicidade, foram encontrados 63 resultados. Restaram, considerando ambas as buscas, 84 documentos para a leitura dos resumos. Houve a exclusão daqueles que não estabeleciam conexão com a tese, assim, para a leitura completa, foram alcançados quinze documentos que estavam disponíveis em seu inteiro teor, por meio do Portal Capes, de forma gratuita.

Em relação ao tema de financiamento, utilizou-se a busca avançada da base, no período de 2010 a junho de 2022, para os descritores “health financing” e “SUS”, para *article, review, conference paper e book chapter*, nas línguas espanhola, inglesa e portuguesa, resultando em 86 documentos para a leitura dos resumos e exclusão daqueles que não estabeleciam conexão com a tese. Realizada a leitura dos resumos, restaram 21 disponíveis para leitura de seu inteiro teor.

Em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, números 850, 851, 854 e 1014, no sentido de que as emendas de Relator-Geral são inconstitucionais. Diante desse entendimento, em janeiro de 2024, realizou-se uma nova busca de artigos sobre o tema e foram encontrados 36 deles, não necessariamente relacionados à decisão do STF, mas pertinentes ao tema. Após a realização de leitura flutuante, restaram doze artigos.

Diante disso, foi possível alcançar o objetivo geral, de identificar e analisar a destinação das emendas parlamentares advindas da Lei Orçamentária Anual da União na saúde pública do município de Belo Horizonte/Minas Gerais, no período de 2015 a 2020, utilizando-se da coleta de dados juntamente com a revisão bibliométrica.

3.2 Pesquisa e Coleta de Dados

A presente pesquisa propôs um estudo majoritariamente descritivo da execução orçamentária-financeira das emendas parlamentares no município de Belo Horizonte, no período de 2015 a 2020, por meio de análise documental. Tratou-se de pesquisa qualitativa,

com a utilização de dados secundários, em uma abordagem guiada pelos dados, na qual se pretendeu conhecer a execução, sob a perspectiva do cidadão dessas emendas do município em questão.

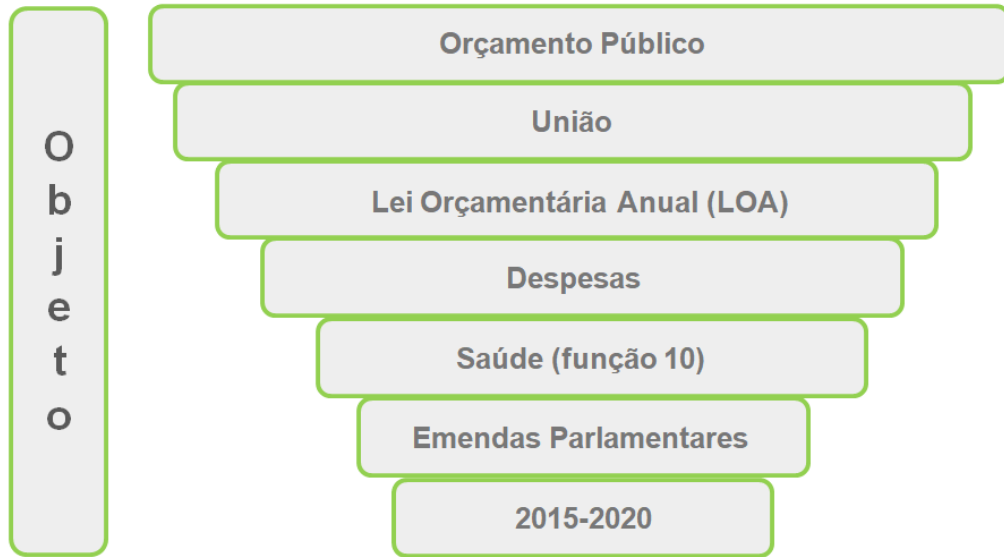
Na abordagem orientada pelos dados, de caráter exploratório, objetivou-se encontrar informações desconhecidas e/ou inesperadas, bem como a conexão prevista ou não entre os elementos da base de dados. Dessa forma, a presente pesquisa não se baseou em hipóteses, mas em dados fornecidos pelo Estado que são “tipicamente sumários estatísticos” e diversos diferentes dos dados que registram o comportamento qualitativo (Meirelles; Câmara; Almeida, 2007; Sayão; Sales, 2019)

A escolha do acesso aos dados pela jornada do cidadão alinha-se com o art. 37 da CR/88 que dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Em atenção a tal dispositivo, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), define critérios e mecanismos objetivos, ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil aos cidadãos.

A transparência na administração pública é essencial para promover a integridade, a responsabilidade e a confiança entre governo e sociedade. Ela consiste na disponibilização clara e acessível de informações sobre as ações, decisões e utilização de recursos públicos, permitindo que a população e os órgãos de controle fiscalizem e acompanhem a gestão governamental. A transparência ajuda a prevenir e combater a corrupção, além de assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e em benefício de todos. Ferramentas como portais de transparência, audiências públicas e relatórios de gestão são fundamentais para fortalecer essa prática, incentivando a participação cidadã e garantindo que os governantes prestem contas de suas ações de forma aberta e clara.

A identificação e a análise da destinação das emendas parlamentares do município de Belo Horizonte/Minas Gerais, advindas do governo federal, exigiu conhecer a LOA da União restrita às despesas em saúde. Para a definição do período de análise, foi necessário agrupar as informações sobre as despesas em saúde, de acordo com a interseção da disponibilidade de dados nos diversos sítios pesquisados. Dessa forma, o lapso temporal encontrado entre eles foi de 2015 a 2020. Nesse período, foi possível ter acesso aos dados sobre as despesas em saúde na LOA da União.

Figura 7: Objeto da pesquisa



Elaborado pela autora

Com vistas a se alcançar o primeiro objetivo específico, de descrever o perfil das emendas parlamentares da União, destinadas ao município de Belo Horizonte, no período de 2015 a 2020, os dados foram obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal, pelo sítio eletrônico <<https://www.portaltransparencia.gov.br/>>, e pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos, pelo sítio <<https://dados.gov.br/dataset?tags=Emendas+Parlamentares>>. Também foram realizadas análises dos dados disponibilizados no sítio do Fundo Nacional de Saúde (FNS), <https://painelms.saude.gov.br/extensions/Portal_Emendas/Portal_Emendas.html#>, o que permitiu realizar a pesquisa sobre a execução de emendas parlamentares por município. Foi possível baixar os dados, em formato CSV e aberto, do período de 2015 a 2020, o que culminou em análises específicas das despesas.

A coleta de dados ocorreu no mês de julho de 2022. Para análise pertinente ao tema deste trabalho, as planilhas foram submetidas ao *software* “Excel”, utilizando-se o recurso de planilha dinâmica. O recorte dos dados ocorreu em relação às despesas de código da função “10 – saúde”, o qual é aplicado às informações referente às despesas realizadas do orçamento, bem como das emendas parlamentares executadas.

Perseguindo o segundo objetivo específico, de relacionar a destinação das emendas parlamentares da União aos objetivos, aos indicadores e às prioridades da saúde pública, traçados no orçamento do município de Belo Horizonte, no período de 2015 a 2020, optou-se por conhecer os documentos disponibilizados nas páginas oficiais do município de Belo Horizonte. Pelo Portal da Prefeitura de Belo Horizonte, no endereço eletrônico <<https://prefeitura.pbh.gov.br/>>, foi possível ter acesso ao PPA, à LDO, à LOA, ao Plano

Municipal de Saúde (PMS), ao Relatório Anual de Gestão (RAG) e ao Relatório Quadrimestral da Secretária Municipal de Saúde, dos anos de 2015 a 2020 (RQS). Essa opção visou ao alinhamento e à proximidade do objeto da pesquisa às análises e aos procedimentos efetivamente realizados para o planejamento e para a execução do orçamento.

Aliada à coleta de dados nos sítios oficiais de transparência, foi possível o acesso à planilha de acompanhamento das emendas parlamentares em Belo Horizonte, utilizada pela Assessoria de Planejamento e Ações Intersetoriais (ASPLAN), da Secretária Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA).

De acordo com o art. 9º do Decreto Municipal nº 17.345/2020, que dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, a ASPLAN tem como competência “orientar e avaliar o planejamento da SMSA em articulação com as unidades de nível central e regional”. De acordo com o dispositivo legal em referência, suas atribuições são:

- I – coordenar e subsidiar tecnicamente a elaboração e as atualizações do Plano Municipal de Saúde com o apoio das unidades da SMSA;
- II – orientar a elaboração dos relatórios de gestão, dos planos, das programações e da agenda municipal de saúde de acordo com o Plano Municipal de Saúde e com a legislação aplicável ao setor público e ao SUS;
- III – assessorar e acompanhar o desenvolvimento dos projetos com o apoio das unidades da SMSA;
- IV – prestar assessoria às unidades da SMSA, ao Secretário e aos Subsecretários na condução do processo de planejamento;
- V – analisar e orientar a tramitação dos projetos apresentados às agências financiadoras e às instâncias federal e estadual do SUS;
- VI – orientar as Diretorias Regionais de Saúde na articulação com outras entidades e instituições que apresentam interface com a SMSA.

A ASPLAN coordena a elaboração e a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental junto à Diretoria de Orçamento e Finanças da SMSA, apoia a Gerência de Orçamento e Finanças na elaboração e revisão do PPA, bem como na elaboração da proposta orçamentária anual do órgão. Nesse contexto, realiza o acompanhamento da execução das emendas parlamentares, no âmbito do Executivo municipal de Belo Horizonte, mantendo o controle, por meio de planilha em “Excel”, das informações. E, a partir destas últimas, a presente investigação restringiu-se ao período de 2015-2020, em compatibilidade com os dados coletados no sítios oficiais.

Visando alcançar o terceiro objetivo específico, de identificar as prováveis consequências da destinação das emendas parlamentares, no período de 2015 a 2020, quanto aos objetivos, aos indicadores e às prioridades, traçados no orçamento da saúde pública no

município de Belo Horizonte/Minas Gerais, foram estabelecidas conexões entre o referencial teórico, as competências definidas na gestão do SUS e as despesas definidas na LOA municipal e nas Programações Anuais de Saúde (PAS), bem como das bases de dados oficiais disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Para a caracterização do município de Belo Horizonte, foram utilizados os dados disponibilizados no sítio do IBGE, bem como no sítio da SMSA até dezembro de 2023. Destacaram-se o Plano Municipal de Saúde (2018-2020)¹⁰ e o Relatório Anual de Gestão de Belo Horizonte¹¹, uma vez que serviram como fontes para as informações em saúde, ambos disponíveis no Portal da Prefeitura de Belo Horizonte.

Destaca-se que o presente trabalho utilizou-se de dados secundários para responder à questão de pesquisa. Apoiando-se nos ensinamentos de Burrell e Morgan (1979) que entendem que distintas posições epistemológicas e ontológicas são necessárias para a evolução científica, o presente trabalho enquadra-se em duas abordagens epistemológicas distintas e complementares: empirista e interpretativista. Cada uma oferece um conjunto específico de pressupostos e métodos para a interpretação e análise dos dados, influenciando os resultados e as conclusões do trabalho acadêmico.

Em um trabalho com dados secundários perspectiva empirista enfatiza a objetividade, a precisão e a análise sistemática dos dados. Adota-se uma perspectiva empirista para o tratamento dos dados como evidências factuais analisados de maneira objetiva, minimizando a subjetividade do pesquisador e considerando os dados como independentes do contexto original de coleta. Além disso, prioriza-se a reprodutibilidade dos resultados e a validade das conclusões, documentando detalhadamente os procedimentos de análise para que outros pesquisadores possam replicar o estudo e verificar os resultados. (Cellard, 2008)

No que toca a perspectiva interpretativista, enfatiza-se a construção social da realidade e o papel ativo do pesquisador na interpretação dos dados. Essa abordagem valoriza a compreensão dos significados e contextos subjacentes aos dados considerando o contexto original em que foram coletados, reconhecendo que refletem condições sociais, culturais e históricas. Assim, sobre a influência das próprias perspectivas e preconceitos na interpretação dos dados, tem-se a subjetividade como uma parte inerente do processo de pesquisa (Marconi e Lakatos, 2006).

¹⁰ Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/informacoes/planejamento-em-saude/plano-municipal-de-saude>

¹¹ Disponível em:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/informacoes/planejamento-em-saude/relatorio-de-gestao#:~:text=O%20Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Gest%C3%A3o,se%20fizerem%20necess%C3%A1rios%20ao%20Plano>

A escolha entre uma perspectiva empirista e interpretativista em um trabalho com dados secundários depende dos objetivos do estudo, da natureza dos dados e das questões de pesquisa. Enquanto a perspectiva empirista oferece objetividade e rigor quantitativo, a perspectiva interpretativista proporciona uma compreensão mais profunda dos contextos e significados subjacentes. Compreender as nuances e as fortalezas de cada abordagem permite conduzir estudos mais robustos e abrangentes, enriquecendo o corpo de conhecimento acadêmico.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 O Município de Belo Horizonte

4.1.1 Perfil

O município de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, localiza-se na Região Sudeste do país e conta com área de 331,354 km². Esta cidade planejada e construída para ser a capital política e administrativa do estado. Ela foi arquitetada sob os estilos contemporâneo e eclético, que passam pelo neoclássico, neorromânicos e neogóticos, de acordo com informações no sítio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais (CAU/MG).

Belo Horizonte está localizada na Bacia do Rio São Francisco e não é banhada por rio algum, no entanto, ribeirões e córregos, em sua maioria, canalizados, passam pelo solo da cidade. A capital é atendida por duas sub-bacias, do Ribeirão Arrudas e do Ribeirão da Onça, afluentes do Rio das Velhas (Projeto Manuelzão, 2003).

Cercada pela Serra do Curral, que forma uma moldura natural de referência histórica, Belo Horizonte apresenta um relevo bastante acidentado, formado por colinas com declividades variadas, com altitudes que vão de 650m, no nordeste, às declividades maiores de 1.150m, no sul e sudeste. O clima é classificado como tropical de altitude, com temperatura e umidade relativa médias anuais de 21,1°C e 72,2%, respectivamente, e vento predominante leste, com velocidade média anual de 1,4 m/s (Ferreira, Assis; Katschner, 2017).

Em 1973, por meio da Lei Complementar Federal nº 14/73, instituiu-se a Região Metropolitana de Belo Horizonte; e a Lei Complementar Estadual nº 89/2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte, definiu os municípios da Região Metropolitana, bem como do Colar Metropolitano.

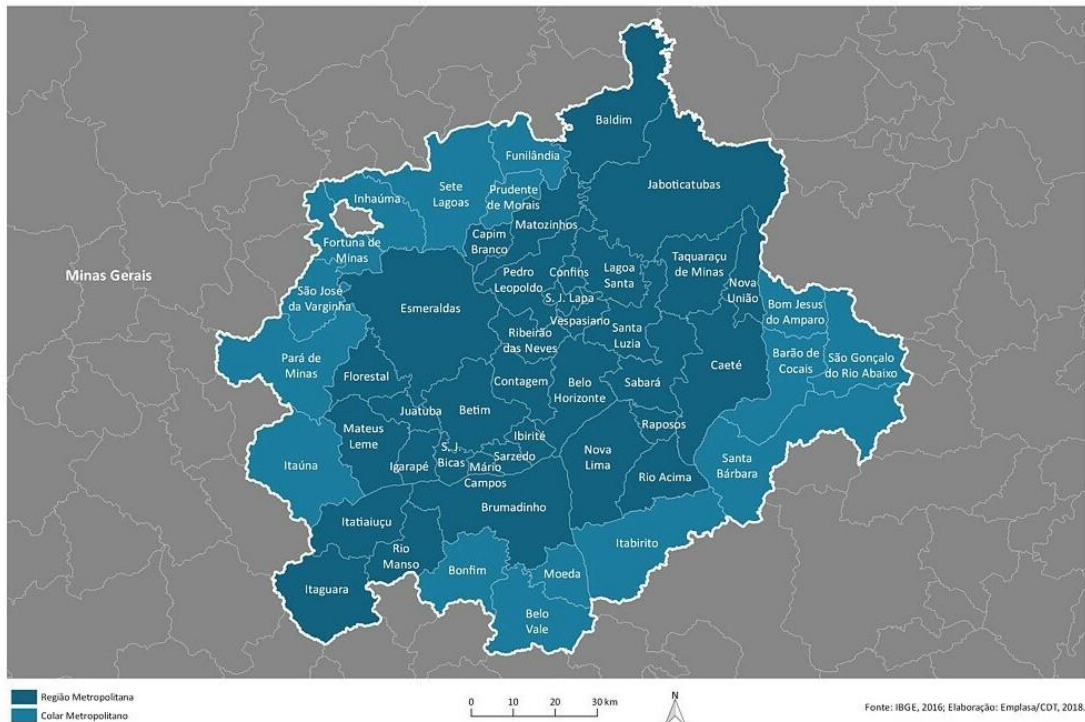
Art. 2º Integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte os Municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

Art. 3º O Colar Metropolitano da RMBH é composto pelos Municípios do entorno da região metropolitana atingidos pelo processo de metropolização.

§ 1º Integram o Colar Metropolitano da RMBH os Municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.

De acordo com o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM), em 2015, a Região Metropolitana de Belo Horizonte teve o PIB de R\$ 172.168.005,33, o que corresponderia a 33,15% do PIB do estado de Minas Gerais e 2,87% do Brasil.

Mapa 1: Região Metropolitana e Colar Metropolitano de Belo Horizonte



Fonte: FNEM

A pesquisa “Regiões de Influência das Cidades – REGIC”, do IBGE¹², que é “dedicada a verificar a forma pela qual as Cidades se relacionam entre si, através do deslocamento de pessoas em busca de bens e serviços, bem como pelas ligações entre sedes e filiais de empresas e instituições públicas multilocalizadas”, revelou que Belo Horizonte é a maior rede urbana¹³ do país (IBGE, 2018).

A MetrÓpole de Belo Horizonte é a maior rede urbana do País em número de Cidades, sendo composta de 752 centros urbanos. Esse número pode ser decomposto em 12 Capitais Regionais, 52 Centros Sub-Regionais e 65 Centros de Zona, caracterizando uma rede complexa com diversos centros de hierarquia intermediária.

¹² As informações ao longo deste capítulo se baseiam em dados censitários oficiais disponibilizados pelo IBGE.

¹³ Rede urbana é um conceito criado para designar as conexões e as relações que ocorrem em uma ou mais cidades, por meio de influências e trocas econômicas, sociais, culturais e políticas.

Ocupa, essencialmente, o Estado de Minas Gerais, com inserções isoladas nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Goiás (IBGE, 2018).

De acordo com os dados da referida pesquisa, a população da região de influência de Belo Horizonte seria de, aproximadamente, 21 milhões de pessoas, movimentando 8,7% do PIB do Brasil (IBGE, 2018).

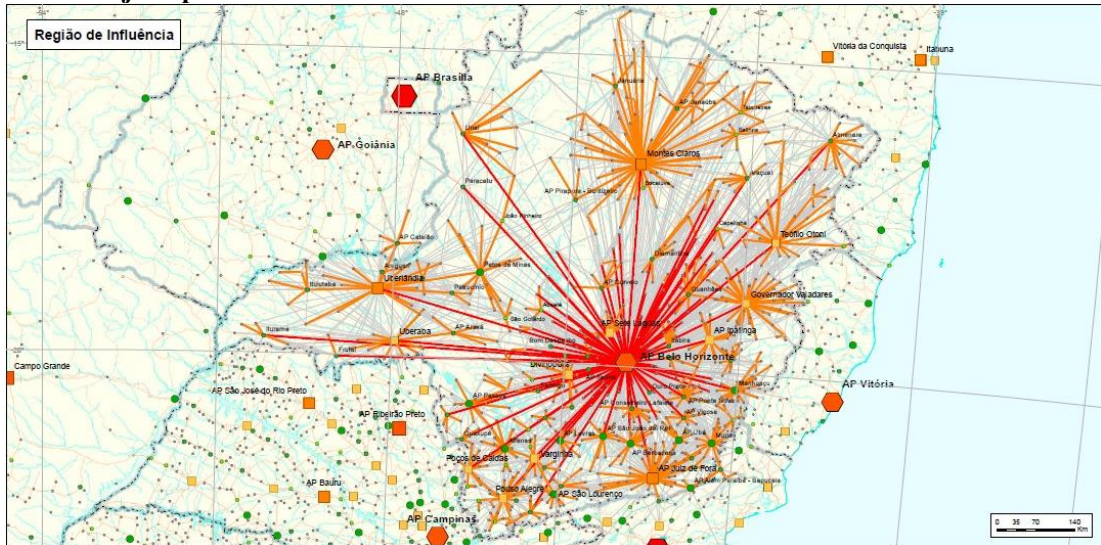
Figura 8: Dados sobre a influência do ajuste populacional de Belo Horizonte

Características	Região de influência do AP Belo Horizonte (A)	Participação da região de influência do AP Belo Horizonte no Brasil ((A)x100/ Valor Brasil)	Núcleo da Sede (AP Belo Horizonte) (B)	Participação do AP Belo Horizonte em sua região de influência ((B)x100/(A))
População (2018)	21 069 799,0	10,1	5 160 564,0	24,5
Área (km ²)	571 747,7	6,7	5 519,4	1,0
Densidade demográfica (hab/km ²)	36,9	150,4	935,0	2 537,2
Cidades	752,0	15,4	1,0	0,1
PIB 2016 (1 000 R\$)	546 853 629,0	8,7	172 656 163,0	31,6
Valor adicionado serviços (exceto administração pública)	243 710 976,0	8,1	87 931 414,0	36,1
Valor adicionado indústria	118 578 560,0	10,3	38 814 170,0	32,7
Valor adicionado agropecuária	33 020 521,0	10,8	333 818,0	1,0
Valor adicionado administração pública	84 960 965,0	9,0	21 072 161,0	24,8
Impostos	66 582 654,0	7,8	24 504 601,0	36,8
PIB per capita (R\$)	25 954,4	86,3	33 456,8	128,9
Centros identificados	<p>Capital Regional B: AP Juiz de Fora/MG, Montes Claros (MG) e Uberlândia (MG);</p> <p>Capitais Regionais C: AP Ipatinga/MG, AP Sete Lagoas/MG, Divinópolis (MG), Governador Valadares (MG), Poços de Caldas (MG), Pouso Alegre (MG), Teófilo Otoni (MG), Uberaba (MG) e Varginha (MG);</p> <p>Centros Sub-Regionais A: Alfenas (MG), AP Além Paraíba/MG - Sapucaia/RJ, AP Barbacena/MG, AP Lavras/MG, AP Passos/MG, AP São João del Rei/MG, AP São Lourenço/MG, AP Ubá/MG, Manhuaçu (MG), Muriaé (MG) e Patos de Minas (MG);</p> <p>Centros Sub-Regionais B: Almenara (MG), Araçuaí (MG), Araguari (MG), AP Araxá/MG, AP Catalão/GO, AP Caxambu - Bependi/MG, AP Conselheiro Lafaiete/MG, AP Curvelo/MG, AP Itajubá/MG, AP Itaúna/MG, AP Janaúba/MG, AP João Monlevade/MG, AP Nova Serrana/MG, AP Pirapora - Buritizeiro/MG, AP Ponte Nova/MG, AP Santo Antônio de Pádua/RJ, AP Três Rios - Paraíba do Sul/RJ, AP Viçosa/MG, Bom Despacho (MG), Campo Belo (MG), Caratinga (MG), Cataguases (MG), Diamantina (MG), Formiga (MG), Frutal (MG), Guanhães (MG), Guaxupé (MG), Itabira (MG), Ituiutaba (MG), Iturama (MG), Januária (MG), Monte Carmelo (MG), Oliveira (MG), Ouro Preto (MG), Pará de Minas (MG), Paracatu (MG), Patrocínio (MG), Santa Rita do Sapucaí (MG), São Sebastião do Paraíso (MG), Três Corações (MG) e Unai (MG);</p> <p>Centros de Zona A: Abaeté (MG), Andradas (MG), Arcos (MG), AP Cambuí/MG, AP Lagoa da Prata/MG, Boa Esperança (MG), Bocaiúva (MG), Capelinha (MG), Carangola (MG), João Pinheiro (MG), Leopoldina (MG), Machado (MG), Nanaque (MG), Ouro Fino (MG), Salinas (MG), São Gotardo (MG), Taiobeiras (MG) e Três Pontas (MG);</p> <p>Centros de Zona B: Águas Formosas (MG), Aiuruoca (MG), AP Itaocara/RJ, Bambuí (MG), Bom Sucesso (MG), Borda da Mata (MG), Brasília de Minas (MG), Capinópolis (MG), Coluna (MG), Corinto (MG), Cruzília (MG), Divino (MG), Dom Silvério (MG), Dolores do Indaiá (MG), Espera Feliz (MG), Inhapim (MG), Ipanema (MG), Itabirinha (MG), Itamarandiba (MG), Itaobim (MG), Itapecerica (MG), Jequitinhonha (MG), Lambari (MG), Luz (MG), Malacacheta (MG), Mato Verde (MG), Medina (MG), Minas Novas (MG), Montalvânia (MG), Monte Azul (MG), Padre Paraíso (MG), Paraisópolis (MG), Peçanha (MG), Piumhi (MG), Porteirinha (MG), Resplendor (MG), Rio Pomba (MG), Santa Maria do Suaçuí (MG), São Francisco (MG), São João do Paraíso (MG), São João Evangelista (MG), Serro (MG), Turmalina (MG), Várzea da Palma (MG), Varzelândia (MG), Virginópolis (MG) e Visconde do Rio Branco (MG).</p>			

Fonte: IBGE, 2018

O Mapa 2 ilustra a região de influência de Belo Horizonte e os recortes territoriais estabelecidos, que consistem em agrupamentos de dois ou mais municípios, o que se denomina Arranjo Populacional (IBGE, 2018).

Mapa 2: Arranjo Populacional de Belo Horizonte



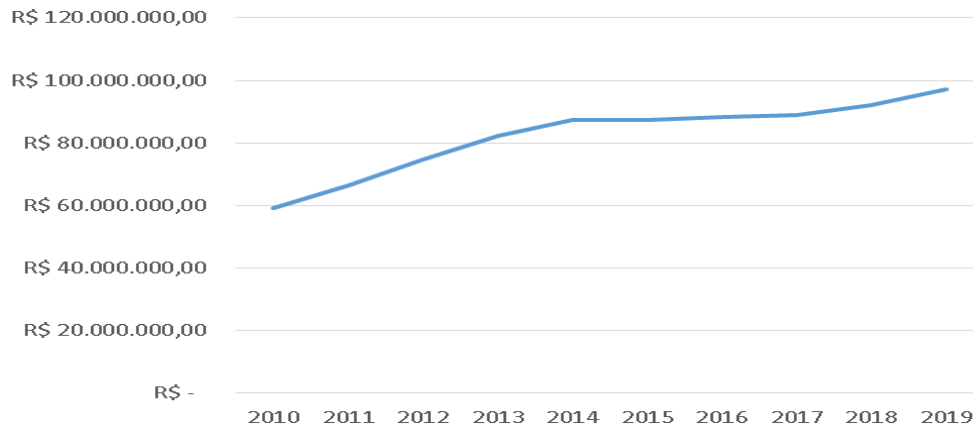
Fonte: IBGE

Restrito à cidade de Belo Horizonte, observa-se 274,04 km² de área urbanizada. Dos domicílios, 96,2% possuem esgotamento sanitário adequado e 82,7% deles se encontram em vias públicas adequadas (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio), e com arborização, e 44,2%. (IBGE, 2019)

Economicamente, Belo Horizonte ocupa a quarta posição no *ranking* dos municípios brasileiros, depois de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. O IBGE divulgou que, em 2021, o PIB per capita, na capital mineira, era de R\$ 41.818,32; e o percentual de receitas externas, em 2015, era de 48%. Em 2017, o total de receitas realizadas foi de R\$ 10.145.985,45 (x1000), e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 10.036.417,54 (x1000) (IBGE, 2022).

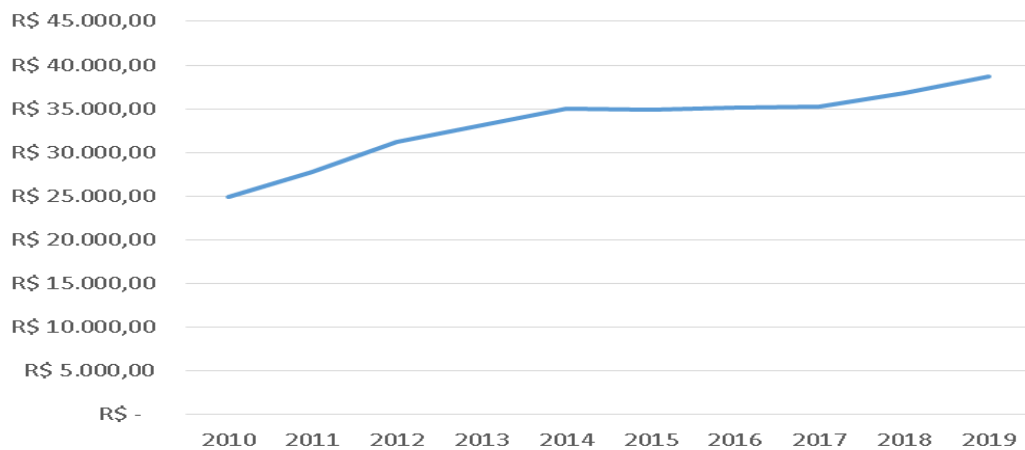
O salário médio mensal era de 3,5 salários mínimos, em 2021, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 58,76. Observou-se, ainda, que 27,8% da população se enquadrava em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE, 2022).

O Produto Interno Bruto (PIB) de Belo Horizonte, em 2010, era de R\$592.030,74 (x1000), marcando R\$ 87.248.917,71 (x1000), em 2014, e chegando, em 2019, ao montante de R\$ 97.205.324,54 (x1000), conforme dados do IBGE.

Gráfico 1: Série histórica do PIB a preços correntes de Belo Horizonte, em reais x1000

Fonte: IBGE (elaborado pela autora)

O PIB é equivalente à soma dos consumos finais de bens e serviços valorados a preço de mercado, bem como equivalente à soma das rendas primárias. Já o PIB *per capita*, que é calculado a partir da divisão do PIB pelo número de habitantes da região, mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo, se todos recebessem partes iguais. De acordo com os dados revisados do IBGE, expostos no Gráfico 2, o PIB per capita de Belo Horizonte aumentou de R\$24.922,95, em 2010, para R\$ 38.695,31, em 2019.

Gráfico 2: Série histórica do PIB per capita de Belo Horizonte, em reais

Fonte: IBGE (elaborado pela autora)

De acordo com o IBGE (2018), a pecuária e a agricultura adicionaram, na econômica do município, aproximadamente, R\$2.014,93 (x1000); a indústria adicionou R\$11.387.745,79 (x1000); os setores de serviços e o comércio, R\$55.821.303,76 (x1000); e administração pública, R\$11.707.010,56 (x1000).

Belo Horizonte é referenciada como um dos maiores centros financeiros do país. O setor terciário predomina a economia da cidade, destacando-se o comércio, os serviços

financeiros, as atividades imobiliárias e a administração pública. O turismo de Belo Horizonte desenvolve-se no turismo de negócios, sediando importantes eventos nacionais e internacionais, contando com infraestrutura capaz de atender residentes e visitantes (IBGE, 2018).

Sobre a população de Belo Horizonte, o Censo 2022 IBGE notícia que o município possui 2.315.560 habitantes e densidade demográfica de 6.988,18hab./km².

Tabela 2:População de Belo Horizonte, segundo sexo e faixa etária, 2022

Faixa Etária	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total
1 a 4 anos	56.649	2,4	55.054	2,4	111.703
5 a 9 anos	63.466	2,7	61.178	2,6	124.644
10 a 14 anos	62.637	2,7	60.306	2,6	122.943
15 a 19 anos	67.901	2,9	66.730	2,9	134.631
20 a 24 anos	83.471	3,6	85.593	3,7	169.064
25 a 29 anos	85.040	3,7	90.482	3,9	175.522
30 a 34 anos	83.768	3,6	90.644	3,9	174.412
35 a 39 anos	86.265	3,7	97.556	4,2	183.821
40 a 44 anos	90.936	3,9	103.918	4,5	194.854
45 a 49 anos	73.939	3,2	86.739	3,7	160.678
50 a 54 anos	70.106	3,0	83.685	3,6	153.791
55 a 59 anos	65.178	2,8	82.215	3,6	147.393
60 a 64 anos	58.535	2,5	76.185	3,3	134.720
65 a 69 anos	45.639	2,0	63.148	2,7	108.787
70 a 74 anos	33.507	1,4	49.354	2,1	82.861
75 a 79 anos	22.423	1,0	35.352	1,5	57.775
80 a 84 anos	14.412	0,6	24.892	1,1	39.304
85 a 89 anos	7.844	0,3	15.603	0,7	23.447
90 a 94 anos	3.115	0,1	8.058	0,3	11.173
95 a 99 anos	789	0,0	2.596	0,1	3.385
100 anos ou mais	127	0,0	525	0,0	652
Total	1.075.747	46,5	1.239.813	53,5	2.315.560

Fonte: IBGE, 2022 (elaborado pela autora).

A Tabela 2 demonstra que 53,5% da população se identificou com o sexo feminino e 70,3% do total da população faz parte da População Economicamente Ativa (PEA) do município, ou seja, com idade entre quinze e 65 anos.

Administrativamente o território do município de Belo Horizonte é subdividido em nove áreas regionais, Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova, conforme Mapa 3. Em 2010, a população encontrava-se distribuída

de maneira equilibrada entre suas regiões, no entanto, ressalta-se que a região com menor número de habitantes seria a Norte, e aquela com maior população seria a Oeste, conforme dados do IBGE (2010).

Mapa 3: Mapa de regionais de Belo Horizonte



Fonte: Portal PBH

A população está equilibradamente distribuída entre as regiões da cidade. Destaca-se uma alteração de três pontos percentuais entre as regiões Norte e Oeste, sendo esta a mais populosa.

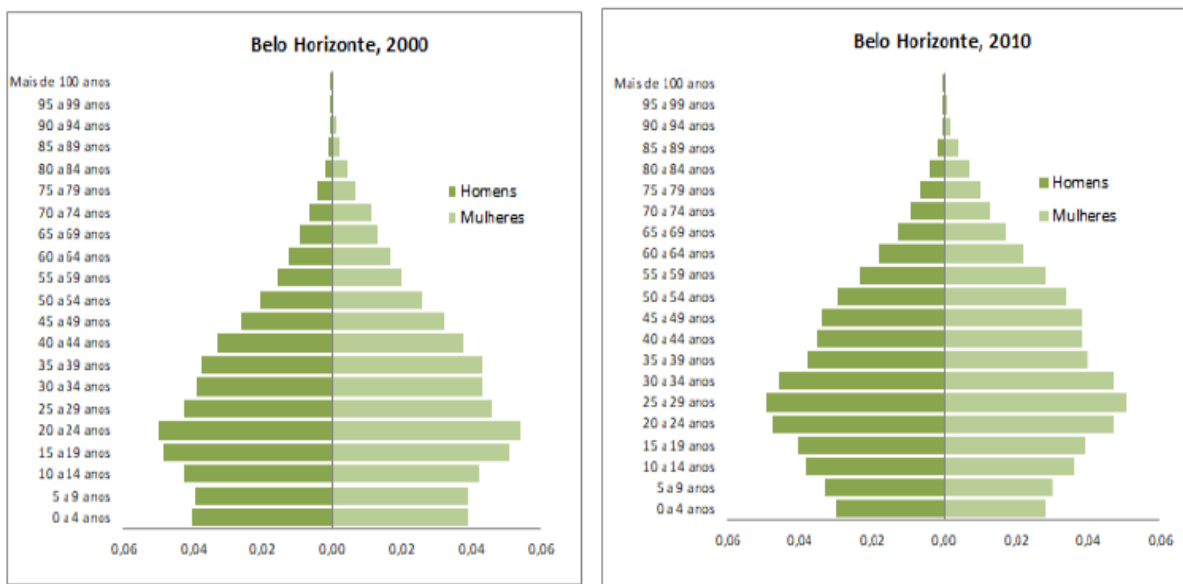
Tabela 3: População de Belo Horizonte, segundo regional de saúde e sexo, 2010

Regional	Masculino	Feminino	Ignorado	Total	%
Barreiro	135.815	146.369	398	282.582	12
Centro Sul	127.045	155.702	101	282.848	12
Leste	109.961	128.398	180	238.539	10
Nordeste	136.441	153.177	735	290.353	12
Noroeste	124.085	143.819	134	268.038	11
Norte	100.252	110.425	67	210.744	9
Oeste	144.142	163.752	1.553	309.447	13
Pampulha	106.684	118.372	1.054	226.110	10
Venda Nova	126.980	139.510	0	266.490	11
TOTAL	1.111.405	1.259.524	4.222	2.375.151	100

Fonte: IBGE (elaborado pela autora).

Observa-se que a população da capital mineira tem apresentado alterações na sua estrutura etária. Pela Figuras 9 e 10, é possível observar a mudança do formato da pirâmide populacional, que teve uma redução em sua base e um alargamento, especialmente, nos estratos acima dos 60 anos. O novo formato retrata o envelhecimento da população, bem como o aumento da esperança de vida ao nascer, que era de 68,6 anos, em 1991, e passou para 76,4 anos, em 2010, conforme os dados do Atlas Brasil em 2013.

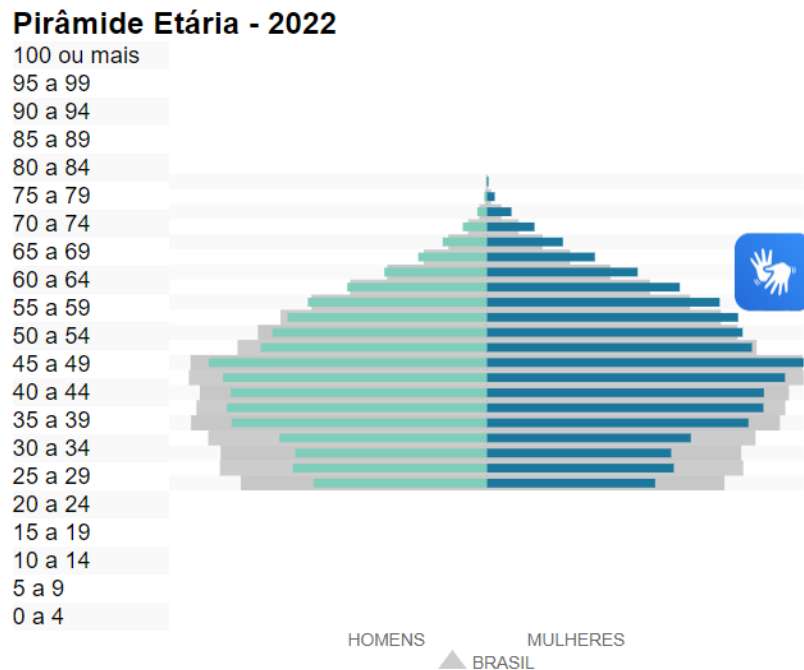
Figura 9: Pirâmide etária de Belo Horizonte nos anos 2000 e 2010.



Fonte: IBGE, Plano Municipal de Saúde 2018-2021

Com uma população que está envelhecendo gradualmente devido à queda na taxa de natalidade e ao aumento da expectativa de vida existem desafios e oportunidades, como a necessidade de políticas públicas de saúde adaptados e voltadas para o envelhecimento da população, programas de previdência social e políticas de mercado de trabalho que incentivem a participação de trabalhadores mais velhos.

Figura 10: Pirâmide etária de Belo Horizonte em 2022.



Fonte: IBGE, 2022

De acordo com os dados do IBGE, a tendência do envelhecimento da população, em 2022, permanece. Percebe-se o alargamento da PEA, bem como da população acima de sessenta anos. E, de maneira contrária, verifica-se o afinamento da base da pirâmide.

Observa-se que a incidência de pobreza, em 2003, era de 5,43%; o Índice de GINI¹⁴, de 0,42, em 2003; e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁵, de 0,810, em 2010.

¹⁴ Conf. IPEA: “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda.” Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 22.06.2022

¹⁵ Conf. IPEA: “O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual. Na divulgação feita em novembro de 2007, com dados referentes a 2005, o Brasil pela primeira vez alcançou o nível 0,80, passando a integrar o grupo de países com IDH elevado. Países com IDH até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano baixo, e os com índices entre 0,50 e 0,799 são considerados de desenvolvimento humano médio.” Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2144:catid=28. Acesso em 22.06.2022

Tabela 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Belo Horizonte, 1991, 2000 e 2010

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	1991	2000	2010
IDHM Geral	0,602	0,726	0,81
IDHM Longevidade	0,727	0,784	0,856
IDHM Educação	0,406	0,617	0,737
IDHM Renda	0,740	0,792	0,841

Fonte: Atlas Brasil (2013), Plano Municipal de Saúde 2018-2021.

No que toca à Educação, nota-se que a taxa de escolarização, em 2010, nas idades entre seis e quatorze anos, era de 97,6%. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no ano de 2021, para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública, era 5,9; e, para os anos finais, de 5,1. As matrículas no ensino fundamental, em 2021, contavam 256.289 e, no ensino médio, 77.174. Em relação aos docentes, o município contava com 14.179 deles, para o ensino fundamental, e 5.937 deles, para o ensino médio, ambos distribuídos, respectivamente, em 686 e 267 escolas.

4.1.2 Saúde

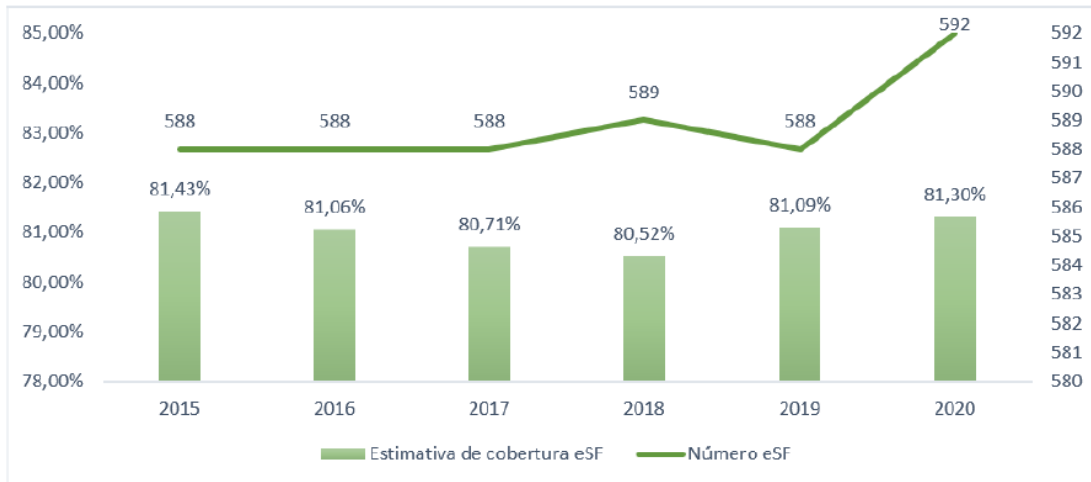
Em 2012, estimou-se que 54% da população da capital mineira tinha plano de saúde privado, sendo os demais munícipes considerados SUS dependentes. Em relação à estrutura e à organização dos serviços públicos de saúde no município, os dados de 2010, do IBGE, demonstram que Belo Horizonte contava com 1.082 estabelecimentos de saúde, dos quais 62 eram para atendimento em emergência. Aliado a isso, o município contava com 8.568 leitos, sendo 3.454 públicos e 5.134 privados.

O modelo de governança da atenção à saúde em Belo Horizonte é pautado na gestão do cuidado em rede, tendo a Atenção Primária à Saúde (APS) como porta de entrada preferencial do usuário no sistema de saúde, por atender e resolver a maior parte das suas necessidades. Sob esse modelo de governança, um conjunto de arranjos institucionais garantem a produção, a coordenação e a gestão do cuidado. Para tanto, destaca-se a necessidade de planejamento e de priorização no processo de organização da rede (Belo Horizonte, 2021).

Trata-se de uma rede robusta, capaz de ofertar na Atenção Primária à Saúde mais de 213 mil consultas médicas, 200 mil doses de vacina, 400 mil visitas das equipes de Saúde da Família e 36 mil atendimentos odontológicos por mês. Nos atendimentos hospitalares, por sua vez, são mais de 20 mil internações e 8 mil cirurgias eletivas ou de emergência realizadas mensalmente. (Belo Horizonte, 2018)

O município manteve uma média de 81% de cobertura, com quase 600 equipes de Equipes de Saúde da Família, entre os anos 2015 e 2020. Torna-se, portanto, imperiosa a destinação de recursos para esse nível de atenção que também é responsável pela prevenção e pela promoção da saúde da população.

Gráfico 3: Equipes de Saúde da Família (ESF) e cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF), Belo Horizonte, 2015 a 2020.



Fonte: Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados atualizados em 04/01/2021.

Além desses equipamentos de saúde, o SUS-BH atua “de forma articulada com os serviços contratados, preenchendo lacunas e ampliando a oferta, integrando as redes e priorizando os grupos mais vulneráveis.” Com um total de 84 unidades de atendimento especializados (Belo Horizonte, 2021).

Tabela 5: Números de unidades de saúde da rede contratada na Rede SUS/BH por tipo de serviço, 2017

Tipo de Unidade	Quantidade
Centro de Hemoterapia	1
Centro de Atenção Psicossocial - CAPS	1
Clínica Especializada/Ambulatório Especializado	30
Hospital Especializado	12
Hospital Geral	15
Unidades de Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia	25
TOTAL	84

Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021, SMSA

O Sistema Único de Saúde de Belo Horizonte (SUS-BH) atualmente possui:

(...) 152 centros de saúde, 596 equipes de Estratégia Saúde da Família, o Hospital Metropolitano Odilon Behrens, o Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro. São oito Centros de Referência em Saúde Mental (CERSAM), cinco Centros de Referência em Saúde Mental Álcool e outras (CERSAM-AD) e três Centros de Referência em Saúde mental infantil (CERSAMi). A capital conta ainda com 9 Centros de Convivência.

Na atenção especializada, são cinco Unidades de Referência Secundária (URS), nove Centros de Especialidades Médicas (CEM), quatro Centros de Especialidades Odontológicas (CEO), quatro Centros de Reabilitação (CREAB), dois Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), dois Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA), um Centro Municipal de Oftalmologia (CMO), um Centro Municipal de diagnóstico por imagem (CMDI).

A rede de Urgência e Emergência é composta por nove Unidades de Pronto-Atendimento (UPA), um Serviço de Urgência Psiquiátrica Noturno (SUP) e o SAMU.

A rede de apoio ao diagnóstico possui cinco laboratórios distritais, um laboratório central, um laboratório de Doenças Sexualmente Transmissíveis, nove laboratórios de UPA.

A Vigilância em Saúde tem em sua estrutura um Laboratório de Bromatologia, um Centro de Referência em Imunobiológicos Especiais (CRIE), um Laboratório de Zoonoses, um Centro de Controle de Zoonoses, cinco centros de esterilização de cães e gatos, uma Unidade Móvel de Castração e o Serviço de Atenção ao Viajante.¹⁶

Destaca-se que, na estrutura de saúde do município, há um Laboratório de Zoonoses, um Centro de Controle de Zoonoses, uma Unidade Móvel de Castração e três Centros de Esterilização de Cães e Gatos. Essas unidades atuam na melhoria das condições sanitárias, na informação à população, na prevenção e no controle dos focos do mosquito transmissor das doenças Dengue, Zika e Chikungunya, com vistas a minimizar a exposição ao risco e evitar a ocorrência de agravos.

Paralelo a isso, estão disponíveis, no município, um hospital federal, nove estaduais e cinco filantropos, com atendimento 100% SUS, conforme demonstrado na Figura 11.

¹⁶ Cf. Portal da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude>. Acesso em 22 jun.2022

Figura 11: Hospitais Rede SUS-BH segundo esfera administrativa

	PÚBLICO FEDERAL: Hospital das Clínicas da UFMG
	PÚBLICO ESTADUAL: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (9 hospitais)
	PÚBLICO MUNICIPAL: Hospital Metropolitano Odilon Behrens, Hospital Risoleta Tolentino Neves e Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro
	FILANTRÓPICO 100% SUS: Santa Casa de Belo Horizonte, Complexo Hospitalar São Francisco, Hospital Sofia Feldman, Hospital Universitário Ciências Médicas e Hospital da Criança
	FILANTRÓPICO: Hospital Evangélico, Hospital da Baleia, Associação Mário Penna, Hospital Madre Teresa, Hospital Paulo de Tarso, Rede Sarah Belo Horizonte
	PRIVADO: Hospital Felício Rocho, Biocor Instituto, Centro Oftalmológico de Minas Gerais, Fundação Hilton Rocha, Hospital Infantil Padre Anchieta

Fonte: SIH/SUS.

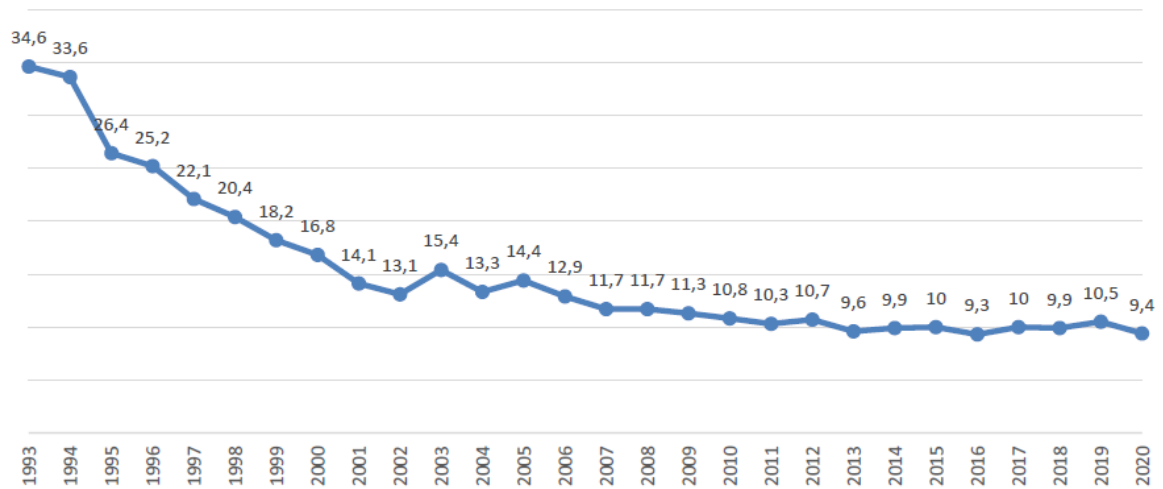
Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021

A gestão do cuidado em rede conduzida pela atenção primária alinha-se ao perfil anteriormente desenhado do município. A natureza abrangente e acessível da APS busca atender às necessidades de saúde da população em todos os estágios da vida e em todos os contextos sociais. A orientação para a integralidade do cuidado, que abrange desde a promoção da saúde e prevenção de doenças até o tratamento de condições agudas e crônicas permite a abordagem centrada no paciente, que reconhece a importância da participação ativa no seu próprio cuidado e valoriza a relação terapêutica entre profissionais de saúde e pacientes. Para isso é necessário planejamento e financiamento, especialmente, de recursos públicos.

Em relação aos indicadores de saúde, no período de 1993 a 2020, constatou-se que a taxa de mortalidade infantil (TMI) apresentou queda progressiva, atingindo 9,4 óbitos para cada mil nascidos vivos para o ano de 2016. Sobre o componente pós-neonatal, o PMS 2018-2021 esclarece:

Destaca-se que o componente pós-neonatal (óbitos ocorridos entre 28 dias e 11 meses e 29 dias de vida) da taxa de mortalidade infantil tem se mantido estável desde o ano de 2009. O componente neonatal (óbitos ocorridos entre 0 a 27 dias de vida) tem sido responsável por aproximadamente 2/3 da taxa de mortalidade infantil nos últimos anos analisados e tem como principais causas aquelas relacionadas à prematuridade, asfixia intraparto, infecções neonatais e as malformações congênitas. As causas mencionadas como principais contribuintes para o óbito neonatal, com exceção das malformações congênitas complexas, podem ser evitadas através da qualificação da assistência ao pré-natal, parto e manejo clínico ao recém-nascido. (Belo Horizonte, 2018)

Gráfico 4: Taxa de Mortalidade Infantil (menor de 1 ano) segundo ano do óbito, Belo Horizonte, 1993-2020 (Óbitos por mil nascidos vivos)

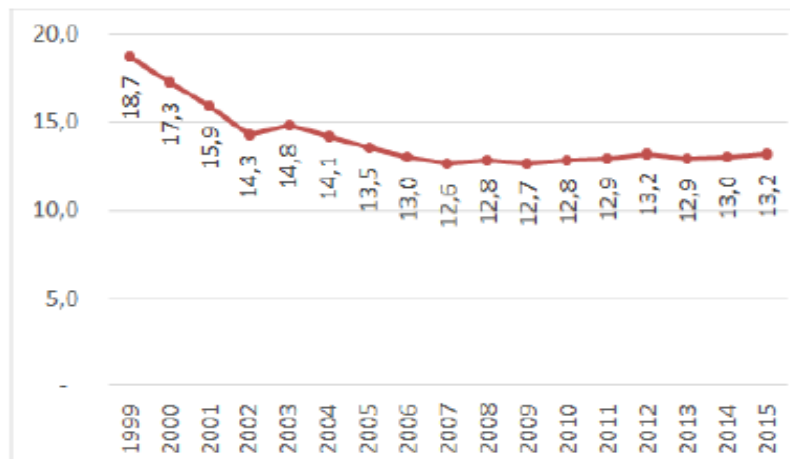


Fonte: SINASC) e SIM. Dados preliminares para 2020, sujeitos à revisão. Data da consulta: 31/01/2021

Fonte: RAG 2020

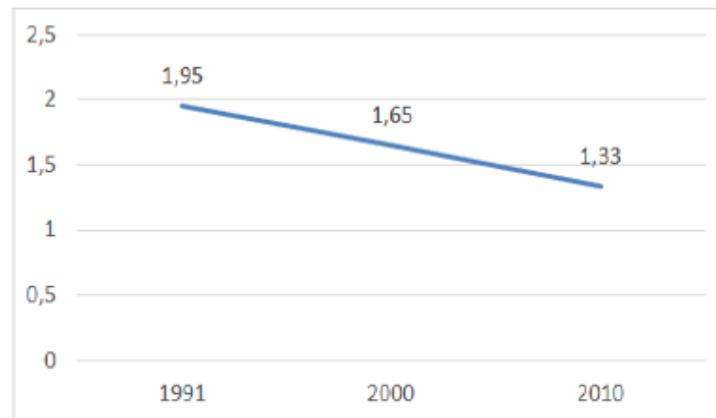
É possível perceber uma queda na taxa de natalidade entre os anos de 1999 e 2006. A partir deste último ano, percebeu-se uma pequena variação, a qual se deu entre 12,5% e 13,2% .

Gráfico 5: Taxa bruta de natalidade em Belo Horizonte



Fonte: PMS 2018-2021, DATASUS (2015).

Em sentido decrescente, a taxa de fecundidade, que corresponde ao número médio de filhos que uma mulher tem ao longo do seu período reprodutivo, teve uma queda de 1,95, em 1991, para 1,33, em 2010.

Gráfico 6: Taxa de fecundidade em Belo Horizonte

Fonte: PMS 2018-202, DATASUS (2013)

Toda essa dinâmica exige a utilização dos instrumentos para o planejamento e para a gestão no âmbito do SUS, definidos na legislação pertinente: o Plano de Saúde (PMS), as respectivas Programações Anuais (PAS), o Relatório Anual de Gestão (RAG) e o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA). Tais instrumentos se conectam de maneira sequenciada e compõem o processo cíclico de planejamento e gestão para a operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS.

Destacam-se o PMS e as PAS como guias para a elaboração orçamentária em saúde. Eles orientam o PPA e a LDO do exercício correspondente, após a aprovação pelo Conselho de Saúde. Em outras palavras, o orçamento resulta do processo de planejamento da gestão, planejamento no qual se observa a compatibilidade entre as necessidades de saúde da população e os recursos financeiros, no sentido de estes últimos serem suficientes para garantir a sustentabilidade do sistema de saúde.

Sobre o PMS, importa observar que ele seja um instrumento fundamental para o planejamento e para a definição e a implementação de ações e serviços, no período de quatro anos, observando-se os prazos do PPA. Nele há a previsão da proposta orçamentária, em razão das características epidemiológicas e da organização dos serviços, em cada jurisdição administrativa, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Saúde. Além disso, o PMS nomeia os compromissos da gestão para o setor e reflete a execução, o acompanhamento e a avaliação da gestão do sistema de saúde, bem como contempla todas as áreas da atenção à saúde, a fim de garantir a integralidade. Nesse sentido, conclui-se que o PMS norteia a elaboração do orçamento, a qual deriva do processo de planejamento do Executivo (Brasil, 2021).

A PAS tem por objetivo tornar em metas anuais aquelas definidas na PMS e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados. Dessa forma, ela operacionaliza as

intenções expressas no Plano Municipal de Saúde e orienta a LDO. Já o RAG é o documento mais detalhado, o qual contém informações provenientes da análise do RAG do ano anterior. As estimativas de receitas e a análise do primeiro quadriênio oferece a demonstração de dados e as informações necessárias para a programação e sua posterior aferição de execução e, conseqüentemente, comporão a LOA. E, por fim, o RDQA, com conteúdo semelhante ao RAG, serve para o monitoramento da execução da PAS e do PMS. Ele é produzido a partir do somatório dos três RDQA anteriores, focando-se no período quadrimestral, e é entregue nos meses de maio, setembro e fevereiro de cada ano (Brasil, 2015; Brasil, 2021).

Todos esses instrumentos servem à gestão para um planejamento estratégico com definição clara de objetivos, a fim de atender, de modo integrado, às necessidades em saúde, presentes e futuras, de maneira eficiente e eficaz, diferenciando, assim, a boa e a má gestão. Na boa gestão, um planejamento com a estruturação coesa possibilita o alcance de metas, observando-se a viabilidade política e econômica. Para tanto, conta-se com a dimensão técnica, formada por servidores qualificados, que pensam as ações de forma sistematizada, por meio da utilização dos instrumentos de gestão em Saúde, quais sejam, PMS, PAS, RAG e RDQA (Couto; Barbosa Neto; Resende, 2018; Ferreira *et al.*, 2016).

Cabe, portanto, ao Executivo, elaborar e atualizar periodicamente o PMS, bem como elaborar a proposta orçamentária do SUS, de acordo com ele. Nota-se que o planejamento e o orçamento do SUS se dão de maneira ascendente, ou seja, do nível local até o federal. Nessa dinâmica, são ouvidos os órgãos deliberativos, para a compatibilização das necessidades da política e da disponibilidade de recursos nos planos de saúde de cada ente (Brasil, 1988; Brasil, 2015; Brasil, 2021).

Considerando os instrumentos explanados e a complexidade do SUS, é preciso respeitar o planejamento dos recursos financeiros, o qual mantém o sistema funcionando de forma regular e sustentável. O financiamento ocorre com recursos do orçamento da Seguridade Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes, conforme dispõe o art. 195 da CR/88:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

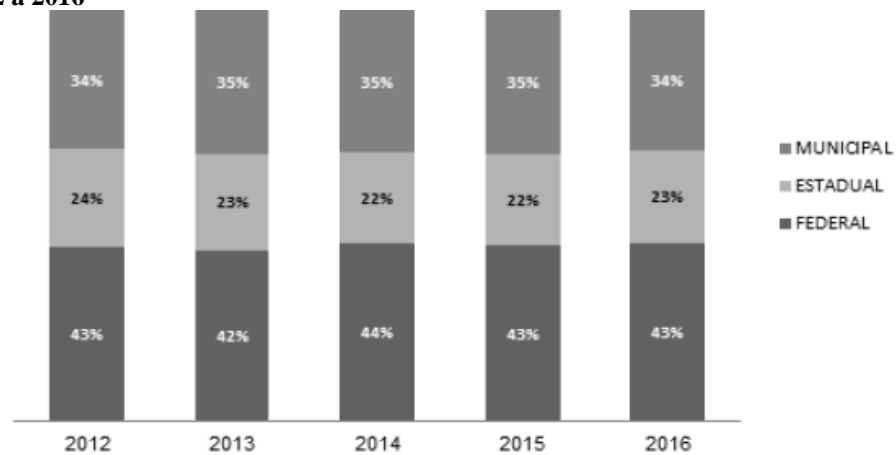
(...)

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União. (Grifo nosso)

O texto constitucional preconiza o financiamento, de maneira tripartite e com a aplicação mínima de recursos pelos entes federativos, em conformidade com o sistema financeiro-tributário. Dessa forma, por meio de pacto federativo, a União, os estados e os municípios realizam transferências, para o cumprimento dos compromissos e dos objetivos, na execução de ações e dos serviços de saúde, de maneira regionalizada e hierarquizada.

De acordo com o RAG 2020, entre os anos 2012 e 2016, o município arcou com os 35% dos gastos em saúde e teve, em contrapartida, o repasse em torno de 23% e 43%, respectivamente, do estado e da União. Nota-se, ainda, que executou percentuais da sua receita corrente líquida anual acima dos limites mínimos constitucionais estabelecidos na EC nº 29/200 (Brasil, 1988; Conasems, 2021). Em Belo Horizonte, cerca de 35% dos gastos em saúde no SUS provêm de recursos do município, conforme informações do PMS 2018-2021.

Gráfico 7: Evolução do gasto proporcional SUS per capita em Minas Gerais segundo esfera de governo financiadora, 2012 a 2016

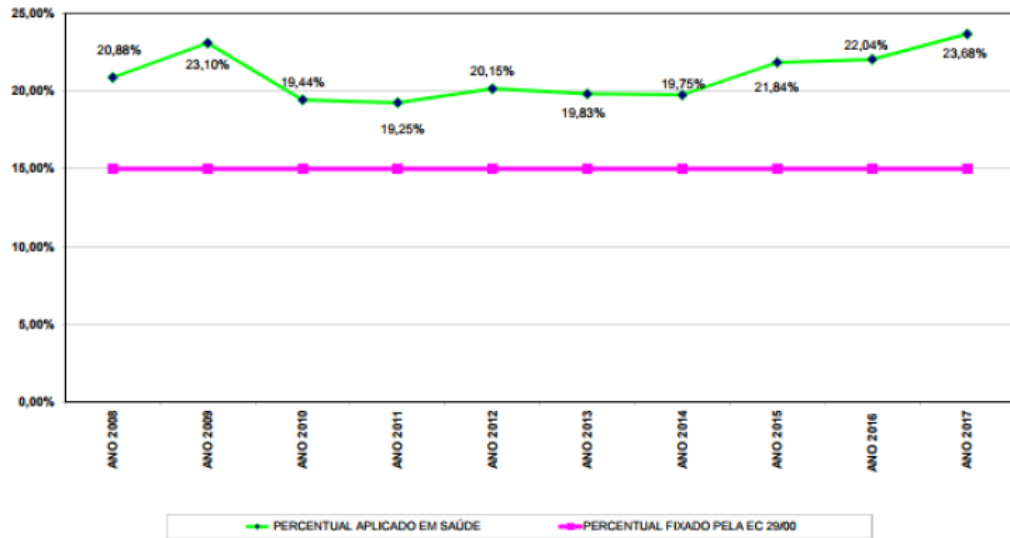


Fonte: SIOPS e SAGE

Fonte: RAG, 2020

No período entre 2008 e 2017, Belo Horizonte executou, em média, cinco pontos percentuais da sua receita corrente líquida anual acima dos limites mínimos constitucionais estabelecidos na EC nº 29/200, qual seja, 15%, conforme o Plano Municipal de Saúde 2018-2021. Entretanto conforme RAG esse investimento foi de, aproximadamente, 35% entre os anos 2012-2016.

Gráfico 8: Gastos da PBH com Ações e Serviços de Saúde, Belo Horizonte, 2007 a 2017



Fonte: Relatório Financeiro - ano 2017

Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021

Analisando o demonstrativo de despesas (Tabela 6) realizadas pelo município de Belo Horizonte entre os anos de 2015 e 2020, observa-se que os gastos em saúde, acumulados no período, foram de 38% do total. Tal percentual representa o dobro dos gastos em Educação e quase o triplo em previdência social.

Tabela 6: Evolução, ano a ano, das despesas realizadas em reais (R\$1,00) pelo município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.

Especificação	Realizado em 2015	Realizado em 2016	Realizado em 2017	Realizado em 2018	Realizado em 2019	Realizado em 2020	Total realizado	(%)
<i>Saúde</i>	3.203.620.719,43	3.251.616.927,45	3.705.471.770,93	3.759.013.003,74	4.254.341.849,49	4.642.354.878,31	22.816.419.149,35	37,9
Educação	1.649.496.434,86	1.589.628.005,14	1.771.639.744,51	1.712.890.214,78	2.018.971.108,53	2.068.759.821,79	10.811.385.329,61	18,0
Previdência social	758.244.662,62	833.730.212,88	960.845.893,64	1.112.223.721,93	1.227.623.089,41	1.317.917.126,69	6.210.584.707,17	10,3
Encargos especiais	499.304.455,01	715.117.346,80	744.872.727,73	742.152.261,87	790.881.381,50	665.164.804,65	4.157.492.977,56	6,9
Urbanismo	356.817.714,11	412.543.409,25	478.055.202,67	474.468.586,86	567.002.378,53	611.540.309,75	2.900.427.601,17	4,8
Administração	589.012.708,32	489.755.617,16	487.306.277,79	567.693.191,07	515.045.354,77	549.235.819,66	3.198.048.968,77	5,3
Saneamento	564.755.950,01	426.855.071,42	497.464.764,74	518.415.362,94	559.856.196,74	538.687.829,45	3.106.035.175,30	5,2
Assistência social	226.209.164,95	228.232.044,00	234.244.904,70	276.468.943,61	296.625.443,00	531.554.540,17	1.793.335.040,43	3,0
Transporte	274.312.525,32	237.297.109,53	257.979.778,93	267.647.703,96	284.435.413,20	274.057.532,07	1.595.730.063,01	2,7
Segurança pública	121.587.731,54	135.305.059,08	145.435.646,50	160.614.168,18	179.804.212,39	215.999.521,09	958.746.338,78	1,6
Legislativa	181.062.666,04	187.919.095,41	180.721.669,47	184.663.466,37	197.309.803,48	207.109.413,16	1.138.786.113,93	1,9
Habitação	191.960.318,46	126.928.090,42	163.878.057,40	180.108.916,55	159.473.946,97	154.737.269,39	977.086.599,19	1,6
Trabalho	120.281.715,56	101.292.792,81	58.939.799,11	58.729.401,67	60.162.893,22	153.497.577,00	552.904.179,37	0,9
Gestão ambiental	99.354.352,00	94.336.630,81	102.023.487,16	119.544.242,37	123.789.996,62	141.621.243,51	680.669.952,47	1,1
Ciência e tecnologia	114.627.982,22	99.176.689,03	116.861.506,90	112.862.208,84	120.921.237,69	108.593.223,21	673.042.847,89	1,1
Cultura	75.484.620,53	55.448.146,11	53.080.120,17	67.185.726,55	72.072.241,32	78.657.175,80	401.928.030,48	0,7
Comércio e serviços	48.520.922,28	41.771.174,74	46.404.723,95	50.349.836,19	54.556.640,08	54.504.070,03	296.107.367,27	0,5
Desporto e lazer	43.196.731,08	28.471.370,77	20.803.405,68	22.050.630,19	23.534.812,60	23.650.337,59	161.707.287,91	0,3
Direitos da cidadania	10.261.531,59	10.504.864,95	9.842.644,44	10.315.310,05	6.967.764,10	7.251.319,49	55.143.434,62	0,1
Agricultura	873.130,58	588.833,56	545.417,25	1.394.913,56	2.055.053,72	996.503,58	6.453.852,25	0,01
Reserva de contingência	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAIS:	8.377.574.081,52	8.315.385.179,73	9.241.442.762,96	10.398.791.811,28	11.515.430.817,36	12.345.890.316,39	60.194.514.969,24	100,0

Fonte: PBH/LOA/GPR (elaborado pela autora)

De acordo com o texto constitucional (art. 165), o planejamento, a gestão e a execução dos recursos de saúde são realizados pelo Poder Executivo, a quem compete elaborar planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. O município destinou, no período acumulado entre 2015-2020, na LOA, cerca de 62% do orçamento para a “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, 18% para a “Administração Geral” e 17% para a “Atenção Básica”.

Com base nessas informações, é possível afirmar que a maior parte dos recursos estão sendo direcionados à Média e Alta Complexidade (MAC). Essa definição do orçamento se coloca em oposição ao discurso de que o município se pauta no modelo de governança da atenção à saúde, sob a gestão do cuidado em rede, com porta de entrada na APS. A escolha em eleger a APS como prioritária nos gastos deveria ser em razão da compreensão de que o atendimento ao usuário, no nível de atenção primária, resolve a maior parte das demandas em saúde. Nesse sentido, faz-se necessário refletir sobre o motivo pelo qual dois terços das despesas são executadas com a MAC.

O financiamento insuficiente na APS tem um impacto significativo nos gastos com média e alta complexidade, aumentando a demanda por serviços hospitalares e contribuindo para a sobrecarga do sistema de saúde. Investir na APS não apenas promove a saúde e previne doenças, mas também reduz os custos a longo prazo e promove uma saúde mais equitativa e eficiente para toda a população. Dessa forma, é imperativo que os governos e as instituições de saúde reconheçam a importância da APS e destinem recursos adequados para sua manutenção e fortalecimento.

Tabela 7: Distribuição dos valores em reais (R\$1,00), por especificação de despesa, previstos nas LOA's do município de Belo Horizonte no período de 2015-2020

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	VINCULADO	ORDINÁRIO	TOTAL	(%)
10 000 000	Saúde	16.694.018.167,00*	7.689.019.285,0*	24.383.037.452,0*	
10 122 000	Administração Geral	1.270.111.111,00	3.064.293.213,00	4.334.404.324,00	17,78
10 122 030	Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar Rede de Cuidados Especializados	235.746.574,00	444.000,00	236.190.574,00	
10 122 114	Complementares à Saúde	720.000,00	220.443.900,00	221.163.900,00	
10 122 117	Gestão do SUS-BH	905.952.801,00	1.548.688.363,00	2.454.641.164,00	
10 122 157	Atenção Primária à Saúde (APS)	43.099.968,00	1.051.926.050,00	1.095.026.018,00	
10 122 203	Melhoria do Atendimento Hospitalar e Especializado	51.514.010,00	185.046.200,00	236.560.210,00	
10 122 204	Gestão e Regionalização da Saúde	135.789.778,00	57.744.700,00	193.534.478,00	
10 128 000	Formação de Recursos Humanos	1.299.412.396,00	2.295.560.601,00	3.594.972.997,00	14,74
10 128 030	Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	1.299.372.396,00	2.290.657.901,00	3.590.030.297,00	
10 301 000	Atenção Básica	494.397.550,00	88.840.200,00	583.237.750,00	2,39
10 301 157	Atenção Primária à Saúde (APS)	403.859.050,00	33.023.000,00	436.882.050,00	
10 301 202	Saúde da Família	90.498.500,00	50.914.500,00	141.413.000,00	
10 302 000	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	13.067.825.402,00	2.040.898.579,00	15.108.723.981,00	61,96
10 302 030	Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar Rede de Cuidados Especializados	1.658.653.467,00	146.000,00	1.658.799.467,00	
10 302 114	Complementares à Saúde	3.333.304.833,00	747.049.212,00	4.080.354.045,00	
10 302 117	Gestão do SUS-BH	2.752.126.811,00	930.894.516,00	3.683.021.327,00	
10 302 201	Hospital Metropolitano	2.847.916.856,00	347.103.851,00	3.195.020.707,00	
10 302 203	Melhoria do Atendimento Hospitalar e Especializado	2.475.823.435,00	15.705.000,00	2.491.528.435,00	
10 303 000	Suporte Profilático e Terapêutico	172.013.345,00	6.935.392,00	178.948.737,00	0,73
10 303 204	Gestão e Regionalização da Saúde	172.013.345,00	6.935.392,00	178.948.737,00	
10 304 000	Vigilância Sanitária	4.712.405,00	573.000,00	5.285.405,00	0,02
10 304 028	Vigilância em Saúde	4.712.405,00	573.000,00	5.285.405,00	
10 305 000	Vigilância Epidemiológica	334.229.948,00	196.811.000,00	531.040.948,00	2,18
10 305 028	Vigilância em Saúde	334.229.948,00	196.811.000,00	531.040.948,00	
10 331 000	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,00	10.000,00	10.000,00	0,00004
10 331 014	Gestão dos Recursos Humanos	0,00	10.000,00	10.000,00	
	Total	16.642.702.157,00	7.693.921.985,00	24.336.624.142,00	99,81

Fonte: PBH/LOA/GPR (elaborado pela autora)

*Valor não incluído na somatória

Para um planejamento eficiente e uma execução efetiva em saúde, torna-se primordial conhecer os perfis geográfico, demográfico e social, especialmente, os indicadores em saúde do município. Esses são fatores importantes, visto que são capazes de sinalizar condutas, influenciar a gestão e, por conseguinte, proporcionar decisões informadas.

Os determinantes sociais da saúde têm sido reconhecidos como fatores cruciais na determinação do estado de saúde das populações, influenciando desde o nascimento até o envelhecimento. Nesse contexto, a APS surge como um ponto de convergência no enfrentamento dos desafios impostos pelos determinantes sociais, constituindo-se como uma ferramenta essencial na promoção da equidade em saúde e na melhoria dos resultados sanitários.

O PMS 2018-2021 conceitua o Índice de Vulnerabilidade à Saúde (IVS) como um

composto por outros seis indicadores de cunho socioeconômico e de saneamento, capaz de evidenciar as desigualdades no perfil epidemiológico de grupos sociais distintos e identificar áreas com condições socioeconômicas desfavoráveis dentro do espaço urbano delimitado. Ele divide a população de Belo Horizonte em quatro categorias de vulnerabilidade da saúde, de acordo com os setores censitários do IBGE: muito elevado, elevado, médio e baixo risco.

O percentual de pessoas, conforme o PMS 2018-2021, classificadas na categoria de baixo IVS, aumentou quase 11% em 14 anos; e a categoria de IVS muito elevado diminuiu 5%, o que demonstra uma melhora nas condições socioeconômicas e de saneamento da cidade.

Tabela 8: População por regional de saúde segundo IVS, Belo Horizonte, 2012

Regional	Baixo		Médio		Elevado		Muito elevado		População Total
	População	%	População	%	População	%	População	%	
Barreiro	18.962	6,7	170.794	60,5	68.069	24,1	24.359	8,6	282.184
Centro Sul	222.225	78,6	2.471	0,9	31.081	11	26.902	9,5	282.679
Leste	96.992	40,7	83.386	35	35.508	14,9	22.379	9,4	238.265
Nordeste	71.628	24,7	138.361	47,8	63.456	21,9	16.075	5,6	289.520
Noroeste	103.223	38,5	130.370	48,7	28.413	10,6	5.839	2,2	267.845
Norte	16.641	7,9	94.119	44,6	71.047	33,7	29.089	14	210.896
Oeste	139.703	45,4	94.347	30,6	52.586	17,1	21.258	6,9	307.894
Pampulha	121.238	53,9	66.841	29,7	26.748	11,9	10.128	4,5	224.955
Venda Nova	8.185	3,1	164.721	61,8	75.510	28,3	17.955	6,7	266.371
TOTAL	798.797	34	945.410	40	452.418	19	173.984	7,3	2.370.609

Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021, IVS 2012.

A Tabela 8 informa que 7,3% da população está classificada como risco muito elevado, com predominância nas regiões Barreiro e Centro Sul. Observa-se que 40% da

população foi classificada como risco médio e 34% como risco baixo. Esses dados são de relevância para a alocação de recursos e para a gestão dos serviços de saúde no município.

Outro fator importante a ser considerado é a falta de acesso equitativo aos serviços de APS, especialmente por parte das populações mais vulneráveis e marginalizadas. Quando essas populações enfrentam barreiras no acesso aos cuidados de saúde básicos, como falta de transporte, falta de recursos financeiros e estigma social, elas tendem a procurar atendimento em níveis mais elevados de cuidados, contribuindo assim para a sobrecarga dos serviços de média e alta complexidade.

Aliado a isso, os dados epidemiológicos do PMS 2018-2020 destacam que foram notificados 549.142 agravos de notificação compulsória, no período de 2012 a 2017, conforme Tabela 9. Observa-se que houve uma epidemia de dengue nos anos 2013 e 2016. Vê-se, também, que, entre os anos 2015 e 2017, houve um aumento significativo no atendimento antirrábico.

Tabela 9: Número de casos de agravos e doenças de notificação compulsória registrados (suspeitos e confirmados) no município de Belo Horizonte, no período de 2012 a 2017

Agravos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dengue	5.471	137.649	13.513	34.179	193.717	10.725	395.254
Atendimento Antirrábico	2.738	1.758	2.712	6.003	6.863	4.728	24.802
Violência Interpessoal/ Autoprovocada	2.121	2.072	1.959	2.398	2.637	2.707	13.894
Sífilis Adquirida	798	1.237	1.512	2.710	3.453	2.986	12.696
Acidente de Trabalho Grave	1.853	1.884	1.834	2.540	2.285	1.853	12.249
Varicela	2.825	5.342	1.305	906	813	905	12.096
Intoxicações Exógenas	1.534	2.079	1.901	2.078	1.961	1.746	11.299
Acidente por animais peçonhentos	1.773	1.817	1.833	1.941	2.083	1.747	11.194
AIDS	1.193	1.149	1.759	1.996	1.896	1.657	9.650
Hepatites Virais	634	700	1.192	1.487	1.860	1.144	7.017
Acidente de Trabalho c/Expos. a Material Biológico	717	714	969	1.745	1.546	1.303	6.994
Tuberculose	1.241	1.137	1.132	1.054	1.029	877	6.470
Leishmaniose Visceral	513	694	691	692	652	566	3.808
Sífilis em Gestante	344	371	490	758	804	846	3.613
Meningite	599	551	556	504	561	485	3.256
Sífilis Congênita	249	319	454	624	725	751	3.122
Esquistossomose	320	455	396	422	386	194	2.173
Outros agravos	1.579	1.710	1.805	1.561	1.445	1.455	9.555
Total	26.502	161.638	36.013	63.598	224.716	36.675	549.142

Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021, SINAN NET/MS/SMSA

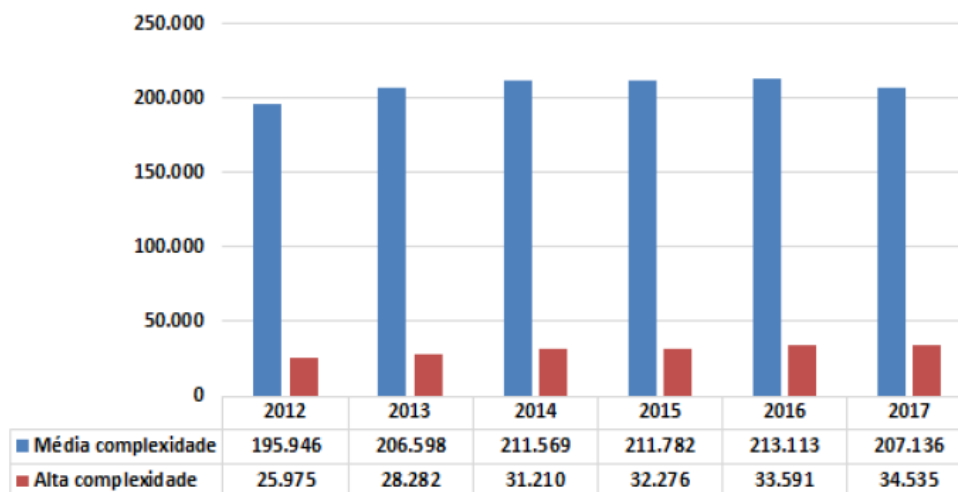
De acordo com os dados apresentados no presente trabalho, a população do município de Belo Horizonte está envelhecendo e apresenta queda nas taxas de fecundidade e de natalidade. Além disso, nota-se que o PMS apresenta um cenário no qual 75% das causas de mortalidade da população se dão em razão de doenças crônicas não transmissíveis. Destacam-se as doenças dos aparelhos respiratório e circulatório que têm, em maioria, tratamento e acompanhamento executados pela APS. As doenças crônicas, no período de 2012-2016,

foram responsáveis por 75% do total de óbitos, seguido das causas maternas, infantis e transmissíveis, responsáveis por 13,2% dos óbitos, e das causas externas, por 11,7% dos óbitos no município de Belo Horizonte.

Observa-se que um dos principais fatores que contribuem para a fragilidade da APS é a falta de investimento adequado em recursos humanos, infraestrutura e capacitação profissional. Quando as equipes de saúde da APS estão subdimensionadas, sobrecarregadas e desmotivadas, torna-se difícil fornecer cuidados de qualidade e abrangentes à população, o que pode levar a uma maior demanda por serviços de saúde em níveis mais elevados, como hospitais e pronto-socorros.

Entre 2012 e 2017, foram realizados, aproximadamente, duzentos mil atendimentos, na média complexidade, e cerca de 30 mil, na alta complexidade. Destaca-se que esses atendimentos foram majoritariamente realizados nas instituições que compõem a rede SUS-BH.

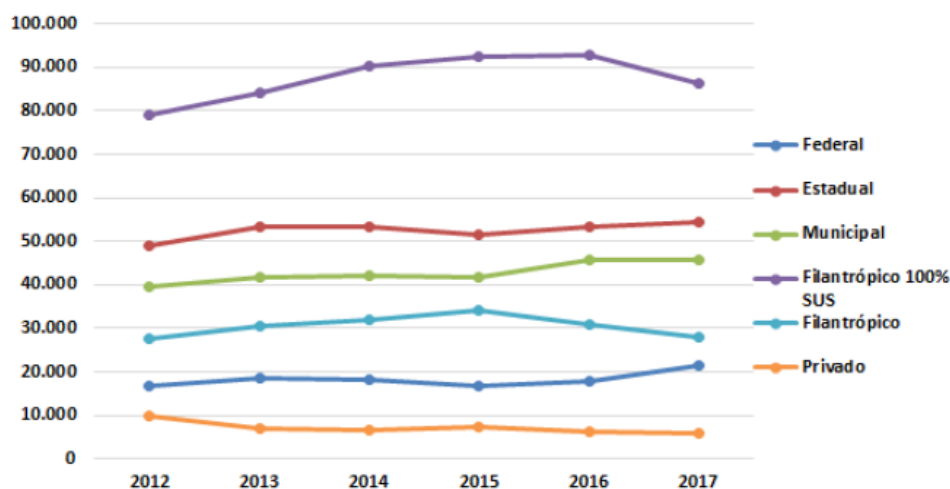
Gráfico 9: Número de internações (AIH) segundo complexidade do atendimento, Belo Horizonte, 2012 a 2017



Fonte: SIH/SUS. Dados de 2017 referentes à projeção para o ano.

Verifica-se no Gráfico 10 uma importante predominância dos atendimentos da MAC pelos instituições filantrópicas (100% SUS e outros), estadual e municipal. Em contrapartida, os atendimentos na rede privada permanecem abaixo de 10 mil. Esse cenário permite inferir que significativa parte do orçamento destinado à Atenção Hospitalar e Ambulatorial (vide Tabela 7) se justificaria para o atendimento dessas demandas.

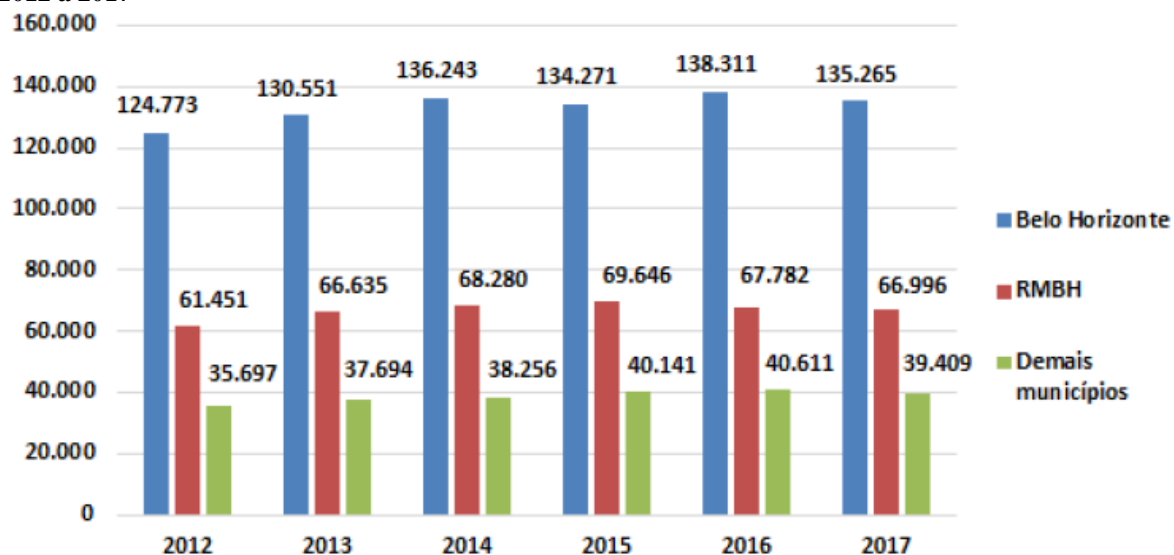
Gráfico 10: Número de internações (AIH) segundo esfera administrativa do hospital, Belo Horizonte, 2012 a 2017



Fonte: SIH/SUS. Dados de 2017 referentes à projeção para o ano.
Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021

Outro ponto que merece atenção é que Belo Horizonte atende cerca de 130 mil, 65 mil e 40 mil demandas da MAC, respectivamente, da população residente, da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do interior de Minas Gerais, em razão de pactos de gestão.

Gráfico 11: Número de internações (AIH) segundo território de procedência do paciente, Belo Horizonte, 2012 a 2017

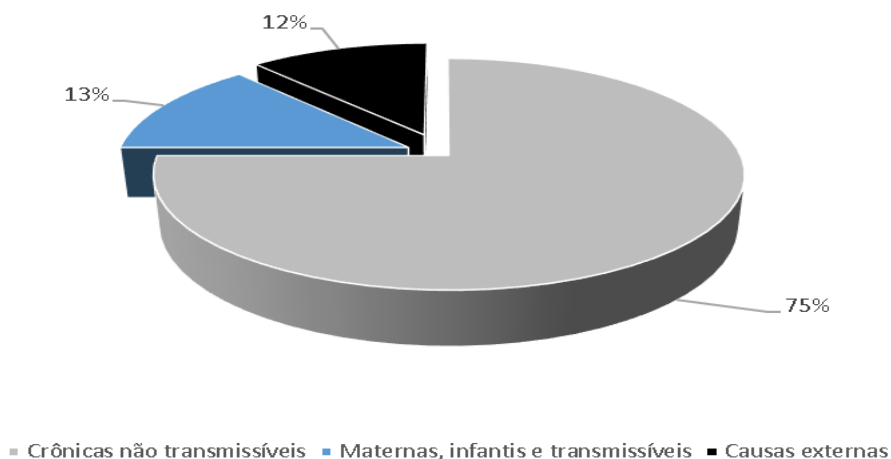


Fonte: SIH/SUS. Dados de 2017 referentes à projeção para o ano.

A falta de investimento em prevenção e promoção da saúde também desempenha um papel significativo na fragilidade da APS e no aumento dos atendimentos em média e alta complexidade. Quando a APS não consegue oferecer serviços de promoção da saúde,

prevenção de doenças e cuidados preventivos de qualidade, muitas condições de saúde podem se tornar mais graves e requerer tratamentos mais intensivos e dispendiosos em média e alta complexidade.

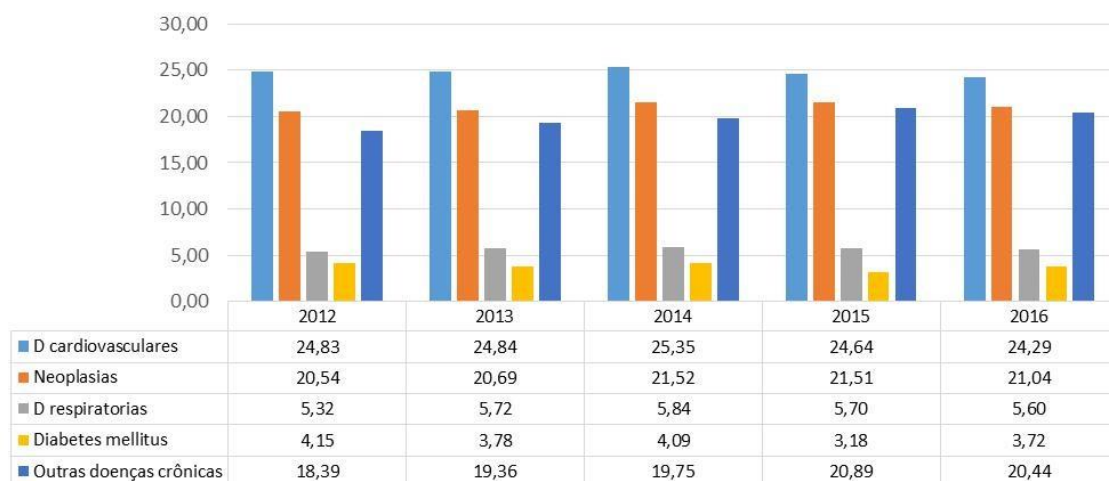
Gráfico 12: Mortalidade proporcional segundo causas, Belo Horizonte, 2012 a 2016.



Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021, SIM-MS/SMS-PBH.

Após as doenças crônicas não-transmissíveis, de acordo com os dados da SMSA, as doenças cardiovasculares, neoplasias e doenças respiratórias foram as principais causas de morte em Belo Horizonte.

Gráfico 13: Mortalidade Proporcional por DCNT, Belo Horizonte, 2012 a 2016

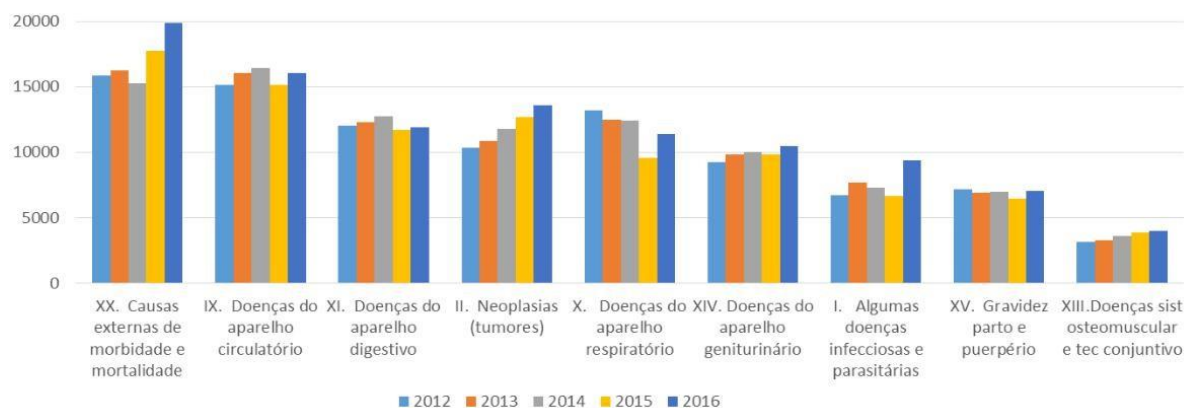


Fonte: PMS 2018-2021, SIM-MS/SMS-PBH

Ainda de acordo com os dados da SMSA, no período entre 2012 e 2016, as internações por causas externas foram os principais fatores de morbidade e mortalidade,

seguidas das doenças do aparelho circulatório, digestivo e neoplasias, com exceção dos procedimentos relacionados aos partos.

Gráfico 14: Principais causas de internação, segundo capítulo da CID10, residentes em Belo Horizonte, 2012 a 2016



Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021, SIM-MS/SMS-PBH

Os óbitos de Belo Horizonte, segundo o ano de ocorrência e os principais grupos de causas, em consonância com a Classificação Internacional de Saúde - 10ª Revisão (CID10), demonstraram que, no período de 2012 a 2017, doenças do aparelho circulatório e respiratório, neoplasias e causas externas (violência, acidente, suicídios, homicídios e outras causas) contribuíram com dois terços do total de óbitos no município.

A fragmentação dos sistemas de saúde e a falta de integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde também contribuem para a fragilidade da APS. Quando não há uma comunicação eficaz e fluxos de trabalho coordenados entre os serviços de APS, serviços especializados e hospitais, os pacientes podem enfrentar dificuldades para acessar os cuidados de que necessitam, resultando em atrasos no tratamento, duplicação de serviços e, em última instância, em um aumento no número de atendimentos em média e alta complexidade.

Uma APS fragilizada tende a sobrecarregar os serviços hospitalares e de pronto-atendimento, uma vez que muitos casos que poderiam ser tratados ou prevenidos na atenção primária acabam demandando intervenções mais complexas e onerosas. Ademais, a falta de investimento na APS contribui para o surgimento de desigualdades em saúde, uma vez que as populações mais vulneráveis são as mais afetadas pela falta de acesso a cuidados básicos de saúde, o que pode resultar em uma maior incidência de complicações de saúde e, por conseguinte, em uma maior necessidade de intervenções de média e alta complexidade.

Quando adequadamente financiada, a APS é capaz de proporcionar uma série de benefícios à população. Dentre estes, destacam-se a promoção de hábitos saudáveis, o

diagnóstico precoce de doenças, o acompanhamento regular de pacientes crônicos e a gestão eficiente das condições de saúde na comunidade. Contudo, quando os recursos destinados à APS são limitados, a capacidade dos profissionais de saúde de atender à demanda por cuidados básicos e preventivos se vê comprometida, o que pode resultar em uma maior incidência de doenças evitáveis e em estágios mais avançados de enfermidades.

A integração dos serviços de saúde também é comprometida pelo financiamento insuficiente na APS. Uma atenção primária robusta é essencial para a coordenação eficiente do cuidado, garantindo o encaminhamento adequado dos pacientes para serviços especializados quando necessário. Todavia, a falta de recursos na APS pode dificultar o acesso dos pacientes aos serviços de que necessitam, resultando em atrasos no tratamento e em uma utilização ineficiente dos recursos disponíveis.

Tabela 10: Número de óbitos segundo capítulo da CID10 e ano de ocorrência, Belo Horizonte, 2015 a 2020

Capítulo CID-10	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
I. Algumas doenças infecciosas e parasitárias	623	795	530	643	711	2.781	6.083
II. Neoplasias (tumores)	3.250	3.262	3.482	3.454	3.502	3.309	20.259
III. Doenças do sangue e dos órgãos hematopoéticos e alguns transtornos imunitários	79	85	67	58	70	74	433
IV. Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas	651	771	814	768	746	776	4.526
IX. Doenças do aparelho circulatório	3.654	3.696	3.669	3.568	3.783	3.738	22.108
V. Transtornos mentais e comportamentais	415	402	451	476	570	504	2.818
VI. Doenças do sistema nervoso	790	781	898	876	1.020	1.862	6.227
VII. Doenças do olho e anexos	1	-	-	-	-	-	1
VIII. Doenças do ouvido e da apófise mastóide	3	1	4	3	5	1	17
X. Doenças do aparelho respiratório	1.753	1.740	1.699	1.642	1.895	1.674	10.403
XI. Doenças do aparelho digestivo	824	805	837	890	873	882	5.111
XII. Doenças da pele e do tecido subcutâneo	90	91	74	92	90	80	517
XIII. Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo	138	147	130	110	126	114	765
XIV. Doenças do aparelho geniturinário	421	456	488	514	688	662	3.229
XV. Gravidez, parto e puerpério	10	12	5	17	13	12	69
XVI. Algumas afecções originadas no período perinatal	451	153	169	175	174	415	1.537
XVII. Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas	183	106	148	115	146	141	839
XVIII. Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte	633	661	742	691	529	614	3.870
XX. Causas externas de morbidade e mortalidade	1.496	1.583	1.572	1.399	1.427	1.574	9.051
Total	15.465	15.547	15.779	15.491	16.368	19.213	97.863

Fonte: Plano Municipal de Saúde 2018-2021; SIM-MS/SMS-PBH; RAG 2020 (elaborado pela autora)

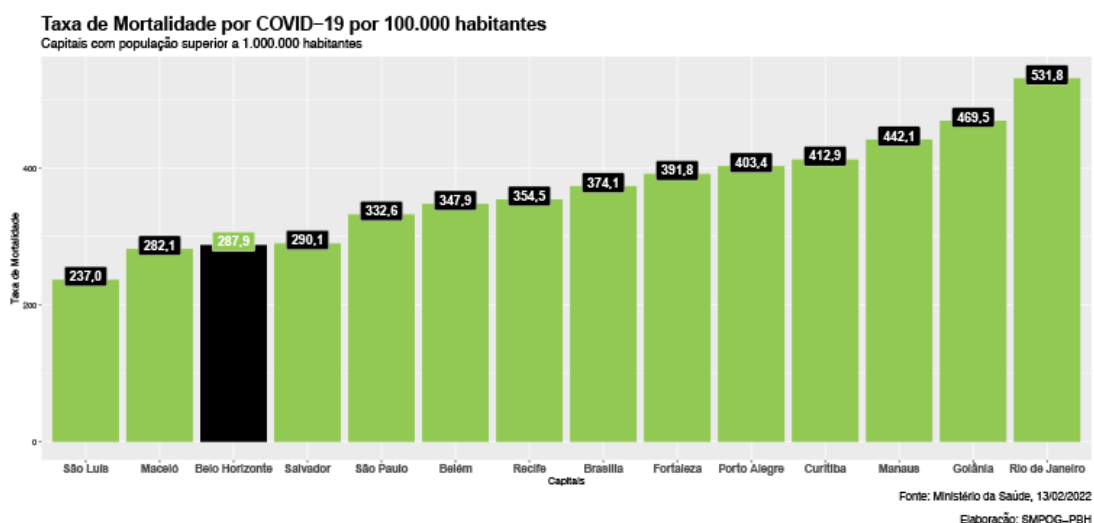
A Tabela 11, extraída do RAG de 2020, apresenta informações sobre os atendimentos de cuidados com a saúde da mulher na atenção primária, atendimentos nos quais se destacam 40.122 exames preventivos do câncer de colo do útero e 20.744 mamografias, todos realizados em período pandêmico.

Tabela 11: Dados da Saúde da Mulher, Belo Horizonte, 2017 a 2020

Especificação	2017	2018	2019	2020
Consultas de pré-natal	110.559	111.952	111.515	108.386
Consultas de puerpério	9.312	11.910	11.611	10.602
Exames preventivos do câncer de colo do útero	69.421	86.757	78.516	40.122
Exames de mamografia	36.177	37.681	36.518	20.744

Fonte: Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS); Tabnet; SISREDE. Dados atualizados e extraídos em 08/01/2021.

Em relação a pandemia da covid-19, de acordo com o RAG 2020, foram repassados R\$ 487.948.495,96 pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Estadual de Saúde de Minas Gerais, para o enfrentamento do coronavírus em Belo Horizonte, no primeiro ano da pandemia. Em 2022, de acordo com os dados do Ministério da Saúde, a capital mineira foi a terceira cidade, com mais de 1 milhão de habitantes, que possui a menor taxa de mortalidade do país por covid-19.



4.2 Emendas Parlamentares sob a Perspectiva do Portal da Transparência

De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, entre os anos de 2015 e 2020, foram apresentadas pouco mais de 39 mil emendas ao orçamento da União, com o valor empenhado acumulado equivalente a, aproximadamente, oitenta bilhões de reais. Nota-se que, em 2015, o valor era de pouco mais de três bilhões e que, em 2020, o valor se multiplicou em dez.

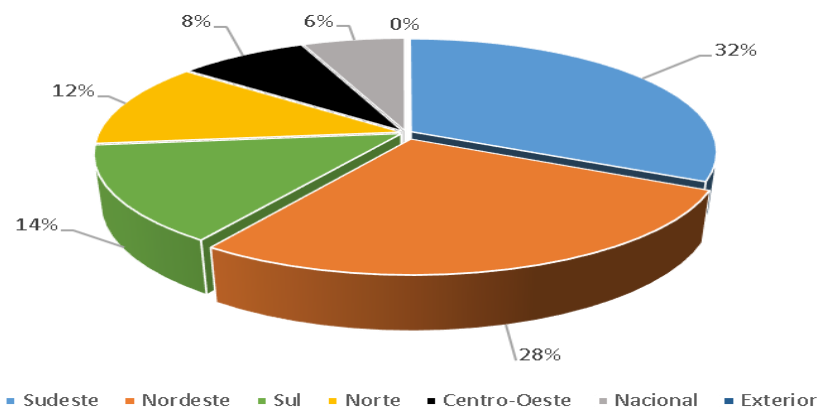
Tabela 12: Evolução, ano a ano, dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares empenhadas pela União no período de 2015 a 2020.

Ano	Quantitativo	Valor em R\$
2015	3.740	3.381.787.645,94
2016	6.317	7.223.283.967,83
2017	5.620	10.704.235.747,00
2018	7.201	11.307.101.377,77
2019	8.158	12.973.770.235,32
2020	8.545	35.181.570.344,59
Total	39.581	80.771.749.318,45

Fonte: Portal da Transparência (elaborado pela autora)

Ao observar a distribuição dessas emendas parlamentares por região do Brasil, destaca-se que 32% delas se destinaram aos municípios da Região Sudeste do país, no valor total empenhado de pouco mais de 16 bilhões¹⁷ de reais.

Gráfico 15: Percentual dos valores totais das Emendas Parlamentares empenhadas pela União, classificadas por região do Brasil, no período de 2015-2020.



Fonte: Portal da Transparência (elaborado pela autora)

¹⁷Valor apurado R\$16.343.761.012,76 (dezesseis bilhões, trezentos e quarenta e três milhões, setecentos e sessenta e um mil e doze reais e setenta e seis centavos)

Destaca-se, ainda, que os 27%, destinados ao Nordeste, somaram quase 19 bilhões e que as duas regiões somadas representaram quase 70% da população do país. Essa distribuição das emendas parlamentares espelha a representação parlamentar no Congresso Nacional e o tamanho populacional dos estados e regiões. Aparentemente, tal situação seria adequada, no entanto, é preciso ressaltar que as emendas, originalmente, deveriam ser utilizadas como instrumento para reduzir as desigualdades, em alinhamento aos objetivos do Estado. Assim, poderiam ser capazes de desequilibrar a concentração de recursos imposta pelo orçamento, especialmente, no que toca aos direitos sociais.

Tabela 13: Quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares empenhadas pela União, classificadas por região do Brasil, no período de 2015-2020.

Região	Quantitativo	Valor em R\$	População
Sudeste	12.663	16.343.761.012,76	84.847.187
Nordeste	10.888	18.935.975.713,34	54.644.582
Sul	5.498	8.608.001.420,35	29.933.315
Norte	4.803	10.331.465.516,41	17.349.619
Centro-Oeste	3.194	6.218.296.896,83	16.287.809
Nacional	2.525	20.330.231.561,21	-
Exterior	10	4.017.197,55	-
Total Geral	39.581	80.771.749.318,45	203.080.756

Fonte: Portal da Transparência (elaborado pela autora)

Em 2022, o rendimento domiciliar per capita mediano, no Brasil, foi de R\$ 997,00. No mesmo ano, o salário mínimo vigente era de R\$ 1.212,00. Destaca-se que os rendimentos domiciliares *per capita* médios, recebidos nas Regiões Norte e Nordeste, equivalem a 69% e a 64%, respectivamente, do rendimento domiciliar per capita médio do país. Nota-se que o rendimento da Região Norte equivaleu a 58% e aquele da Região Nordeste equivaleu a 53,5% do rendimento domiciliar per capita médio do Sudeste que é economicamente mais desenvolvido. Tais dados demonstram a desigualdade econômica estrutural entre as regiões do Brasil, como também a necessidade de alocação de recursos de forma equitativa.

Tabela 14: Rendimento domiciliar per capita médio e mediano das pessoas, segundo as Grandes Regiões, 2012-2022

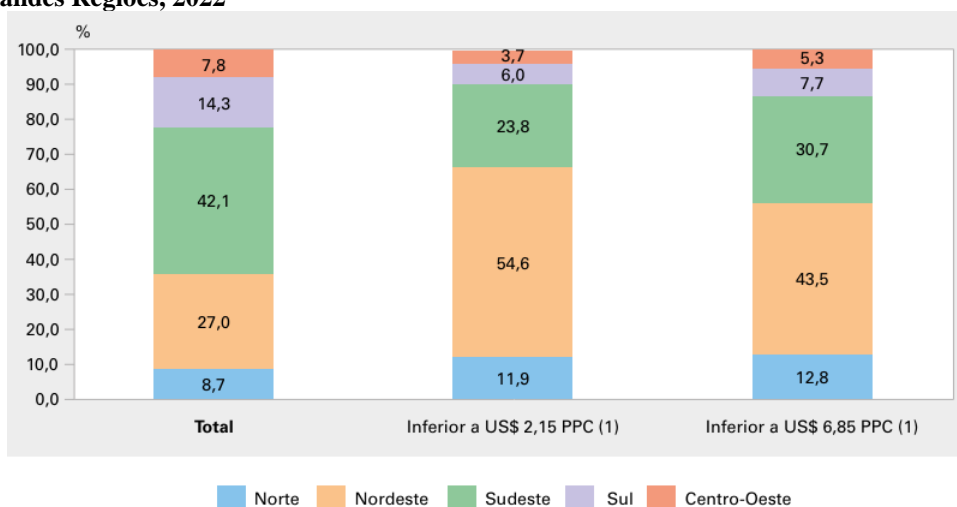
Grandes Regiões	Rendimento domiciliar <i>per capita</i> das pessoas (R\$/mensal)											Variação anual 2022/2021 (%)	Variação acumulada 2022/2012 (%)
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Médio													
Brasil	1 555	1 606	1 652	1 600	1 579	1 586	1 644	1 668	1 596	1 484	1 586	6,9	2,0
Norte	1 046	1 050	1 063	1 042	965	1 002	1 083	1 021	1 044	940	1 096	16,6	4,8
Nordeste	959	1 001	1 054	1 046	999	1 017	1 009	1 053	1 063	929	1 011	8,8	5,4
Sudeste	1 881	1 938	1 996	1 917	1 934	1 893	2 009	2 034	1 913	1 804	1 891	4,8	0,5
Sul	1 902	1 969	2 002	1 938	1 900	1 965	1 986	2 035	1 906	1 814	1 927	6,2	1,3
Centro-Oeste	1 821	1 899	1 899	1 824	1 783	1 863	1 885	1 877	1 781	1 678	1 857	10,6	2,0
Mediano													
Brasil	924	974	1 019	991	945	957	980	1 009	991	888	997	12,3	7,9
Norte	596	609	645	626	579	603	618	606	683	582	684	17,6	14,8
Nordeste	564	594	630	620	597	612	608	614	655	557	624	12,1	10,7
Sudeste	1 144	1 181	1 205	1 178	1 172	1 177	1 208	1 220	1 190	1 117	1 203	7,7	5,1
Sul	1 249	1 322	1 355	1 346	1 291	1 323	1 307	1 369	1 314	1 246	1 297	4,1	3,9
Centro-Oeste	1 069	1 149	1 169	1 126	1 105	1 140	1 188	1 208	1 165	1 045	1 201	14,9	12,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022.

Nota: Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

De acordo com o IBGE (2023), em 2022, a Região Nordeste detinha 27% do total da população brasileira, mas 54,6% das pessoas foram consideradas extremamente pobres, pela linha de US\$ 2,15, e 43,5% delas foram consideradas pobres, pela linha de US\$ 6,85. A Região Sudeste, a mais populosa do Brasil, correspondeu a 42,1% da população. Respondia, assim, por 23,8% das pessoas extremamente pobres e por 30,7% das pobres do país.

Gráfico 16: Distribuição percentual da população, por classes de rendimento domiciliar per capita, segundo as Grandes Regiões, 2022



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022.

Nota: Dados consolidados de quintas visitas em 2022.

(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra (PPC) para consumo privado, R\$ 2,33 para US\$ 1,00.

A dinâmica política e a interação das relações entre os poderes Executivo e Legislativo condicionam o debate sobre o orçamento público no Brasil. Como se sabe, a proposta do orçamento, que observa diretrizes, critérios e instrumentos de planejamento, é elaborada pelo Executivo e submetido à aprovação do Legislativo:

(...) o sistema orçamentário desempenha quatro funções relacionadas à separação dos Poderes: i) garante a independência orgânica de cada Poder, na vertente de sua autonomia financeira. Cada Poder tem acesso garantido ao seu quinhão de verbas orçamentárias, necessário para garantir seu funcionamento regular, sem que a liberação fique condicionada à decisão política de outra instância estatal; ii) funciona como instrumento de controle da Administração Pública, estabelecendo os objetos possíveis de gasto e seus limites; iii) indica as possibilidades financeiras do Estado, fornecendo um panorama das opções de arrecadação e do montante de dinheiro público disponível, bem como das opções de investimento em curso. Na medida em que os três Poderes interferem nas finanças públicas, os agentes encarregados da tomada de decisões devem ter o orçamento como indicador das possibilidades do Estado — que é um só — em face das necessidades coletivas, ainda que a natureza desse juízo varie consideravelmente nas diferentes instâncias de poder político. Isso pressupõe um nível razoável de congruência entre as previsões orçamentárias e sua execução real; iv) é pressuposto de efetividade de parte importante das decisões tomadas pelo Poder Público, em todas as suas esferas. Sempre que a realização concreta dessas decisões demandar o gasto de dinheiro público — o que é frequente — haverá implicações orçamentárias, ainda que essas sejam omitidas ou mesmo ignoradas. (Mendonça, 2010, p. 140).

Nesse sentido, o texto constitucional confere ao Legislativo a fiscalização e não a execução. Quando há alterações na proposta orçamentária, as quais atendem ao interesse dos parlamentares em influenciar a alocação de despesas, inevitavelmente, há uma quebra da lógica de atuação do Executivo, no que tange aos critérios, objetivos e metas estabelecidos. Na perspectiva da Teoria da Escolha Pública, o ser humano atua com o objetivo de alcançar os resultados e os benefícios que lhe parecem mais adequados, não se diferenciando quando em atividade parlamentar.

Pode-se dizer que programação de recursos, realizada pelo Legislativo, definida conforme critérios políticos e não sujeita às orientações técnicas, ocorre em consonância com as disputas e com a capacidade de mobilização dos sujeitos com competência decisória. Assim, os recursos indispensáveis para a política não fazem parte do processo de planejamento e de programação em saúde e sujeitam-se ao nível de aproximação entre o Executivo e o Legislativo (Machado, 2020)

Analisando as emendas parlamentares, por função da despesa, na Tabela 15, observa-se que, no período de 2015 a 2020, 43,7% do total delas foram destinados à saúde, ou seja,

aproximadamente, 35 bilhões de reais. Quase metade¹⁸ desse valor foi aplicado em emendas sob a função Urbanismo, e cerca de 6 bilhões de reais foram aplicados na subfunção Educação. Nota-se que os recursos acumulados no período, para a Ciência e para a Tecnologia, para a Organização Agrária, para a Cultura e para o Saneamento, não alcançaram um por cento do orçamento cada um. E os recursos para habitação representaram 0,01% do valor total das emendas parlamentares no período.

¹⁸ Valor apurado de R\$15.803.656.325,17

Tabela 15: Evolução, ano a ano, dos valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares empenhas pela União classificadas por função, no período de 2015-2020.

Função	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	(%)
Saúde	1.591.617.263,09	3.812.927.284,18	4.973.561.664,10	5.510.338.240,85	6.712.417.085,09	12.703.117.697,37	35.303.979.234,68	43,71
Urbanismo	843.348.419,50	1.433.485.803,09	2.353.198.671,27	2.106.285.133,77	1.901.284.961,69	7.166.053.335,85	15.803.656.325,17	19,57
Educação	128.936.893,94	325.789.723,73	387.194.424,56	650.606.529,77	1.323.165.160,14	3.184.411.176,24	6.000.103.908,38	7,43
Agricultura	147.696.799,06	339.116.407,11	622.951.551,30	697.771.956,24	651.669.773,32	1.775.283.975,48	4.234.490.462,51	5,24
Segurança pública	13.213.850,43	50.075.150,99	322.415.354,11	232.409.029,93	696.756.746,20	1.767.604.156,63	3.082.474.288,29	3,82
Transporte	-	4.447.841,00	409.086.659,25	466.292.642,37	259.713.559,58	1.639.025.699,62	2.778.566.401,82	3,44
Desporto e lazer	150.429.681,90	303.866.822,04	301.970.442,51	348.327.244,93	288.843.615,40	482.493.272,29	1.875.931.079,07	2,32
Defesa nacional	152.046.788,22	250.612.688,05	206.761.874,16	276.951.962,63	253.668.783,79	663.940.640,57	1.803.982.737,42	2,23
Comércio e serviços	106.650.550,60	242.899.431,68	192.745.791,90	267.994.847,43	225.933.541,82	713.597.421,04	1.749.821.584,47	2,17
Gestão ambiental	21.592.744,18	58.119.558,91	343.721.140,12	127.671.576,76	185.575.694,94	850.725.689,39	1.587.406.404,30	1,97
Assistência social	29.903.415,00	79.876.679,88	65.062.425,00	104.696.768,05	167.118.494,00	996.249.409,14	1.442.907.191,07	1,79
Encargos especiais	-	3.783.361,00	78.199.374,00	5.489.018,00	5.500.000,00	1.210.257.356,00	1.303.229.109,00	1,61
Direitos da cidadania	43.184.367,30	56.942.353,36	43.145.117,11	108.568.999,90	85.183.343,23	580.697.532,77	917.721.713,67	1,14
Ciência e Tecnologia	47.372.004,09	46.552.007,12	177.817.545,46	233.036.861,51	105.873.231,01	139.657.621,70	750.309.270,89	0,93
Organização agrária	55.976.704,60	102.696.839,02	123.318.598,72	71.247.315,84	15.511.563,50	298.736.106,52	667.487.128,20	0,83
Cultura	30.802.253,03	71.236.458,19	43.233.412,37	70.577.515,29	69.213.711,16	279.887.478,50	564.950.828,54	0,70
Saneamento	6.002.775,00	9.750.089,29	8.377.373,99	5.076.131,61	2.968.500,00	463.890.969,99	496.065.839,88	0,61
Previdência social	-	2.685.590,00	4.717.379,59	750.000,00	-	94.999.999,61	103.152.969,20	0,13
Habitação	1.000.000,00	2.691.031,40	27.561.760,26	2.699.996,63	4.738.000,00	51.510.680,00	90.201.468,29	0,11
Indústria	7.360.836,00	11.414.685,42	13.100.459,70	4.496.927,52	12.753.955,75	19.787.394,67	68.914.259,06	0,09
Administração	2.040.000,00	450.000,00	-	8.114.779,71	1.199.844,70	46.925.156,69	58.729.781,10	0,07
Trabalho	2.612.300,00	11.047.198,00	5.884.709,57	6.485.629,03	4.680.670,00	24.314.488,62	55.024.995,22	0,07
Comunicações	-	2.626.406,51	-	1.212.270,00	-	20.487.000,00	24.325.676,51	0,03
Energia	-	-	-	-	-	4.545.027,92	4.545.027,92	0,01
Relações exteriores	-	190.557,86	210.017,95	-	-	3.371.057,98	3.771.633,79	0,005
Total Geral	3.381.787.645,94	7.223.283.967,83	10.704.235.747,00	11.307.101.377,77	12.973.770.235,32	35.181.570.344,59	80.771.749.318,45	100

Fonte: Portal da Transparência (elaborado pela autora)

4.3 Emendas Parlamentares sob a Perspectiva do Portal do Fundo Nacional de Saúde

De acordo com o portal do FNS, nota-se que foram cadastrados 115.354 emendas parlamentares em Saúde que equivalem ao valor total acumulado de cerca de 39 bilhões para a saúde, conforme Tabela 16.

Tabela 16: Evolução dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares, ano a ano, cadastradas no Fundo Nacional de Saúde no período de 2015-2020.

Ano	Quantitativo	Valor em R\$
2015	8.085	2.780.883.237,75
2016	14.048	4.219.460.750,34
2017	24.194	7.250.560.110,94
2018	27.391	8.640.202.604,93
2019	17.649	6.672.825.009,99
2020	23.987	9.748.725.015,00
Total Geral	115.354	39.312.656.728,95

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

Em relação ao valor das emendas, apresentadas por partido político, constata-se que o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) somaram 19,7% dos valores e, em 35,5% das emendas, não houve partido identificado.

Tabela 17: Quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por partido político, no período 2015-2020

Partido	Quantitativo	Valor em Reais	(%)
Sem Partido	22.021	13.971.637.444,36	35,5
PT	11.909	2.943.492.975,04	7,5
PSDB	9.972	2.506.118.496,70	6,4
PMDB	7.643	2.279.869.469,12	5,8
PP	9.445	2.126.522.525,19	5,4
PSD	6.529	1.942.529.926,60	4,9
PSB	6.015	1.516.993.056,48	3,9
DEM	4.948	1.461.572.737,77	3,7
PR	3.894	1.087.744.908,78	2,8
PDT	3.547	1.029.548.290,76	2,6
MDB	3.785	967.984.144,99	2,5
PTB	2.952	845.849.681,17	2,2
PL	2.720	686.679.964,70	1,7
PSL	2.282	598.261.012,44	1,5
PRB	1.887	579.738.891,92	1,5

(Continua)

Tabela 18: Quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por partido político, no período 2015-2020. (Continuação)

Partido	Quantitativo	Valor em Reais	(%)
PROS	1.667	537.715.040,21	1,4
REPUBLICAN	1.322	461.957.301,00	1,2
PSC	1.581	457.921.406,79	1,2
PODE	1.533	403.900.646,00	1,0
PC DO B	1.040	301.028.560,70	0,8
PTN	855	233.952.702,46	0,6
PV	872	227.989.789,43	0,6
PPS	839	221.041.791,52	0,6
CIDADANIA	757	219.943.103,00	0,6
SOLIDARIED	782	216.804.369,00	0,6
SD	808	216.617.107,49	0,6
PSOL	404	186.923.183,69	0,5
SDD	581	170.908.492,98	0,4
PHS	449	147.144.219,63	0,4
PCdoB	314	114.886.533,00	0,3
PEN	221	96.130.429,45	0,2
AVANTE	230	87.993.948,00	0,2
PT DO B	278	86.833.040,40	0,2
REDE	359	82.722.763,00	0,2
NOVO	258	77.256.825,00	0,2
PATRIOTA	270	63.775.086,00	0,2
PTC	150	53.251.190,00	0,1
PRP	105	37.371.318,86	0,1
PMN	67	27.212.924,42	0,1
PSDC	33	19.078.995,90	0,05
PRTB	4	10.099.931,00	0,03
PMB	26	7.652.504,00	0,02
Total Geral	115.354	39.312.656.728,95	100,0

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

Na Tabela 19, destaca-se que 28% do total das emendas parlamentares em Saúde foram destinadas aos municípios dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, nos anos de 2015 a 2020. Há que se destacar os estados do Acre e do Maranhão que receberam, somados, 6,3% dessas emendas.

Tabela 19: Distribuição dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por estado, no período de 2015-2020.

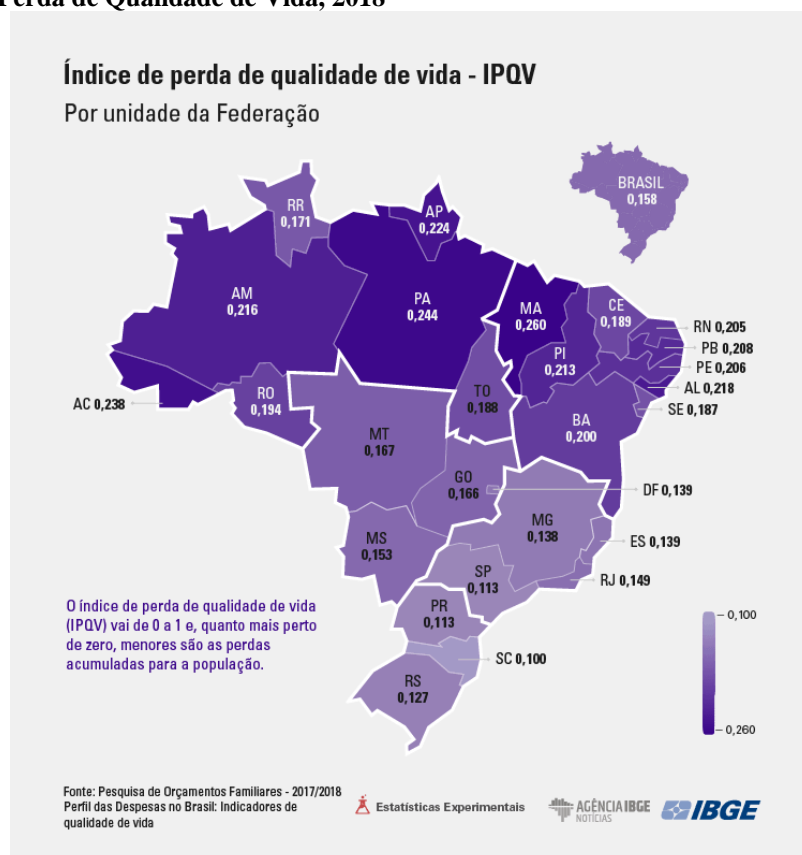
Estado	Quantitativo	Valor em R\$	(%)
SP	17.145	4.818.873.884,78	12,3
MG	14.622	3.271.705.473,05	8,3
RJ	4.562	2.899.663.494,00	7,4
BA	5.833	2.436.524.091,88	6,2
CE	4.087	2.299.630.179,46	5,8
MA	3.246	1.989.934.742,14	5,1
RS	8.619	1.981.050.616,76	5,0
PR	7.685	1.799.185.892,99	4,6
PE	4.576	1.539.233.553,55	3,9
PI	4.110	1.380.107.498,28	3,5
SC	6.464	1.347.745.459,16	3,4
PA	3.252	1.331.545.185,30	3,4
AL	1.934	1.259.529.420,24	3,2
PB	4.212	1.222.553.473,46	3,1
GO	4.900	1.171.692.062,31	3,0
MT	2.196	980.074.383,93	2,5
AM	1.725	881.518.761,84	2,2
ES	2.124	857.199.744,97	2,2
DF	602	835.015.186,00	2,1
SE	1.889	820.299.010,60	2,1
TO	2.768	789.091.375,84	2,0
RN	3.061	663.460.124,69	1,7
MS	1.432	630.316.410,14	1,6
AP	847	570.712.511,63	1,5
RR	615	536.554.845,90	1,4
RO	1.617	519.440.321,79	1,3
AC	1.231	479.999.024,26	1,2
Total	115.354	39.312.656.728,95	100,0

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

Analisando a destinação desses recursos, os quais foram oriundos de emendas parlamentares e descritos na Tabela 19, torna-se pertinente relacionar os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 que mediu o Índice de Perda de Qualidade de Vida (IPQV). Esse índice considera a moradia, o acesso aos serviços de utilidade pública, a saúde e a alimentação, a educação, o acesso aos serviços financeiros e o padrão de vida e o transporte e o lazer, numa escala de 0 a 1. Quanto mais perto de zero, melhor a qualidade de vida. O Brasil apresentou o IPQV de 0,158 enquanto as regiões Norte (0,225) e Nordeste (0,209) apresentaram as maiores perdas de qualidade de vida. Já as regiões Sul (0,115) e Sudeste (0,127) tiveram o IPQV abaixo do nacional.

Pereira (1997) classifica o resultado desse processo decisório em dois tipos. No primeiro, a afetação de recursos públicos proporciona a melhora da situação de todos os envolvidos e representa uma soma positiva. No segundo, para que alguns se beneficiem, outros são prejudicados, o que representa uma soma nula.

Figura 12: Índice de Perda de Qualidade de Vida, 2018



A Tabela 20 demonstra que quase 80% do total das emendas, no período de 2015-2020, foram individuais e que 0,7% delas foram de bancada e de comissão. Para Campos, Borsani e Azevedo (2016), a escolha pública racional se qualifica quanto mais institucionalizados forem os mecanismos disponíveis aos atores. E, de acordo com Milhomem (2019), diante da limitação dos recursos, é exigida dos agentes a racionalidade. Nessa linha de raciocínio, os instrumentos que servem à gestão em Saúde, pautados por normas claras e bem definidas, seriam capazes de proporcionar decisões individuais ou coletivas pautadas pelo bem comum. E, por conseguinte, os conflitos de interesses seriam solucionados, ao serem institucionalizados os processos, tornando estes últimos mais objetivos e adequados ao comportamento social que se espera dos envolvidos no processo decisório.

Tabela 20: Evolução, ano a ano, do quantitativo das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por tipo, no período de 2015-2020.

Tipo de Emenda	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	(%)
Individual	6.354	13.948	16.753	20.404	15.150	19.132	91.741	79,5
Relatoria	1.731	16	5.363	5.861		985	13.956	12,1
Bancada EBPM*			1.640	1.089	2.499	3.582	8.810	7,6
Bancada		59	438	21		67	585	0,5
Comissão		25		16		221	262	0,2
Total	8.085	14.048	24.194	27.391	17.649	23.987	115.354	100,0

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

*Emenda de Bancada – anexo Prioridades e Metas

Nesse contexto, Benevides (2021, p.7) pondera sobre a utilização de emendas parlamentares quando há emendas no contexto de orçamento impositivo, ou seja, de execução obrigatória pelo Executivo:

As emendas parlamentares (EPs) são, à primeira vista, um importante mecanismo de balanceamento entre as ações dos poderes Executivo e Legislativo, constituindo-se como um recurso legítimo de influência política e mecanismo financeiro introduzido no processo de deliberação e aprovação da peça orçamentária anual pelo Congresso Nacional. Nos últimos anos, assistiu-se a um aumento relevante da participação das EPs na execução orçamentária do governo federal, explicado em parte em decorrência de mudança legal: as EPs individuais tinham caráter autorizativo até 2013, e passaram a ter execução obrigatória a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014; em 2016, essa obrigatoriedade ganha peso constitucional pela Emenda Constitucional (EC) no 86/2015,2 e a partir de 2018 as emendas de bancada também passaram a ser de execução obrigatória.

No orçamento impositivo, em razão das emendas parlamentares, a execução das despesas não é uma opção do gestor e, sim, uma obrigação. As alterações realizadas pelos parlamentares, na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, podem afetar as demais programações orçamentárias e podem, assim, alterar as decisões de ordem técnica de prioridades, previamente elaboradas por meio do planejamento, este último que contou com a participação de gestores e da sociedade civil no universo orçamentário (Blanchet; Lubke, 2020).

Tabela 21: Evolução, ano a ano, dos quantitativos e valores totais em reais (R\$1,00) das transferências das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por tipo de repasse, no período de 2015-2020.

Tipo de Repasse	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Total em Reais
Fundo à Fundo	5.042	10.707	21.688	25.473	16.228	22.573	101.711	33.396.033.994,89
Convênio	2.290	2.684	1.815	1.460	1.037	1.130	10.416	3.098.250.884,31
Contrato de repasse	744	622	670	311	268	189	2.804	2.639.431.570,35
TED	9	35	21	45	33	43	186	123.989.852,40
APS				102	83	52	237	54.950.427,00
	8.085	14.048	24.194	27.391	17.649	23.987	115.354	39.312.656.728,95

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

É importante observar que as receitas e as despesas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, relacionadas às ações e aos serviços públicos, são movimentadas por meio dos fundos de Saúde, os quais foram constituídos, a partir de 1990, com a sanção das leis federais nº 8080 e nº 8142, as quais disciplinaram as transferências intergovernamentais de recursos financeiros para a Saúde. Nota-se que, do total das emendas em Saúde, envolvendo 85% delas, os recursos, correspondentes a pouco mais de 33 bilhões de reais, foram repassados aos municípios, por meio de transferência Fundo a Fundo. Entretanto, 15% foram repassados por meio de convênios, contratos e repasse, dentre outros métodos de transferência.

Além disso, observa-se que 27 bilhões de reais se destinaram às despesas correntes. Tais despesas se referiram à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive aqueles destinados a atender a obras de conservação e de adaptação de bens imóveis, nos termos do art. 12, §1º da Lei Federal nº 4.320/64 (Brasil, 1964). Os doze bilhões de reais, de despesas de capital, se caracterizam por contribuírem para a formação ou para a aquisição dos equipamentos, das instalações, dos bens ou dos serviços necessários para a produção de outros bens ou serviços, espalhados por todo o território nacional.

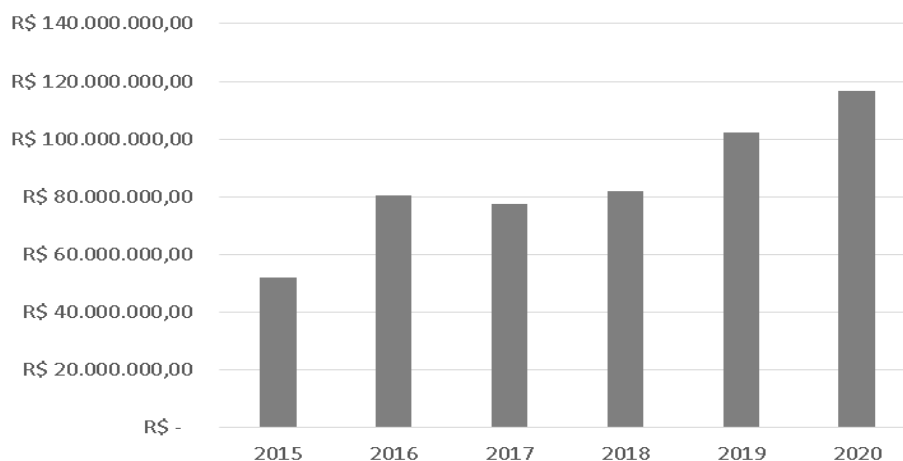
Tabela 22: Evolução, ano a ano, das despesas em reais (R\$1,00) cadastradas no Fundo Nacional de Saúde, classificadas por tipo, no período de 2015-2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Capital	2.096.536.141,39	2.509.876.081,85	2.716.075.151,00	1.845.145.277,40	1.528.557.530,00	1.585.645.421,00	12.281.835.602,64
Corrente	684.347.096,36	1.709.584.668,49	4.534.484.959,94	6.795.057.327,53	5.144.267.479,99	8.163.079.594,00	27.030.821.126,31
Total	2.780.883.237,75	4.219.460.750,34	7.250.560.110,94	8.640.202.604,93	6.672.825.009,99	9.748.725.015,00	39.312.656.728,95

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

Em relação ao município de Belo Horizonte, de acordo com o FNS, no período analisado, foi possível identificar 1.381, destinadas em uma ascendente acumulada no valor total de R\$510 milhões.

Gráfico 17: Evolução, ano a ano, do valor em reais (R\$1,00) das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde para o município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.



Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

Referente ao tipo de despesa, observa-se que 75,7% das emendas parlamentares de despesa corrente representaram 69% do valor acumulado. Em relação aos beneficiários das emendas cadastradas no FNS, é possível constatar que 43,4% delas tiveram como beneficiário o Fundo Municipal de Saúde, e 37% delas, o Fundo Estadual de Saúde. Ou seja, quase 80% das emendas foram recebidas por meio de transferência Fundo a Fundo. Aliado a isso, verifica-se que 19% das emendas foram destinadas às organizações privadas. Assim, ao município, restam 43,5% do valor total, ou seja, quase 222 milhões de reais¹⁹. Destaca-se, ainda, que o Hospital Metropolitano Odilon Behrens (0,1) compõe a rede própria do município, e a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (0,2), a rede do estado de Minas Gerais, conforme Figura 11.

¹⁹ Valor apurado em R\$221.759.259,01

Tabela 23: Quantitativos e valores em reais (R\$1,00) dos beneficiários das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde para o município de Belo Horizonte no período de 2015-2020.

Beneficiário	Quantitativo	Valor em R\$	
Fundo Municipal de Saúde	567	221.259.259,01	43,4
Fundo Estadual de Saúde	462	188.839.280,22	37,0
Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte	103	34.673.758,71	6,8
Associação Mario Penna	41	15.857.003,14	3,1
Fundação Benjamin Guimarães	61	13.886.106,09	2,7
Fundação Hospitalar São Francisco de Assis - FHSFA	47	10.939.037,90	2,1
Associação Evangélica Beneficente de Minas Gerais	41	7.877.531,75	1,5
Instituto Das Pequenas Missionarias de Maria Imaculada	19	5.523.406,80	1,1
Fundação Educacional Lucas Machado - FELUMA	10	3.088.199,77	0,6
Associação Paulo de Tarso	7	1.825.537,00	0,4
Fundação de Assistência Integral a Saúde - FAIS	8	1.565.303,00	0,3
Universidade Federal de Minas Gerais	2	1.274.018,00	0,2
Fundacao Hospitalar do Estado De Minas Gerais – FHEMIG**	3	1.199.902,00	0,2
Fundacao de Desenvolvimento da Pesquisa	4	874.898,00	0,2
Hospital Metropolitan Odilon Behrens – HOB*	2	500.000,00	0,1
Fundacao Felice Rosso	1	500.000,00	0,1
Fund Centro Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais	1	500.000,00	0,1
Associação Beneficente da Criança - ABC	1	100.000,00	0,02
AMBAR Saúde	1	50.000,00	0,01
Total	1381	510.333.241,39	100,0

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

* Sob gestão do município de Belo Horizonte integra a rede SUS-BH

Do valor total das emendas, foram destinados 60,2% para MAC, 30,5% para a aquisição de equipamentos e 2,4%, expressamente, para a atenção primária. Nota-se que tanto LOA quanto as emenda parlamentares alocaram recursos predominantemente na MAC, a despeito dos indicadores, especialmente, de Saúde, apresentados nos instrumentos de gestão em Saúde PMS e RAG.

Tabela 24: Distribuição dos valores, em reais (R\$1,00), das Emendas Parlamentares cadastradas no Fundo Nacional de Saúde para o município de Belo Horizonte, classificadas por especificação de despesa, no período de 2015-2020.

Especificação	Valor em R\$	(%)
Incremento MAC	307.471.902,00	60,2
Equipamento	81.176.753,51	15,9
Convênio Equipamento	74.377.419,00	14,6
Convênio Produto	14.969.733,56	2,9
Covid-19	9.930.297,00	1,9
Convênio Obra	8.128.966,32	1,6
UBS Reforma	5.898.504,00	1,2
Incremento PAB	5.884.377,00	1,2
TED	1.274.018,00	0,2
Convênio	751.219,00	0,1
UBS	408.000,00	0,1
Produto	62.052,00	0,01
Total Geral	510.333.241,39	100,0

Fonte: Fundo Nacional de Saúde (elaborado pela autora)

Pode-se inferir que a racionalidade exigida para a tomada das decisões que tocam o planejamento e a gestão do SUS tem sido afetada. Em razão de tensões e disputas políticas de representação para o atendimento de interesses próprios, o orçamento torna-se fragilizado. Nesse ponto, cabe a reflexão sobre a participação do Poder Legislativo na alocação de recursos. Pressupõe-se que os parlamentares estão mais próximos de suas regiões que o governo federal e, por isso, mais atentos e aptos para perceberem as prioridades e atenderem às demandas locais. Com isso, as políticas seriam formuladas observando-se a representação da sociedade e o balanceamento entre os Poderes. Daí se justificaria a utilização das emendas parlamentares (Castro; Scarpin; Mezzadri, 2020; Machado, 2020).

(...) há dois mundos na elaboração orçamentária – o mundo político, em que o conflito é penetrante e as mudanças políticas são substanciais e ambiciosas; e o mundo dos procedimentos, em que prevalece a ordem, mitigada e incremental. (...) O primeiro é o mundo de mudanças, o outro é o do *status quo*. (SCHICK, 2006)

Nesse cenário, a racionalidade das decisões, no contexto de disputas políticas, deve se sobressair às informações contidas nos instrumentos de planejamento, que são produzidas de forma coletiva, dinâmica e sequenciada. Conectam-se, então, objetivos e obrigações, tecnicamente fundamentados, que permitam desenvolver e agregar ao orçamento, de forma sustentável, elementos necessários para uma gestão proficiente. Como consequência, as escolhas, positivas ou negativas, seriam capazes de maximizar resultados, minimizar perdas e promover o bem-estar para a coletividade. (Silva, 1996; Silva, 2020; Trigueiro-Fernandes, Silva dos Santos; Costa, 2020).

4.4 Emendas Parlamentares em Saúde sob a Perspectiva da ASPLAN

De acordo com os dados de acompanhamento da ASPLAN/SMSA, no período de 2015 a 2020, o município de Belo Horizonte executou 643 emendas parlamentares, oriundas da União, as quais envolveram um valor total acumulado de 224 milhões de reais. Nota-se que, entre 2015 e 2020, o quantitativo das emendas se multiplicou em pouco mais de dezessete vezes. Em termos de valores, o aumento foi de quatorze vezes.

Tabela 25: Evolução dos quantitativos e valores totais das Emendas Parlamentares, ano a ano, conforme dados da ASPLAN/SMSA, no período de 2015-2020

Ano	Quantitativo	Valor em R\$ (1,00)
2015	14	R\$ 4.901.548,01
2016	13	R\$ 5.930.673,00
2017	48	R\$47.269.973,00
2018	152	R\$35.125.441,00
2019	173	R\$60.662.818,00
2020	243	R\$70.515.405,00
Total I	643	R\$224.405.858,01

Fonte: ASPLAN/SMSA (elaborado pela autora)

Os dados da ASPLAN/SMSA revelam valores referentes às emendas transferidas para o Fundo Municipal de Saúde e suas instituições (26,3%), para hospitais sob gestão da União (3,9%) e do estado de Minas Gerais (1,6%), bem como para as instituições privadas (68,2%), que atuam ou não no SUS. Nota-se que não seja possível verificar a qual subfunção se destinaram as emendas classificadas pela ASPLAN/SMSA, entretanto, percebe-se que majoritariamente se referiram às despesas correntes, sobretudo, de custeio, conforme Tabela 26.

Tabela 26: Distribuição dos valores, em reais (R\$1,00), das Emendas Parlamentares para o município de Belo Horizonte, classificadas por beneficiário, no período de 2015-2020, conforme ASPLAN/SMSA.

Beneficiário	Quantitativo	Valor em R\$ (1,00)	(%)
Fundo Municipal de Saúde	125	43.101.523,01	19,21
Santa Casa de Belo Horizonte	72	37.509.853,00	16,72
Hospital da Baleia	84	26.701.649,00	11,90
Associação Mário Penna	53	24.706.018,00	11,01
Complexo Hospitalar São Francisco	69	15.956.204,00	7,11
Hospital Metropolitano Odilon Behrens HOB*	1	14.046.330,00	6,26
Hospital Sofia Feldman	36	12.361.029,00	5,51
Hospital Madre Teresa	56	12.266.485,00	5,47
Hospital Evangélico de Belo Horizonte	40	10.204.709,00	4,55
Hospital Risoleta Tolentino Neves***	23	8.284.590,00	3,69
Hospital Universitário Ciências Médicas	23	5.608.927,00	2,50
Hospital Paulo de Tarso	24	4.015.717,00	1,79
Hospital João XXIII**	2	2.700.000,00	1,20
Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro HMDCC*	4	1.928.158,00	0,86
Hospital Felício Rocho	6	1.350.010,00	0,60
APAE Belo Horizonte	5	990.018,00	0,44
Fundação Hilton Rocha	2	422.252,00	0,19
Hospital das Clínicas da UFMG***	2	400.000,00	0,18
Hospital Eduardo de Menezes**	2	398.161,00	0,18
Maternidade Odete Valadares**	1	300.000,00	0,13
Hospital Infantil João Paulo II**	1	238.225,00	0,11
Hospital da Criança	1	200.000,00	0,09
Fundação Dom Bosco	4	154.000,00	0,07
Associação Mineira de Reabilitação - AMR	1	100.000,00	0,04
Centro Mineiro de Reabilitação Auditiva - CEMEAR	1	100.000,00	0,04
Pontifícia Universidade Católica de MG	1	94.000,00	0,04
Instituto Metodista Izabela Hendrix	1	94.000,00	0,04
Faculdade de Medicina da UFMG	1	94.000,00	0,04
Hospital Júlia Kubitschek	1	80.000,00	0,04
Hospital Alberto Cavalcanti	1	-	-
Total	643	224.405.858,01	100,00

Fonte: ASPLAN/SMSA (elaborado pela autora)

* Sob gestão do município de Belo Horizonte integra a rede SUS-BH

** Sob gestão do estado de Minas Gerais integra a rede SUS

*** Sob gestão da União integra a rede SUS

De acordo com o PMS, de 2018 a 2021, os objetivos estratégicos da SMSA foram delineados em seis eixos de programação, frutos dos instrumentos de gestão em Saúde e com foco em resultados alinhados aos objetivos prioritários e unificados. Eles são resultado de um trabalho complexo e técnico, que envolve diferentes níveis de gestão, agentes públicos e interesses. A interseção desses elementos aproxima-se ao bem comum, de forma abrangente, e contempla os direitos sociais, uma vez que os diversos atores negociam os próprios interesses. Assim, no âmbito orçamentário, a alocação dos recursos tende a priorizar o interesse da população e não se limita à sistematização de receitas e de despesas, uma vez que prioriza atingir os objetivos e as metas traçados.

Compreender o regramento e a utilização do mecanismo da emenda parlamentar, no contexto do limitado orçamento público da Saúde, permitirá o reconhecimento de sua

execução e as possíveis consequências de sua utilização, especialmente, para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, definidos no art. 3º da CR/88, de “reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Quadro 4:Objetivos Estratégicos da SMSA de acordo com PMS 2018-2021

EIXO	OBJETIVOS			
Eixo I: Atenção Primária: Saúde da Família e Comunidade	Ampliar a resolutividade, a integração e a qualificação das redes de atenção, fortalecendo a Atenção Primária, buscando a integralidade do cuidado.	Aprimorar a regulação assistencial e o monitoramento em todos os pontos da rede de atenção à saúde.	Prover melhorias da infraestrutura física, tecnológica e de atendimento das unidades da secretaria, especialmente as unidades da saúde, promovendo ambiência acolhedora, funcional e segura.	
Eixo II: Promoção e vigilância em saúde	Promover a integração das áreas de Vigilância e desenvolver processos simplificados de avaliação do risco em saúde, fomentando as ações de promoção e a intersetorialidade.	Aumentar a eficiência operacional da prevenção e controle das doenças e agravos, reduzindo sua letalidade.		
Eixo III: Atenção secundária e serviços contratados	Ampliar a resolutividade, a integração e a qualificação das redes de atenção, fortalecendo a Atenção Primária, buscando a integralidade do cuidado	Aprimorar a regulação assistencial e o monitoramento em todos os pontos da rede de atenção à saúde	Prover melhorias da infraestrutura física, tecnológica e de atendimento das unidades da secretaria, especialmente as unidades da saúde, promovendo ambiência acolhedora, funcional e segura.	
Eixo IV: Urgência, Emergência e Atendimento Hospitalar	Ampliar a resolutividade, a integração e a qualificação das redes de atenção, fortalecendo a Atenção Primária, buscando a integralidade do cuidado.	Aprimorar a regulação assistencial e o monitoramento em todos os pontos da rede de atenção à saúde.	Equacionar o déficit de leitos de urgência e emergência e reduzir o tempo de atendimento nos serviços, as filas de cirurgias eletivas, SADT e consultas.	Prover melhorias da infraestrutura física, tecnológica e de atendimento das unidades da secretaria, especialmente as unidades da saúde, promovendo ambiência acolhedora, funcional e segura
Eixo V: Gestão da força de trabalho e educação permanente em saúde	Viabilizar processos de formação e qualificação profissional para manutenção e aprimoramento do conhecimento em saúde.	Promover o desenvolvimento de habilidades gerenciais.	Reestruturar o modelo de Gestão de Pessoas, modernizando os processos internos.	
Eixo VI: Controle Social, gestão e financiamento da saúde	Alcançar e manter o equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias e financeiras. Aprimorar a qualidade do gasto na saúde.	Aprimorar a qualidade do gasto na saúde.	Ampliar receitas e reduzir despesas.	Promover a gestão responsável e eficiente do recurso, com planejamento e definição de prioridades.
	Estruturar a gestão da informação de forma integrada, oportuna e qualificada para apoiar o monitoramento de indicadores, a tomada de decisões e as atividades da secretaria.	Estruturar e modernizar o processo de suprimento, abastecimento e os sistemas logísticos de apoio às redes, promovendo o uso eficiente dos recursos.	Modernizar e qualificar o modelo de comunicação interna e externa.	Fortalecer e instrumentalizar a gestão das diretorias regionais de saúde. Fortalecer a cultura do planejamento, gestão e monitoramento.
	Fortalecer a cultura do planejamento, gestão e monitoramento.	Fomentar a inovação e a incorporação de novas tecnologias.		

Fonte: PMS, 2018-2021 (elaborado pela autora)

Não se pode desconsiderar que o PPA, que define os objetivos, os programas e as metas, bem como a LDO e a LOA, são normas que afetam os setores público e privado. Os objetivos estratégicos em Saúde, traçados pelo município, precisam refletir as necessidades em saúde de sua população e, para tanto, os recursos precisam ser alocados de maneira a alinharem-se ao que se almeja. Dirigentes do Executivo e parlamentares, de modo geral, respondem aos interesses de seus eleitores e de grupos privados, uma vez que o sistema político em que estão inseridos norteia os seus incentivos internos. Nessa lógica, o agente político inclina-se a atender às demandas, já que precisará de votos em um período curto de tempo. Essa pressão é mais facilmente perceptível aos legisladores que são influenciados tanto por incentivos internos quanto externos.

Por fim, merece destaque o impacto das emendas parlamentares na execução orçamentária do município. Não prescinde atenção a divergência das informações disponibilizadas pelo Portal da Transparência, pelo FNS e pela ASPLAN-SMSA, para o período de 2015 a 2020. No primeiro, havia um total de 62 emendas, que somaram 31 milhões de reais. No segundo, quase 1.400 emendas foram apresentadas, em um valor total de 510 milhões. E, por fim, no terceiro, constataram-se quase 650 emendas, no valor aproximado de 224 milhões de reais.

Tabela 27: Impacto das Emendas Parlamentares na Execução Orçamentária no município de Belo Horizonte no período de 2015 a 2020.

Ano	Portal da Transparência			FNS			ASPLAN			Despesas Realizadas em Saúde em BH
	Qtde	R\$	(%)	Qtde	R\$	(%)	Qtde	R\$	(%)	R\$
2015	8	2369466,95	0,07	108	51.844.594,39	1,62	14	4.901.548,01	0,15	3.203.620.719,43
2016	17	7553241,75	0,23	210	80.463.244,00	2,47	13	5.930.673,00	0,18	3.251.616.927,45
2017	5	1448592	0,04	214	77.546.720,00	2,09	48	47.269.973,00	1,28	3.705.471.770,93
2018	12	4837598,75	0,13	192	81.761.696,00	2,18	152	35.125.441,00	0,93	3.759.013.003,74
2019	12	6856120,56	0,16	302	102.188.440,00	2,40	173	60.662.818,00	1,43	4.254.341.849,49
2020	8	7976936	0,17	355	116.528.547,00	2,51	243	70.515.405,00	1,52	4.642.354.878,31
Total	62	31.041.956	0,14	1.381	510.333.241	2,24	643	224.405.858,01	0,98	22.816.419.149,35

Fonte: Portal da Transparência; Fundo Nacional de Saúde e ASPLAN-SMSA

Verifica-se, ainda, que em termos percentuais, a execução das emendas parlamentares em relação à realização das despesas do município, entre 2015-2020, de acordo com os dados do Portal da Transparência, do FNS e da ASPLAN-SMSA, representam 0,14%, 2,24% e 0,98%, respectivamente. No entanto, em termos absolutos, especialmente para as instituições privadas, podem ter contribuição mais significativa e, de maneira indireta, afetarem os serviços prestados pelo ente municipal.

Tabela 28: Distribuição do quantitativo e dos valores em reais (R\$1,00), por tipo de emenda parlamentar e objeto, para o município de Belo Horizonte no período de 2015-2020, conforme ASPLAN/SMSA

Objeto	Emenda		Bancada		Individual		Relatoria		Total	
	Qtde	Em R\$ (1,00)	Qtde	Em R\$ (1,00)	Qtde	Em R\$ (1,00)	Qtde	Em R\$ (1,00)	Qtde	Em R\$ (1,00)
Custeio	41	30.607.113,00	112	38.829.923,00	353	99.774.934,00	72	19.399.950,00	578	188.611.920,00
Reforma	15	2.848.535,00			16	3.049.969,00			31	5.898.504,00
Aquisição de equipamento e material permanente	16	21.854.395,01			4	3.404.920,00			20	25.259.315,01
Aquisição de equipamento e material permanente					6	2.699.067,00			6	2.699.067,00
Aquisição de Unidade Móvel	2	125.000,00			1	-			3	125.000,00
Material de uso único					1	62.052,00			1	62.052,00
Construção					1	-			1	-
Aquisição de cadeiras odontológicas	1	1.500.000,00							1	1.500.000,00
Aquisição de equipamento hospitalar	1	250.000,00							1	250.000,00
Custeio (Sistema da Tecnologia da Informação)					1	-			1	-
Total	76	57.185.043,01	112	38.829.923,00	383	108.990.942,00	72	19.399.950,00	643	224.405.858,01

Fonte: ASPLAN/SMSA (elaborado pela autora)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo identificar e analisar a destinação das emendas parlamentares advindas da Lei Orçamentária Anual da União na saúde pública do município de Belo Horizonte/Minas Gerais, no período de 2015 a 2020. Como resultado, foi possível perceber que as emendas do município, em grande parte, alocam recursos por meio de transferência Fundo a Fundo, na Atenção Hospitalar e Ambulatorial. Em termos gerais, as emendas parlamentares não se atentam para as desigualdades regionais, para os aspectos técnicos e normativos do SUS.

Ressalta-se, entretanto, que a pesquisa revelou que o Executivo de Belo Horizonte, encontra-se igualmente afastado dos critérios estabelecidos, por força normativa, pela gestão do SUS. Apesar dos indicadores e dos instrumentos de gestão apontarem para a necessidade de qualificar o orçamento, especialmente, com investimento na APS o município tem concentrado recursos em MAC. Cria-se um dinâmica de difícil conversão de subfinanciamento em áreas prioritárias como a APS e, conseqüentemente o estragulamento da atuação em rede com deteriorização da saúde da população, da atuação dos profissionais e da infraestrutura.

Aponta-se, dessa forma, que Executivo e Legislativo não exercem suas funções típicas adequadamente, além de não limitarem os desalinhos de suas atuações confrotando, assim, a lógica de freios e contrapesos. Nota-se que em uma sociedade onde a visibilidade e a notoriedade são altamente valorizadas, os indivíduos que almejam cargos públicos, seja no Executivo ou no Legislativo, muitas vezes se veem compelidos a adotar posturas e discursos que os tornem mais atrativos aos eleitores, mesmo que tais posicionamentos não reflitam, necessariamente, ações estruturais e de longo prazo que são fundamentais para o bem comum.

Vê-se, portanto, a necessidade de atuação não apenas do Legislativo mas, principalmente, do Executivo que tem função típica de administrar orientar seus atos para os objetivos do Estado. Reduzir desigualdades e promover bem estar da sociedade devem ser priorizados na tomada de decisão dos agentes públicos. Do contrário, nota-se latente quebra de princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais destinadas para esse fim.

É importante salientar que a pesquisa encontrou limitação na conjugação das informações sobre a execução das emendas parlamentares. Os órgãos oficiais do governo federal não disponibilizam os dados de maneira padronizada. Congregado a isso, observou-se

a ausência de intercessão e de identidade de informações, nos diferentes portais, agravada pela inconsistência de dados. Em razão disso, tornou-se difícil perseguir a trajetória das emendas parlamentares e, por conseguinte, delinear as informações desejadas em um único ciclo orçamentário. Além disso, não foi possível ter acesso ao inteiro teor dos instrumentos que operacionalizam os procedimentos, desde o surgimento até execução final da emenda.

Dessa forma, observa-se desinteligência da disponibilidade dos dados e a inviabilização da participação social no acompanhamento das ações do Legislativo. Sugere-se, como continuidade do presente estudo, a análise das emendas parlamentares, em um único ciclo orçamentário, com a perseguição das informações sobre a operacionalização técnica delas. Ou seja, conhecer os diversos atores envolvidos e os atos administrativos inerentes à execução dos instrumentos: finalidade; justificativa; valores; parlamentares; beneficiários; instituições e organizações responsáveis pela efetiva entrega dos bens ou serviços à sociedade; e possíveis impactos para a população, para os gestores e para o parlamentar.

O Brasil constitui-se como um Estado Democrático de Direito e o texto constitucional preconiza o bem-estar social de seu povo. Nesse modelo, o custo da implementação dos direitos sociais consome grande parte dos recursos estatais e, inevitavelmente, impacta na despesa pública. Isso posto, diante da limitação de recursos e das necessidades dos indivíduos, o gestor público tem a incumbência de realizar escolhas que atendam ao interesse público primário (Deus, 2002).

A Saúde é um dos principais setores na economia e sua gestão não é simples. A CR/88 estabeleceu a saúde como “direito de todos e dever do Estado” e instituiu o SUS como política de Estado. Para tanto, constituiu-se o financiamento, baseado no modelo de Beveridge, a fim de assegurar o direito aos serviços públicos de saúde e à assistência social. Este modelo se fundamenta no financiamento fiscal, na universalidade de acesso e na gratuidade da atenção em todos os níveis de complexidade (Brasil, 1988; Costa *et al.*, 2000).

A gestão pública, em especial, a gestão do SUS, vivencia diversos desafios na concretização do direito social à saúde, em um país de proporções continentais e estruturalmente desigual. A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013 destacou que 27,9% da população do Brasil tinha algum plano de saúde médico ou odontológico. “(...) A Região Sudeste registrou percentual quase três vezes maior que o verificado na Região Norte. Na área urbana (31,7%), o percentual de pessoas cobertas por plano de saúde era cerca de cinco vezes superior ao observado na área rural (6,2%)” (IBGE, 2015).

A consecução do desenvolvimento do país e a redução das desigualdades impõem a necessidade da efetividade de políticas públicas. Para tanto, os dilemas e escolhas devem

contemplar uma estratégia para uma trajetória que resulte na máxima qualidade de vida para todos. A fim de se alcançar esse objetivo, compete ao Poder Executivo planejar a programação orçamentária e executá-la, após a apreciação pelo Legislativo das propostas. Assim, a atividade financeira do Executivo é legitimada, visto que as ações, no que toca à execução financeiro-orçamentária, se compatibilizam com os recursos e com as necessidades da população. Isto permite uma dinâmica autônoma e harmonizada entre os referidos Poderes (Milhomem, 2019).

Na alocação orçamentária, além da relação harmoniosa entre os Poderes, é imperioso que o Estado garanta a obtenção da informação, de maneira fácil e em linguagem acessível aos cidadãos. A clareza, a coesão e a transparência das informações são elementos necessários para garantia do Estado Democrático de Direito estabelecido na CR/88.

O fundamento constitucional do sistema de freios e contrapesos objetiva o equilíbrio de forças, para que não haja sobreposição entre os Poderes. Não é por acaso que a CR/88 destacou competências específicas para a iniciativa legislativa, para o veto e para as decisões político-orçamentárias, todas elas sujeitas à tutela jurisdicional. Os atos específicos do Executivo e do Legislativo estão organizados sob o preceito da complementariedade. Apesar de ter regras definidas por normas que pretendem tornar o orçamento público o mais objetivo possível, este os materializa as relações de poder existentes, especialmente, entre os membros do Executivo e do Legislativo. Ciente de tal situação, membros dos Poderes se articulam, para ampliarem as receitas e para ajustarem as despesas, de acordo com seus respectivos interesses. Nessa dinâmica, constata-se uma relação de forças que culmina no descompasso entre o planejamento e a execução. (Lima, 2006; Santos; Gasparini, 2020)

Entretanto, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo têm se mostrado mais complexas. O protagonismo do Legislativo no processo orçamentário brasileiro evidenciou-se, sobretudo, com as EC nº 86/2015, EC nº 100/2019 e EC nº 126/2022, as quais dispõem sobre o orçamento impositivo e a execução obrigatória das emendas parlamentares. Em um sistema complexo de interações e em busca de apoio, elas se tornaram moeda de troca de bens tangíveis para as regiões definidas pela sobrevivência política parlamentar (Pereira, 1997; Mueller, 2002).

Cada parlamentar é eleito no estado, cidade ou região de sua atuação, sob o compromisso, mesmo que tácito, de alocar recursos e/ou beneficiar o seu eleitorado, bem como os grupos que o apoiam. Esses grupos, além do poder político, têm poder econômico e, por vezes, almejam favores. Os legisladores, portanto, não se tornam benevolentes e individualmente desinteressados ao assumirem cargos eletivos. Ao atuarem no processo

orçamentário, os legisladores buscam atingir interesses próprios e suas escolhas, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, são também emocionais e nem sempre coincidem com o interesse da sociedade. Não há, portanto, uma escolha genuinamente pública (Dias, 2009; Gianturco, 2018; Mendes *et al.*, 2022)

Nesse sentido, de acordo com Santos (2019), a natureza das programações legislativas tornam-se transferências obrigatórias. Aliado a isso, importa compreender que o planejamento da saúde pública, por meio do SUS, se dá de forma integrada e regionalizada entre os entes federativos, o que implica na observância dos princípios, das regras, dos parâmetros, das diretrizes e das estruturas do SUS quando da utilização das emendas.

O orçamento impositivo conta com a baixa vinculação do processo com os instrumentos de planejamento delineados pela norma infraconstitucional, especialmente, para a execução das ações e dos serviços de saúde no âmbito do SUS. Essa realidade afeta o desenvolvimento de políticas públicas, desorganiza o orçamento e compromete a execução financeira dos entes federativos, ao direcionar despesas desalinhadas com o interesse público, despesas estas que têm proporcionado a interferência entre Poderes e o enfraquecimento da tripartição das funções estatais.

O contexto apresentado se torna propício para que o indivíduo pondere sobre os benefícios e sobre os custos de sua decisão. Indubitavelmente, a tomada de decisões é um processo cognitivo que tem como elementos a razão e a emoção, o que implica na exclusão de alguma possibilidade. Dessa forma, a partir das preferências individuais e das falhas do Estado, oportunizam-se as escolhas com baixa eficiência e os critérios não técnicos, em razão dos ganhos, em detrimento da maximização dos investimentos do Estado para o bem-estar coletivo. Pode-se concluir, portanto, que as escolhas não são livres e o indivíduo utiliza-se dos meios disponíveis e conhecidos para alcançar os fins que almeja condicionando, assim, seu comportamento.

Nesse cenário, as emendas deixam de ser instrumentos de balanceamento entre o Executivo e o Legislativo e se constituem como recurso de influência política. Nos últimos anos, observou-se um aumento relevante no número de emendas. Além disso, o uso desmedido dos mecanismos de gestão, somado às coalizões em relação ao orçamento impositivo, pautado pelo Parlamento, adiciona fragilidade no que se refere à transparência dos gastos públicos (Santos; Gasparini, 2020).

Soma-se a isso a restrição de acesso às informações, as restrições estas impostas pelos procedimentos das emendas de relator, denominados de “orçamento secreto”; os escândalos de corrupção envolvendo o referido instrumento; e a não observância dos princípios

constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da eficiência e da transparência das informações sobre os gastos públicos.

A partir do entendimento dessa lógica, torna-se necessário atentar aos mecanismos de utilização das emendas parlamentares como instrumento de disputa. É importante salientar que as emendas fazem parte do arcabouço jurídico do orçamento público, entretanto, é fundamental que as regras sejam adequadas e gerem um resultado social satisfatório. Para tanto, os Poderes Executivos e Legislativo devem estar alinhados e despidos de meros interesses próprios, em prol do interesse público e do bem-estar do cidadão. (Silva, 1996)

A busca por resultados imediatos e pelo reconhecimento pessoal resultam na diminuição de benefícios longevos e decorrentes das políticas públicas ou, ainda, na baixa efetividade administrativa do Estado. A execução de emendas parlamentares eleitoreiras e desprovidas de efetividade, no médio e longo prazo, mantém um ciclo vicioso de satisfação a curto prazo e de ampliação da necessidade de recursos. Como resultante dessa dinâmica, há um alto custo político das decisões que, por vezes, é levado em conta. (Lima Filho; Peixe, 2023)

Outro ponto importante a se destacar é que o protagonismo do Legislativo quanto ao orçamento impositivo pode indicar as leis orçamentárias apenas como autorizativas e impor a execução de programações descoladas dos critérios e das prioridades do SUS. Nesse sentido, a gestão deixa o assento do Poder Executivo e repousa sobre o parlamento onde Abranches (1988, p. 13) define arranjos de coalizão como “(...) um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória”.

Sabe-se, entretanto, que, no processo orçamentário e na gestão das finanças, há a necessidade de se fazerem escolhas e de se definirem prioridades na destinação dos recursos. Nessa lógica, a sociedade precisa estar representada, respeitada e informada. Desta feita, apoderar-se do orçamento, por mecanismos pouco transparentes e/ou precariamente defensáveis, torna-se um instrumento de enfraquecimento das instituições estabelecidas, uma vez que prioridades eleitorais se estabelecem como prioridades (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021).

REFERÊNCIAS

Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclclefindmkaj/https://politica3unifesp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf

Almeida, H. M. De; Costa, A. V. Orçamento Público como Mecanismo de Planejamento para a Gestão. ID on-line **Revista de Psicologia**, v. 13, n. 43, p. 559–577, 2018.

Almeida, Lorena dos Santos *et al.* A crise do sistema político brasileiro no século XXI a luz das concepções de Montesquieu. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. Macapá, v. 13, n. 1, p. 103-114, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Arantes Paulo, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, 61(2), p. 171-187, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Ávila, Humberto. **Constituição, Liberdade e Interpretação**. Malheiros Editores. 2019.

Avritzer, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Belo Horizonte. **Câmara Municipal de Belo Horizonte** Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>. Acesso em: 27 jul. 2022

Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município (DOM) de Belo Horizonte**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/>. Acesso em: 27 jul. 2022

Belo Horizonte. **Estatísticas e Indicadores**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores> Acesso em 08 Jul. 2022

Belo Horizonte. Lei Orçamentária Anual – LOA. **Portal da Transparência Municipal**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/lei-orcamentaria-anual-loa>. Criado em: 12/12/2017. Atualizado em: 29 set. 2023. Acesso em: 27 jul. 2022

Belo Horizonte. **Plano municipal de saúde 2018-2021**. Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/informacoes/planejamento-em-saude/plano-municipal-de-saude>

Benevides, R. P. de S. Metodologia para identificação das transferências federais para a atenção primária em saúde: o caso das emendas parlamentares de 2014 a 2018. **IPEA**, v. 94, p. 33, 2021.

Blanchet, Luiz Alberto; Lubke, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 93-112, ene./jun., 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9300.

Bonavides, Paulo. **Ciência política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 146-147.

Brasil. Câmara dos Deputados. Brasil. **Resolução N° 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em :

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm

Acesso em: 10.08.2023

Brasil. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica n° 63/2020**. Emendas de relator – subsídios quanto aos aspectos orçamentários. Versão Preliminar. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021_-emendas-de-relator_-subsidi-os-aspectos-orcamentarios_-versao-preliminar. Acesso em: 02 set. 2022

Brasil. Câmara dos Deputados. Nota Técnica n° 63/2020. Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n° 978, de 4 de junho de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/575200>

Brasil. Câmara dos Deputados. **Resolução n° 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 10.08.2023

Brasil. Câmara dos Deputados. **Resolução n° 2, de 2021-CN**. Altera disposições da Resolução n° 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-publicacaooriginal-164022-pl.html>

Brasil. Câmara dos Deputados. Senado. **Ato Conjunto n° 1, de 28 de Maio de 2021**. Institui, no Portal do Congresso Nacional, página de tramitação unificada das proposições legislativas sujeitas a tramitação bicameral. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocon/2021/atoconjunto-1-28-maio-2021-791406-publicacaooriginal-162917-cd-sgm_sf-sgm.html

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A Gestão do SUS**. Brasília: CONASS, 2015. 133 p. ISBN 978-85-8071-027-4. Disponível em:

<https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/A-GESTAO-DO-SUS.pdf> Acesso em: 30 ago. 2022.

Brasil. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional, de 24 de fevereiro de 1891**, p. 523 (Publicação Original), **Coleção de Leis do Brasil – 1891**, p.1, Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Biblioteca Digital. Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1558>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União, de 24 de janeiro de 1967**, Seção 1, p. 953 (Publicação Original), **Diário do Congresso Nacional, de 25 de janeiro de 1967**, p. 477 (Publicação Original), **Coleção de Leis do Brasil - 1967**, p. 3 Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União, de 5 de outubro de 1988**, Seção 1, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União, de 10 de novembro de 1937**, Seção 1, p. 22359 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União, de 19 de setembro de 1946**, Seção 1, p. 13059 (Publicação Original), **Diário do Congresso Nacional, de 25 de setembro de 1946**, Seção 1, p. 9 (Publicação Original), **Diário Oficial da União, de 25 de setembro de 1946**, Seção 1, p. 13319 (Republicação), **Diário do Congresso Nacional, de 15 de outubro de 1946**, Seção 1, p. 237 (Republicação), **Diário Oficial da União, de 15 outubro de 1946**, Seção 1, p. 14119 (Republicação). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1824**, p. 7, Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Decreto n. 7.827, de 16 de outubro de 2012. Regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências de recursos provenientes das receitas de que tratam o inciso II do caput do Art. 158, as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do caput do Art. 159 da Constituição, dispõe sobre os procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde de que trata a Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, de 17 de outubro de 2012**, Seção 1, p. 2 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7827-16-outubro-2012-774401-norma-pe.html>. Acesso em: 04 maio 2023.

Brasil. **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Organizadores: Rafael Henrique Moraes Pereira e Bernardo Alves Furtado. Brasília: Ipea, 2011. 490 p.

Brasil. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União de 20 de outubro de 1969**, Seção 1, p. 8865 (Publicação Original), **Coleção de Leis do Brasil - 1969**, p. 3 Vol. 7 (Publicação Original) Texto – retificação, **Diário Oficial da União, de 21 de outubro de 1969**, Seção 1, p. 8929 (Retificação) Texto – republicação, Diário Oficial da União, de 30 de outubro de 1969, Seção 1, p. 9329 (Republicação). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-norma-pl.html>. Acesso em 04 maio 2024.

Brasil. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm

Brasil. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019.** Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc102.htm

Brasil. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc105.htm

Brasil. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março De 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm

Brasil. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm

Brasil. **Emenda Constitucional nº 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 especifica. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm

Brasil. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm

Brasil. **Fundo Nacional de Saúde**. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/CGIN_InvestsusPaineis/CGIN_InvestsusPaineis.html

Brasil. Glossário do Portal da Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados**. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022

Brasil. Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do Art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os aspectos de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União, de 16 de janeiro de 2012**, Seção 1, p. 5 (Veto). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2012/leicomplementar-141-13-janeiro-2012-612270-veto-134939-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União, de 18 de novembro de 2011a**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **Diário Oficial da União, de 10 de setembro de 2013b**, Seção 1, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12858-9-setembro-2013-777015-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da União, de 10 de setembro de 2013a**, Seção 1. Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12858-9-setembro-2013-777015-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. texto - publicação original **Diário Oficial da União, de 2 de janeiro de 2015**, Seção 1, p. 1 (Publicação Original), **Diário Oficial da União, de 2 de janeiro de 2015**, Seção 1, Edição Extra, p. 90 (Veto),

Diário Oficial da União, de 06 de janeiro de 2015, Seção 1, p. 1 (Veto - Retificação), **Diário Oficial da União, de 27 de janeiro de 2015**, Seção 1, p. 1 (Veto - Retificação). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13080-2-janeiro-2015-779925-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Lei nº4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário do Congresso Nacional, de 30 de abril de 1962**, p.159 (Veto), **Diário Oficial da União, de 23 de março de 1964**, Seção 1, p. 2745 (Publicação Original), **Diário do Congresso Nacional, de 23 de abril de 1964**, p. 131 (Veto), **Coleção de Leis do Brasil - 1964**, p. 5, Vol. 1 (Publicação Original), **Diário Oficial da União, de 09 de abril de 1964**, Seção 1, p. 3195 (Retificação), **Diário do Congresso Nacional, de 23 de abril de 1964**, p. 132 (Veto), **Diário do Congresso Nacional, de 30 de abril de 1964**, p.159 (Apreciação de Veto), **Diário Oficial da União, de 5 de maio de 1964**, Seção 1, p. 3921 (Promulgação de Vetos), **Diário Oficial da União, de 3 de junho de 1964**, Seção 1, p. 4715 (Retificação). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Ministério da Economia. **Apresentação**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento/o-ministerio>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Brasil. Ministério da Saúde. **Financiamento público de saúde**. Série Ecos – Economia da Saúde para a Gestão do SUS; Eixo 1, v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 124 p.

Brasil. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução CIT n. 3, de 28 de fevereiro de 2013**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/resolucoes/2013/resolu-o-n-3-de-28-de-fevereiro-de-2013.pdf/view>. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS n. 53, de 16 de janeiro de 2013**. Estabelece diretrizes para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e fixa prazos para registro e homologação de informações, em observância ao Art. 39 da Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, e ao Capítulo I do Decreto n. 7.827, de 16 de outubro de 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0053_16_01_2013.html. Acesso em: 04 maio 2024.

Brasil. **Nota Técnica nº 63/2021**. Emendas de relator – subsídios quanto aos aspectos orçamentários. Câmara dos Deputados: Brasília, 2021. 2021b. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021_-emendas-de-relator_-subsidi-os-aspectos-orcamentarios-_versao-preliminar. Acesso em: 02 set. 2022

Brasil. **Planalto**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 23 jul. 2023.

Brasil. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset?tags=Emendas+Parlamentares>. Acesso em: 27 jul. 2022

Brasil. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 27 jul. 2022

Brasil. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/emendas> Acesso em: 27 jul. 2022

Brasil. **Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021**. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, nos arts. 64, 66 a 76 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, e art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021> Publicado em: 10 fev. 2023. Acesso em: 22 jul. 2023.

Brasil. **Resolução nº 01 de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo apresenta as classificações das emendas de receitas e despesas nos seus art. **Diário Oficial da União, de 26 de dezembro de 2006a e de 28 de dezembro de 2006a (retificação)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm. Acesso em: 30 ago. 2022

Brasil. **Supremo Tribunal Federal. Petição 53.303/2022** – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854. Relatora: ministra Rosa Weber. Brasília, DF. Petição de Tutela Provisória Incidental. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>. Acesso em: 02 set. 2022.

Brasil. **Manual do (a) gestor (a) municipal do SUS**. Diálogos no cotidiano. 2.a edição digital - revisada e ampliada. Brasília: 2021, 440 p.

Bulos, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Burrell, Gibson; Morgan, Gareth. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. London: Routledge, 1979

Calmon, K. M. N.; Gusso, D. A. A experiência de avaliação do plano plurianual (ppa) do governo federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, (25), 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61). Acesso em: 27 jul. 2022.

Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Cartilha cidadã orçamento público e mecanismos de participação. Orientações para apresentação de sugestões populares às leis orçamentárias**. Disponível em: https://cmbhweb.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/eventos/cartilha_-_curso_orcamento_publico_e_mecanismos_de_participacao_2016_ldo-2017.pdf. Acesso em 14.07.2022. Acesso em: 22 jul. 2023.

Campos, Mauro Macedo; Borsani, Hugo. Azevedo, Nilo Lima de. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político.

Ciências Sociais Unisinos 2016, 52(1) Janeiro/Abril. Disponível em:
<https://doi.org/10.4013/csu.2016.52.1.12>

Campos, Mauro Macedo; BORSANI, Hugo; AZEVEDO, Nilo Lima de. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. **Ciências Sociais Unisinos**, 2016, 52(1) Janeiro/Abril. Disponível em:
<https://doi.org/10.4013/csu.2016.52.1.12>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Castro, S. B. E. De; Scarpin, J. E.; Mezzadri, F. M. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). **Motrivivência**, v. 32, n. 62, p. 01–17, 2020.

CAUMG. **Conselho de Arquitetura**. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

CONASEMS. **Manual do (a) Gestor (a) Municipal do SUS**. 2a ed Rev. e ampl. Brasília: CONASEMS, 2021.

Conceição, E. G. Santos, E. A. (2020): “Aplicabilidade prática da lei orçamentária anual: uma análise na gestão municipal”, **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, (abril 2020). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/04/lei-orcamentaria-anual.html>. Acesso em: 1º ago. 2022

Congresso Nacional, C. **Estudo Técnico Conjunto no 1, de 2015**, p. 1-37, 2015.

Couto, L. C. Do; Neto, J. E. B.; Resende, L. L. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 42–54, 2020. DOI: 10.21714/2446-9114RMC2018v19n1t04. Disponível em:
<https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/739>.

De Assis, Adriana Ribeiro. Orçamento impositivo: As emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do orçamento”. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 5, p. 26-35, jul. 2020. ISSN 2595-2412. Disponível em:<<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/117>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Deus, Fernando Barroso de. Sobre a incompatibilidade o orçamento impositivo com o sistema presidencialista e o direito financeiro Brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças**, n. 153, 2002.

Dias, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e-vírgula**, 6: 201-217, 2009

Fanis Júnior, José Tadeu. A batalha entre os Poderes no Estado constitucional contemporâneo: crise da democracia e o paradigma da separação dos Poderes. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 59-77, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p59). Acesso em: 22 jul. 2023.

Faria, Rodrigo Oliveira de. A fiscalização orçamentária. As condicionantes da gestão e governança públicas em busca da qualidade do gasto. In: Conti, José Mauricio; Moutinho,

Donato Volkens; Nascimento, Leandro Maciel do (coords). **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. 270 p.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, Abril-Junho/2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>

Ferreira Filho. G. B. De C.; Oliveira, C. L. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. Sequência: **Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 38, n. 76, p. 183, 2017.

Ferreira Mendes, Nara Cristina et al. O Gasto Governamental com a Seguridade Social Brasileira: uma análise à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista. **Espacios Públicos**, [S.l.], v. 22, n. 55, p. 51-73, jul. 2022. ISSN 2954-4750. Disponível em: <<https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19108>>. Fecha de acceso: 08 mar. 2024

Ferreira, D. G.; Assis, E. S. De; Katzschner ,L. Construção de um mapa climático analítico para a cidade de Belo Horizonte, Brasil. In: **Rev. Bras. Gest. Urbana** 9 (Supl. 1) Out 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.SUPL1.AO01>. Acesso em 08.07.2022.

Ferreira, Daniele Gomes; Assis, Eleonora Sad de; Katzschner ,Lutz. Construção de um mapa climático analítico para a cidade de Belo Horizonte, Brasil,. . In: **Rev. Bras. Gest. Urbana** 9 (Supl. 1) Out 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.SUPL1.AO01>. Acesso em 08.07.2022

FGV SOCIAL. **New Poverty Map (Mapa da Nova Pobreza)**. Rio de Janeiro: FGV Social – Centro de Políticas Sociais, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/en/NewPovertyMap>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Filho, Saulo Silva Lima; Peixe, Blênio Cezar Severo. Eficiência, austeridade fiscal e disponibilidade orçamentária em instituições federais de ensino superior à luz da teoria da escolha pública. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 20, n. 54, p. 01-16, 2023. Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 2175-8069. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2023.e86303>. Acesso em: 22 jul. 2023.

FNEM. Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. Disponível em <https://fnemBrasil.org/>. Acesso em: 23 jul. 2023.

Garces, A.; Silveira, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, 53(4), p. 53-77, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i4.294>

Garcia, S. M.. Poder, legitimidade e orçamento: fundamentos teóricos para a participação na gestão e controle do orçamento público. **Revista Quaestio Iuris**, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 557-587, mar. 2020. ISSN 1516-0351. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/37123>. Acesso em: 26 jul. 2022. doi:<https://doi.org/10.12957/rqi.2019.37123>.

Giacomoni, J. **A lei de diretrizes orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**. Brasília a. 35 n. 137 jan./mar. 1998

Giacomoni, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista De Administração Pública**, 38(1), 79 a 92, 2004. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6528>

Giacomoni, J. **Orçamento público**. Imprensa: São Paulo, Atlas, 2007.

Gianturco, Adriano **A ciência da política uma introdução**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Gianturco, Adriano **A ciência da política uma introdução**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Gilson, Iberê. GILSON, I. O orçamento como condicionante da administração financeira. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 92, p. 34–45, 1968. DOI: 10.12660/rda.v92.1968.31388. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/31388>.

Gradvohl, Michel André Bezerra Lima. A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 77, 2018. DOI: 10.32586/rcda.v16i1.387. **Disponível em:** <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/387>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Hartung, P.; Mendes; M.; Giambiagi, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Macroeconomia**, p. 20-22, 2021.

IBGE SIDRA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: [https://sidra.ibge.gov.br/territorio - /N6/3106200https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N6/3106200](https://sidra.ibge.gov.br/territorio-/N6/3106200https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N6/3106200). Acesso em: 22 ju. 2023.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/Brasil/mg/belo-horizonte/panorama>. Acesso em: 22 ju. 2023.

IBGE. **Pesquisa nacional de saúde: 2013**. Acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2015

IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018**/IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023. Estudos e pesquisas. **Informação demográfica e socioeconômica nº 53**, Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 152 p.

Ivo, Gabriel; Silva, Beclate Oliveira; Albuquerque, Paula Iasmim Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público Brasileiro em questão: o endividamento público enquanto despesa impositiva em contrapartida ao caráter autorizativo dos gastos sociais para

além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS** – Debate Virtual. n. 279, 2023, setembro.

Junior Toledo, F. C. Lei de diretrizes orçamentárias – excelente oportunidade para inibir o mau uso do dinheiro público. **Revista Controle**, vol. IX, nº 2 – Jul/Dez 2011.

Kohama, H. **Contabilidade Pública** -Teoria e Prática. 14° ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Leite, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

Lima Filho, Saulo Silva; Peixe, Blênio Cezar Severo. Eficiência, austeridade fiscal e disponibilidade orçamentária em instituições federais de ensino superior à luz da teoria da escolha pública. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 20, n. 54, p. 01-16, 2023. Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 2175-8069. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2023.e86303>

Lima, Edilberto Carlos Pontes. A Democracia e seus problemas: breves notas à luz da teoria da escolha pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 13–30, 2012. DOI: 10.32586/rcda.v10i1.164. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/164..>

Lima, Edilberto Carlos Pontes; miranda, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: mendes, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 333-334.

Lima, Flavia Danielle Santiago. A separação de poderes e a constituição do estado moderno: o papel do poder judiciário na obra de Montesquieu. **Revista da AGU**, ano VI, nº 12, jan./abr. 2007. Disponível em: DOI:10.25109/2525-328X.v.6.n.12.2007.390

Linhares Neto, Damásio Alves As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados. **Revista Pesquisa e Debate**, v. 35, n. 1(63) (2023) ISSN 1806-9029

Linhares Neto, Damásio Alves As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados. In: **Revista Pesquisa e Debate** | v. 35, n. 1(63) (2023) ISSN 1806-9029

Machado, Rebel Zambrano. Novas estratégias para velhas práticas na distribuição de verbas federais: O quinhão da política de saúde com o orçamento impositivo. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), [S. l.], v. 19, n. 1, p. e37595, 2020. DOI: 10.15448/1677-9509.2020.1.37595. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/37595>.

Meirelles, Margareth Simões Penello; Camara, Gilberto; Almeida, Cláudia Maria de. Geomática. **Modelos e Aplicações Ambientais**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2007.

Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

Moncada, Luís S. Cabral ele. **A problemática j ctrídica do planeamento económico.** Coimbra: Ecl. Coimbra, 1985. p.353

Monteiro, Mariana Lourenço; Pinto, Ana Carolina Cunha. Notas sobre a separação constitucional do poder político como instrumento de preservação da liberdade. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania** – IDCC, Londrina, v. 5, n. 1, p 140-153, jan/jul, 2020. <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v5n1.monteiro.pinto>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Montesquieu, Charles-Louis de. **Do Espírito das Leis.** Coleção os pensadores – Histórias das grandes ideias do mundo ocidental, Vol. XXI, 1ª Ed., abril: São Paulo, 1973.

Nações Unidas; Escola Brasileira de Administração Pública; Fundação Getúlio Vargas. Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas. Tradução: Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959. 164p

Nascimento, C. **Elaboração das diretrizes orçamentárias e do orçamento.** Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em:https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3005/2/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20das%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias%20e%20do%20Or%C3%A7amento_Cadernos%20IBAM_4_P.pdf. Acesso em 1º.08.2022

Observatório de Política Fiscal. **Estimativa das despesas públicas para o período 2010-2019.** Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/estimativa-das-despesas-publicas-para-o-periodo-2010-2019>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Oliveira, Regis Fernandes ele. **Curso ele direito financeiro.** São Paulo: Ed. RT, 2006. p 305.

Pagnussat, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental.** Coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 83.

Paludo, A. **Administração pública.** 3º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. p. 267.

Pereira, Paulo Trigo .(1997). “A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?”. *Análise Social*, 1997. Vol. XXXII, Nº 141: pp. 419-442.

Pinheiro, Ivan Antônio; Vieira, Luciano José Martins; Motta, Paulo Cesar Delayti. Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. **Rev. Adm. Pública**, 45 (6), Dez 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600006>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Piola, Sérgio F.; Vieira, Fabiola Sulpino. As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no sistema único de saúde.Texto para discussão nº 2497. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:** Brasília, 2019. 57p

Pires, J. S. D. B.; Motta, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. Vol 25. N 2, 16-25, 2006.

Projeto Manuelzão- UFMG. Arrudas e Onça agravam situação do Rio das Velhas: Condições ambientais das sub-bacias refletem impacto da região metropolitana. **Boletim das sub-bacias do Rio das Velhas**, Belo Horizonte, n.5, p. 1-3, 17 de setembro de 2003

Quaesner, Liz Spinello. Sallaberry, Jonatas Dutra. Clemente, Ademir y Costa, Mayla Cristina. Pesquisa em Teoria da Escolha Pública. In: **Revista Caribeña de Ciencias Sociales** (julio 2017). Em línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/07/teoria-escolha-publica.html>

Quirino, Carina de Castro. Irracionalidade do agente público e teoria da escolha pública comportamental: notas sobre um elefante na sala. **Quaestio Iuris**, vol. 11, nº. 02, Rio de Janeiro, 2018. pp. 965 – 986. Disponível em: DOI: 10.12957/rqi.2018.30895

RMBH. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/rmbh.php>

Rovaris, Nicole Regina de Souza; Cavichioli, Denize; Dall'Asta, Denis. Teoria das escolhas públicas: uma análise bibliométrica do período de 1996 a 2015. RACEF – **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 11, n. 1, p. 22-39, 2020.

Said Filho, Fernando Fortes. A teoria da separação dos poderes no Brasil: por uma necessária (re)leitura a partir do poder judiciário. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 20, n. 2, maio/agosto 2020 - ISSN 1677-6402

Santos, A. L. dos. Caráter da Lei Orçamentária Anual e Suas Implicações no Equilíbrio de Força Entre os Poderes Executivo e Legislativo. **Orçamento em Discussão**, p. 70, 2016.

Santos, Lidiane Souza dos. A regulamentação do lobby a partir da teoria da escolha pública. **Revista Dos Estudantes de Direito da UnB**, 16ª Edição, 2019. p 342- 360. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/download/24404/24020/58611>

Santos, N. C. B.; Gasparini, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 339–396, 2020.

Sayão, Luis Fernando; SALES, Luana Faria. O fim da teoria: o confronto entre a pesquisa orientada por dados e a pesquisa orientada por hipóteses. **Liinc em Revista**, [S. l.], v. 15, n. 1, 2019. DOI: 10.18617/liinc.v15i1.4688. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/4688>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Schick, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/707>

Secretaria Municipal de Saúde De Belo Horizonte. **Relatório Anual de Gestão, 2020**. Prefeitura de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2021. 192p.

Silva, Alexandre César Batista da. **Orçamento público: um estudo em municípios brasileiros sobre variações entre planejamento e execução e suas causas**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, 2020. 329p

Silva, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública - I. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 36, n. 3, p. 32–41, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/38108>.

Silveira, Antonio Maria. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas. *Revista de Economia Política*, vol. 16, no 1 (61), pp. 38-59, janeiro-março/1996

Souza dos Santos, Lidiane. A regulamentação do lobby a partir da teoria da escolha pública. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, [S. l.], v. 15, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/24404>. Acesso em: 9 mar. 2024.

Souza Junior, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002, p. 59

Souza, Mareia Teixeira de. James buchanan e a construção do consenso social. *Perpectivas*. São Paulo. 19,11, 32,1996

Souza, S.; Silveira Xavier, R.; Arruda, Gustavo Souza. Orçamento Impositivo E Governança Pública. **Encontro Internacional De Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 4, n. 1, 31 out. 2020.

Souza, Wilson Alves de. O princípio da separação de Poderes, limites ao poder do Estado e democracia. **R. Trib. Reg. Fed.** 1ª Região, Brasília, DF, ano 31, n. 2, 2019.

Supremo Tribunal Federal. **STF MS nº 23.452/RJ**, Relator: Celso de Mello. Tribunal Pleno, DJ de 12/5/2000.

Supremo Tribunal Federal. **STF. ADI4.409MC, Rel. Min Ayres Brito, DJe08.05.2009**.

Supremo Tribunal Federal. **STF. ADPF 850 MC-Ref**, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, processo eletrônico DJe-054 divulg 21-03-2022 public 22-03-2022.

Supremo Tribunal Federal. **STF. ADPF 854 MC-Ref**, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, processo eletrônico DJe-054 divulg 21-03-2022 public 22-03-2022.

Suxberger, A. H. G.; Lemos, R. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 126, p. 88, 2020.

Tollini, Helio M. (Coord.); Santa Helena, Eber Z.; Greggianin, Eugênio; Tavares, José F. C.; Moura, Márcia R. De; Gontijo, Vander. **Nota técnica nº 10/2013, PEC 565/2006 – Orçamento impositivo**. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF. Brasília, mai. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf>

Torres, Heleno Taveiro. Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7020461/mod_resource/content/1/Heleno%20Taveira%20Torres%20-%20Direito%20Constitucional%20Financeiro%20%28201-p%C3%A1ginas-338-411.pdf. Acesso em: 22.12.2023

Trigueiro-Fernandes, Leandro. Silva dos Santos, Fernanda Julyanna. Costa, Lucas dos Santos. Fundamentos do modelo gerencial brasileiro: estudo de caso na câmara municipal de natal à luz da teoria da escolha pública. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 15, n. 2, p. 21-34, mai./ago. 2020. Disponível em: <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas>

Trigueiro-Fernandes, Leandro; Silva Dos Santos, Fernanda Julyanna; Costa, Lucas dos Santos. Fundamentos do modelo gerencial brasileiro: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Natal à Luz da Teoria da Escolha Pública **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 15, n. 2, p. 21-34, mai./ago. 2020. Disponível em: <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas>. Acesso em: 22 jul. 2023.

World Bank. Brazil Poverty and Equity Assessment. Looking ahead of two crises. Washington: World Bank Publications, 2022

Cellard, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1932953/mod_resource/content/1/CELLARD%2C%20Andr%C3%A9_An%C3%A1lise%20documental.pdf. Acesso em: 06.05.2024

Marconi, Maria de Andrade; Lakatos, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2006